



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XIV* legislatura · tercer període · número 281 · dijous 7 d'abril de 2020



TAULA DE CONTINGUT

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.01. Projectes de llei

Projecte de llei de foment de l'associacionisme

200-00006/13

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat

3

3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre la defensa i protecció de la gent gran i els col·lectius vulnerables a l'hora de fer gestions bancàries i administratives

250-00486/13

Esmenes presentades

3

Proposta de resolució sobre la posada en funcionament del Centre de Dia Miguel Hernández, de Santa Coloma de Gramenet

250-00488/13

Esmenes presentades

4

Proposta de resolució sobre la implantació de mascaretes transparents homologades entre els empleats públics que tenen tracte directe amb els ciutadans

250-00497/13

Esmenes presentades

4

4. Informació

4.45. Composició dels òrgans del Parlament

4.45.30. Distribució de representants en els òrgans

Atribució de la presidència de la Comissió d'Estudi sobre la Prevenció i la Gestió dels Incendis Forestals

408-00026/13

Acord

5

Composició de la Comissió d'Estudi sobre la Prevenció i la Gestió dels Incendis Forestals

408-00027/13

Acord

5

4.53. Sessions informatives, compareixences, audiències i debats

4.53.05. Sol·licituds de compareixença i propostes d'audiència

Sol·licitud de compareixença d'Emilia Tarifa, presidenta de l'Associació de Famílies Nombroses de Catalunya, davant la Comissió de Drets Socials perquè informi sobre la situació de les famílies nombroses

356-00603/13

Sol·licitud

5

Sol·licitud de compareixença de Raül Sánchez Flores, director de l'Associació de Famílies Nombroses de Catalunya, davant la Comissió de Drets Socials perquè informi sobre la situació de les famílies nombroses

356-00604/13

Sol·licitud

6

Sol·licitud de compareixença de Juana Gallego Ayala, professora i escriptora, davant la Comissió d'Igualtat i Feminismes perquè informi sobre el boicot que ha patit a les classes del màster que imparteix a la Universitat Autònoma de Barcelona
356-00606/13
Sol·licitud

6

4.53.10. Sessions informatives i compareixences de membres del Govern

Sessió informativa de la Comissió d'Educació amb el conseller d'Educació sobre la planificació del curs escolar 2022-2023
355-00052/13
Substanciació

6

Sessió informativa de la Comissió d'Educació amb el conseller d'Educació sobre l'avançament de l'inici del curs 2022-2023
355-00056/13
Substanciació

6

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 4814/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra la Llei 21/2017, del 20 de setembre, de l'Agència Catalana de Protecció Social
381-00020/11
Sentència del Tribunal Constitucional

7

Recurs d'inconstitucionalitat 6289/2020, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats contra la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge
381-00007/12
Sentència del Tribunal Constitucional

41

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals presentats al Registre General del Parlament.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.01. Projectes de llei

Projecte de llei de foment de l'associacionisme

200-00006/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP VOX (reg. 46366).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 07.04.2022; 10:30 h.

3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre la defensa i protecció de la gent gran i els col·lectius vulnerables a l'hora de fer gestions bancàries i administratives

250-00486/13

ESMENES PRESENTADES

Reg. 44887 / Admissió a tràmit: Mesa de la CET, 05.04.2022

GRUP PARLAMENTARI D'ESQUERRA REPUBLICANA, GRUP PARLAMENTARI DE JUNTS PER CATALUNYA (REG. 44887)

Esmena 1

GP d'Esquerra Republicana, GP de Junts per Catalunya (1)

De modificació del punt 1

1. ~~Establir~~ *Sol·licitar al Govern de l'Estat, l'establiment d'acords de col·laboració amb les entitats bancàries amb la finalitat de:*

a) *Garantir l'assistència i assessorament a les persones que ho precisin per a facilitar la seva adaptació a les noves tecnologies que usen les entitats bancàries per a realitzar transaccions, de manera que es garanteixi la seva seguretat i s'ajudi a la comprensió de les gestions bancàries als col·lectius més vulnerables.*

b) *Fomentar la implementació de caixers automàtics adaptats a les necessitats de les persones grans i de persones amb discapacitat, mitjançant l'impuls de mesures legislatives que permetin garantir el servei de caixer automàtic a la gent gran, als col·lectius vulnerables i a la ciutadania en general dels municipis en risc d'exclusió financera.*

Esmena 2

GP d'Esquerra Republicana, GP de Junts per Catalunya (2)

De modificació del punt 4

4. *Que l'Agència Catalana del Consum estudiï la viabilitat d'impulsar un Codi de Bones Pràctiques amb les entitats financeres.*

Proposta de resolució sobre la posada en funcionament del Centre de Dia Miguel Hernández, de Santa Coloma de Gramenet

250-00488/13

ESMENES PRESENTADES

Reg. 44981 / Admissió a tràmit: Mesa de la CDS, 04.04.2022

GRUP PARLAMENTARI DE JUNTS PER CATALUNYA GRUP PARLAMENTARI D'ESQUERRA REPUBLICANA (REG. 44981)

Esmena 1

GP de Junts per Catalunya, GP d'Esquerra Republicana

De modificació dels punts 1, 2 i 3 en un text refós

El Parlament de Catalunya insta el Govern, a través del Departament de Drets Socials, a valorar la represa de l'impuls del Centre de Dia Miguel Hernández de Santa Coloma de Gramenet, dins del marc de la programació de reunions que properament, es portaran a terme amb l'Ajuntament de Santa Coloma.

Proposta de resolució sobre la implantació de mascaretes transparents homologades entre els empleats públics que tenen tracte directe amb els ciutadans

250-00497/13

ESMENES PRESENTADES

Reg. 44980 / Admissió a tràmit: Mesa de la CAI, 05.04.2022

GRUP PARLAMENTARI D'ESQUERRA REPUBLICANA, GRUP PARLAMENTARI DE JUNTS PER CATALUNYA (REG. 44980)

Esmena 1

GP d'Esquerra Republicana, GP de Junts per Catalunya (1)

De modificació de l'únic punt

El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a implantar l'ús de mascaretes transparents homologades entre el personal funcionari i laboral al seu servei que té contacte directe amb els ciutadans *per a l'atenció a persones sordes que poden llegir els llavis, sempre que vagin acompanyades de mesures de seguretat addicionals*, en l'exercici de les seves funcions, i a posar-les gratuïtament a la seva disposició.

4. Informació

4.45. Composició dels òrgans del Parlament

4.45.30. Distribució de representants en els òrgans

Atribució de la presidència de la Comissió d'Estudi sobre la Prevenció i la Gestió dels Incendis Forestals

408-00026/13

ACORD

Mesa del Parlament, 29.03.2022

La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el dia 29 de març de 2022, d'acord amb la Junta de Portaveus, de conformitat amb l'article 49.2 del Reglament, ha acordat que la presidència de la Comissió d'Estudi sobre la Prevenció i la Gestió dels Incendis Forestals sigui per al Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular - Un Nou Cicle per Guanyar.

Palau del Parlament, 29 de març de 2022

El secretari primer, Ferran Pedret i Santos; la presidenta, Laura Borràs i Castanyer

Composició de la Comissió d'Estudi sobre la Prevenció i la Gestió dels Incendis Forestals

408-00027/13

ACORD

Mesa del Parlament, 29.03.2022

La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el dia 29 de març de 2022, d'acord amb la Junta de Portaveus, de conformitat amb l'article 48.1 del Reglament, ha acordat que la composició de la comissió sigui d'un diputat per grup parlamentari.

Així mateix, ha acordat que els grups parlamentaris que tinguin un representant a la mesa de la comissió, comunicaran si volen designar un segon representant a efectes d'organització, sense que això afecti la composició ni el nombre de vots.

Palau del Parlament, 29 de març de 2022

La secretària segona, Aurora Madaula i Giménez; la presidenta, Laura Borràs i Castanyer

4.53. Sessions informatives, compareixences, audiències i debats

4.53.05. Sol·licituds de compareixença i propostes d'audiència

Sol·licitud de compareixença d'Emilia Tarifa, presidenta de l'Associació de Famílies Nombroses de Catalunya, davant la Comissió de Drets Socials perquè informi sobre la situació de les famílies nombroses

356-00603/13

SOL·LICITUD

Presentació: Mónica Lora Cisquer, del GP VOX (reg. 44857).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Drets Socials, 04.04.2022.

Sol·licitud de compareixença de Raül Sánchez Flores, director de l'Associació de Famílies Nombroses de Catalunya, davant la Comissió de Drets Socials perquè informi sobre la situació de les famílies nombroses

356-00604/13

SOL·LICITUD

Presentació: Mónica Lora Cisquer, del GP VOX (reg. 44858).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Drets Socials, 04.04.2022.

Sol·licitud de compareixença de Juana Gallego Ayala, professora i escriptora, davant la Comissió d'Igualtat i Feminismes perquè informi sobre el boicot que ha patit a les classes del màster que imparteix a la Universitat Autònoma de Barcelona

356-00606/13

SOL·LICITUD

Presentació: Anna Grau Arias, del GP Cs, Gemma Lienas Massot, del GP PSC-Units (reg. 45479).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió d'Igualtat i Feminismes, 04.04.2022.

4.53.10. Sessions informatives i compareixences de membres del Govern

Sessió informativa de la Comissió d'Educació amb el conseller d'Educació sobre la planificació del curs escolar 2022-2023

355-00052/13

SUBSTANCIACIÓ

Sessió informativa feta en la sessió 15 de la Comissió d'Educació, tinguda el 04.04.2022, DSPC-C 262.

Sessió informativa de la Comissió d'Educació amb el conseller d'Educació sobre l'avançament de l'inici del curs 2022-2023

355-00056/13

SUBSTANCIACIÓ

Sessió informativa feta en la sessió 15 de la Comissió d'Educació, tinguda el 04.04.2022, DSPC-C 262.

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 4814/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra la Llei 21/2017, del 20 de setembre, de l'Agència Catalana de Protecció Social

381-00020/11

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 41381 / Coneixement: Mesa del Parlament, 22.03.2022

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González Trevijano, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

En nombre del rey

la siguiente

Sentencia

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4814-2017, interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social. Han sido parte la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el 3 de octubre de 2017, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social (en adelante, Ley 21/2017), publicada en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*» núm. 7460, de 22 de septiembre de 2017. El abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), solicitando que se produjera la suspensión de la aplicación de la norma impugnada.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

A) Se impugna la totalidad de la ley, basando su inconstitucionalidad *in toto* en la finalidad a la que se destina la norma, que es, a juicio del recurrente, crear una estructura de Estado que pueda ponerse al servicio de una eventual república independiente de Cataluña, propósito de ruptura con la Constitución que se proyectaría a la totalidad de los preceptos de la Ley 21/2017.

La finalidad de la norma es deducida, por el abogado del Estado, del contexto que rodea la aprobación de la norma y que la demanda describe ampliamente, vinculándolo al proceso soberanista y enmarcándolo en el conjunto de disposiciones normativas diseñadas por la Generalitat de Cataluña con tal fin. Afirma el recurso que la idea de crear una agencia catalana de protección social es un propósito anterior a la ley impugnada, y estrechamente vinculado con la «hoja de ruta», y la creación de estructuras de Estado con virtualidad sustitutoria de las actualmente vigentes en el sistema estatal. En el contexto descrito, adquieren particular relevancia la cita del discurso del presidente de la Generalitat, fechado el 28 de septiembre de 2016, en el que se refirió al diseño de las estructuras de Estado; y la del art. 23 de la

Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república de Cataluña, como una previsión específica en materia de protección social. En esa misma línea, se hace referencia en la demanda, al dictamen del Consejo de Estado de 28 de septiembre de 2017, que, reseñando también al contexto en que la norma se aprueba, advierte que esta tiene por finalidad crear una estructura de Estado para la gestión de las competencias y recursos que corresponden al sistema estatal de seguridad social, estableciendo un sistema alternativo de protección social, con el propósito de asumir progresivamente funciones que anidan en el espectro competencial del Estado.

Con cita de la STC 128/2016, de 7 de julio, en la que se hizo una interpretación conforme del número 2 de la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas (Ley 3/2015), en la que se preveía la creación de la Agencia Catalana de Protección Social, el recurso de inconstitucionalidad recuerda el reparto competencial, en materia de protección social, en el marco constitucional vigente, haciendo especial hincapié en la competencia en materia de seguridad social consagrada a favor del Estado en el art. 149.1.17 CE, y la imposibilidad de que las comunidades autónomas puedan establecer una regulación que interfiera en el régimen económico unitario de la Seguridad Social. Junto a ello, se recuerda la competencia del art. 149.1.16 CE en materia de sanidad y su incidencia sobre la decisión de quiénes deban ser beneficiarios de las prestaciones y cuáles han de ser estas.

B) Acto seguido se detallan los vicios de inconstitucionalidad que el recurrente atribuye a la ley impugnada, en su totalidad, al ir dirigida a la creación de una estructura de Estado, vicios que se pueden sintetizar como sigue:

a) La ley, que crea la Agencia Catalana de Protección Social, invoca la competencia exclusiva de la Generalitat *ex* art. 150 Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) para regular sus instituciones de autogobierno, pero no tiene presente que para regular una estructura administrativa es preciso definir también las funciones que se le atribuyen (con cita del dictamen 526-2013, del Consejo de Estado), y que deben responder a las competencias efectivas de la administración correspondiente (con invocación de la STC 77/2017, FJ 4), por lo que hay que considerar las funciones que se atribuyen a la agencia para determinar si su creación se encuentra dentro del ámbito de actuación reservado a la Generalitat por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En ese sentido, el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad recuerda la interpretación contenida en el fundamento jurídico 9 C) de la STC 128/2016 respecto de la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, que, reconociendo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Cataluña se dote de una agencia de protección social, excluye que la misma pueda asumir competencias que son del Estado, e interpreta la atribución de funciones a dicha agencia entendiendo que la misma ha de llevarse a cabo bajo la condición de respetar las competencias propias del Estado y que se ciña a las competencias que la Generalitat ostenta de manera efectiva en virtud del Estatuto de Autonomía.

b) A pesar de que la norma impugnada se relaciona con las competencias en materia de servicios sociales asumidas por la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 166 EAC, la Ley 21/2017 solo hace referencia al art. 150 EAC como sustento competencial de la disposición normativa. No se mencionan en la ley las competencias que le atribuye el art. 166 del Estatuto de Autonomía sobre servicios sociales, ni el art. 165 del mismo Estatuto en materia de protección social (especialmente en cuanto a regulación y ordenación de prestaciones económicas con finalidad asistencias y reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas). La falta de referencia expresa en la norma impugnada, tanto a la Constitución como a los preceptos del Estatuto de Autonomía atinentes al caso, así como al reparto competencial que opera en estas materias sobre las que incide la norma cuestionada, y la omisión de cualquier otra referencia al ordenamiento jurídico vigente,

conducen, amén del contexto en el que se dicta la norma y la existencia de distintos preceptos dentro de la misma que abonan tal interpretación, a la conclusión de que la norma pretende crear una estructura de Estado al servicio de la futura república de Cataluña, y es, por tanto, en su conjunto, inconstitucional.

c) La Ley impugnada adolece de los mismos vicios que condujeron a la impugnación de la Ley 19/2017, del referéndum de autodeterminación de Cataluña, y de la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república. En particular, se relaciona con esta última, que atribuye al nuevo Estado que se pretende crear las competencias en materia de protección social. Los arts. 3.1 b), c) y h) y disposición transitoria tercera de la Ley 21/2017, se refieren al desarrollo de la función de la agencia, en el marco de las competencias que en cada momento sean de la Generalitat, o que en el futuro le sean atribuidas, así como a la elaboración de un pacto nacional por la protección social, menciones que obvian las competencias estatales en las materias afectadas. El recurrente entiende que, en particular, la disposición transitoria tercera pretende construir un sistema de seguridad social catalán, al margen del existente en el Estado español.

d) La mayor y más grave vulneración que comete la norma es la de servir para la ruptura del Estado al servicio de un eventual estado independiente bajo la forma de república, para el que se anticipan ya infraestructuras básicas, en detrimento de la soberanía nacional que la Constitución residencia en exclusiva en el pueblo español, y rompiendo de manera frontal el marco constitucional en el que se insertan el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat, máximas instituciones de Cataluña, que han auspiciado y aprobado dichas normas. No debe olvidarse que, desde su propio preámbulo, la norma impugnada señala que el ente que se crea «debe poder asumir progresivamente esta visión integral de la protección social mediante las competencias que puedan corresponder en cada momento a la Generalitat», especificando como tales «las competencias actuales y las que puedan ser asumidas por la Generalitat en materia de protección social en el marco del proceso político actual». A la luz de lo previsto en las Leyes del Parlamento de Cataluña 19/2017 y 20/2017, que son el marco jurídico en el que se sustenta el aludido «proceso político», no puede sino concluirse que, mediante esta ley, en unión de otras que han sido objeto de impugnación, se está creando una estructura de Estado, que permita operar a la república independiente de Cataluña desde su proclamación.

C) La inconstitucionalidad de la norma se ve reflejada con especial intensidad en algunos de sus preceptos, que incurren en una vulneración directa e inmediata de las competencias estatales.

a) El art. 2.3 establece que «la Agencia Catalana de Protección Social goza de la reserva de nombre y de los beneficios, las excepciones y las franquicias de cualquier naturaleza que la legislación atribuye a las entidades públicas responsables de la protección social». Esto es interpretado, en el recurso, como una garantía de homologación de la agencia con las entidades de la Seguridad Social, una vez operada la sustitución del sistema estatal que el proceso de independencia se propone, con lo que el precepto podría comprometer los recursos públicos correspondientes al ámbito estatal, y no solo al ámbito autonómico. En efecto, al no acotarse la posibilidad de asunción de nuevas competencias al vigente marco competencial de la Generalitat en materia de protección social, dejaría implícitamente abierta la vía a la asunción de competencias sobre seguridad social que ejerce la administración del Estado.

b) El art. 3, que recoge las funciones de la agencia catalana, conculca en sus apartados 1 d) y h) y 2, la competencia estatal exclusiva en materia de legislación básica y régimen económico de la seguridad social, habida cuenta de la descripción de las competencias de la Generalitat que realiza el art. 165 EAC. En particular el art. 3.1 h) invade las competencias en materia de «asistencia social interna» al sistema de Seguridad Social (la relativa a pensiones no contributivas y asistenciales, de

acuerdo con la jurisprudencia constitucional), y por tanto la competencia del Estado en la materia amparada en el art. 149.1.17 CE.

c) Los apartados 1 c) y 2 del art. 3 prevén la asunción de competencias que se atribuyan en el futuro a la Agencia, lo que, en la medida en que no se ciña a las competencias estatutarias actuales o a funciones en el ámbito de prestaciones sociales que puedan reconducirse a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, en los términos expuestos por la STC 128/2016, resultaría inconstitucional.

d) El art. 5, referido a los principios generales de actuación de la Agencia, se refiere a la predictibilidad afirmando en su apartado tercero que «se concreta en una aplicación coherente de las normas. Los derechos y los deberes de los ciudadanos deben estar bien definidos, y las políticas y las normas deben ejecutarse con criterios constantes y con la máxima transitoriedad posible cuando sea necesario realizar cambios en las obligaciones contributivas, en la configuración del derecho de acceso o en una prestación, o en sus características, y, en general, en los derechos de los ciudadanos». De esta redacción deduce el abogado del Estado, a partir de la jurisprudencia constitucional en la materia, la ruptura de la caja única del sistema, que se asocia a la competencia exclusiva estatal en materia de régimen económico de la Seguridad Social (cotización y recaudación).

e) El art. 14.3, que establece cuales son los recursos económicos de la Agencia Catalana de Protección Social, y, en particular, menciona su párrafo b), que para el abogado del Estado también sería inconstitucional, por vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), al incluir entre los recursos de la Agencia los derivados del ejercicio de la función recaudadora de las contribuciones al sistema de protección social que puedan definirse en el marco de las competencias que en cada momento tenga atribuidas la Generalitat; y ello tanto en lo concerniente al régimen económico de la Seguridad Social, como en cuanto a la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única. Asimismo, se entiende que el precepto invade la denominada «asistencia social interna» al sistema de Seguridad Social, a lo que se añade que la ley acepta tácitamente que en materia de contribuciones y recaudación la Generalitat no ostenta en este momento competencia alguna, y lo difiere a un momento futuro, lo que permite afirmar que el precepto se encuadra en el proceso de «construcción de estructuras de Estado».

f) La disposición adicional primera, que excluye la función de gestión de las prestaciones sanitarias de las competencias de la Agencia, pero le atribuye el reconocimiento del derecho de acceder a dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos, vulneraría la competencia estatal en materia de bases y coordinación general de la sanidad del art. 149.1.16 CE. El escrito de interposición del recurso recuerda las SSTC 136/2012 y 139/2016, conforme a las cuales, el reconocimiento del derecho a acceder a las prestaciones sanitarias formaría parte del ámbito material reservado al Estado, que es el competente para decidir quiénes han de ser beneficiarios de tales prestaciones y cuáles sean estas.

g) La disposición transitoria primera establece en su apartado 1 que «deben determinarse, mediante decreto, las funciones que deben incorporarse progresivamente a la Agencia Catalana de Protección Social y, si procede, la correlativa supresión o modificación de las unidades administrativas afectadas», lo que refuerza la convicción de que, bajo una apariencia respetuosa con las competencias del Estado en materia de seguridad social se está creando una estructura organizativa con vocación de ser un instrumento al servicio de la futura asunción de competencias al margen del vigente marco constitucional. Además, el precepto vulnera la competencia exclusiva contenida en el art. 149.1.17 CE sobre la legislación básica y el régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de que la disposición no pueda en-

tenderse sino como un paso más en el camino de creación de una Seguridad Social propia y separada de la existente en España.

h) Por último, la disposición transitoria tercera, referida al ya citado «pacto nacional», sin la mención de las competencias estatales en las materias afectadas (que se olvidan en toda su redacción), coloca la ley en el marco del «proceso» y permite entender que el precepto tiene por finalidad construir un sistema de seguridad social al margen del existente en el Estado español y, por tanto, inconstitucional.

El recurso concluye solicitando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social, y que se declare en suspenso, desde la interposición del recurso, la vigencia y aplicación de la ley impugnada, al haberse invocado los arts. 161.2 CE y 30 LOTC.

Junto con la demanda se acompañan certificación de la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, acreditativa del previo acuerdo adoptado al efecto por el Consejo de Ministros en sesión celebrada el 29 de septiembre de 2017, en el que se acuerda solicitar al presidente del Gobierno la promoción de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la agencia catalana de protección social. Asimismo, se adjunta el oficio dirigido por el presidente del Gobierno al abogado general del Estado, comunicándole su decisión de interponer el recurso de inconstitucionalidad, con expresa invocación de los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, así como el dictamen emitido por la comisión permanente del Consejo de Estado el 28 de septiembre de 2017.

2. Por providencia de 17 de octubre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso –3 de octubre de 2017– para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los presidentes del Gobierno de Cataluña y del Parlamento de Cataluña. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*». El recurso se publicó en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 258, de 26 de octubre de 2017.

3. Por escritos registrados en este tribunal los días 2 y 13 de noviembre de 2017, el presidente del Senado y la presidenta del Congreso de los Diputados comunicaron los acuerdos de las mesas de las respectivas cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado en este tribunal el 7 de noviembre de 2017, el letrado del Parlamento de Cataluña comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, y solicitó una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 8 de noviembre de 2017, el Pleno de este Tribunal acordó tenerle por personado en nombre de dicha Cámara y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

5. Por providencia de 15 de noviembre de 2017, el Pleno de este tribunal, con el fin de evitar un eventual conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, acordó suspender el plazo para que el Gobierno de Cataluña pudiera personarse y formular alegaciones, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el art. 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre,

ejerciera las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

6. El 27 de noviembre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones del letrado del Parlamento de Cataluña, que solicitó la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación.

a) En primer lugar, y frente a la alegación del recurso de que la finalidad de la Ley es crear una estructura de Estado, aduce el letrado del Parlamento que, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional (con cita de la STC 128/2016, FJ 5), el juicio de constitucionalidad de las leyes tiene carácter abstracto y objetivo, determinando la adecuación de la norma a la Constitución, sin que puedan ser objeto de control las intenciones o los objetivos políticos en cuyo contexto se aprueben. La propia cita del dictamen del Consejo de Estado que se recoge en el recurso denota que, en realidad, este no se plantea contra una norma contraria a la Constitución, sino contra la eventual aplicación contraria a la Constitución de una norma inocua desde la perspectiva constitucional y que, además, se ajusta plenamente a las competencias de la Generalitat de Cataluña.

b) En segundo lugar, afirma el letrado del Parlamento que la Ley 21/2017 respeta el reparto competencial entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, a pesar del argumento del abogado del Estado de que solo se justifica competencialmente en el art. 150 EAC. En el preámbulo se manifiesta la necesidad de avanzar hacia un modelo de protección social que entienda el derecho a las prestaciones sociales como un derecho vinculado al mantenimiento de la vida, garantizando el sostenimiento de la capacidad económica de los ciudadanos. También da cuenta de la complejidad administrativa que supone el amplio abanico de prestaciones sociales que se llevan a cabo en Cataluña, a la que se habían referido distintas iniciativas parlamentarias pidiendo actuaciones en el ámbito organizativo. La evolución normativa en este ámbito (sustantivo y organizativo) pone de manifiesto que la actuación pública de la Generalitat de Cataluña sobre asistencia y servicios sociales ha sido prolija y se ha sustentado en un completo y consolidado sistema de servicios sociales, destacando las normas vigentes de su regulación, con cuya relación se quiere remarcar la complejidad del sistema de servicios que se incluyen en la protección social en Cataluña desde un ámbito de exclusiva competencia de la Generalitat, y la necesidad apreciada libremente por el legislador catalán, dentro de su ámbito competencial (*ex art. 150 EAC*) para adoptar las estructuras organizativas que mejor respondan a dicha complejidad. Ya la Ley 3/2015, de 11 de marzo, previó en su disposición adicional vigésima quinta la creación de la Agencia Catalana de Protección Social, sobre la que se pronunció la STC 128/2016, de 7 de julio, que el legislador ha tenido en cuenta escrupulosamente.

Se afirma en el escrito de alegaciones que el objetivo principal de la ley es la organización de los servicios y las prestaciones que gestiona la Generalitat en el ámbito de la protección social, razón por la que en el preámbulo se cita como norma competencial el art. 150 EAC, lo que en el recurso se significa, indicando que es necesario definir también las funciones que se atribuyen a la estructura administrativa que se crea, y afirmando que se pueden crear los departamentos y unidades administrativas que se estimen convenientes en orden al adecuado ejercicio de sus competencias, siempre que no se interfiera en las propias del Estado. Sorprenden al letrado del Parlamento tales afirmaciones, porque las funciones de la agencia vienen establecidas en el art. 3 de la ley, y en el preámbulo queda establecido que dichas funciones se proyectan sobre las competencias de la Generalitat. Sobre este particular se recuerda la doctrina constitucional que considera la más genuina expresión de la autonomía política de las nacionalidades y regiones la capacidad de autoorganizarse libremente, extremo reconocido en cuanto a la creación de una Agencia Catalana de Protección Social en la STC 128/2016, FJ 9. Es cierto que la

competencia de autoorganización ha de proyectarse sobre las competencias materiales de la comunidad autónoma, pero, en este caso, la creación de la agencia ya estaba prevista en la Ley 3/2015, sobre la que se pronunció la STC 128/2016, que analizó detalladamente el alcance de la expresión protección social y de las competencias que la Generalitat de Cataluña ostenta en la materia de acuerdo con los arts. 165 y 166 EAC.

Ni la Constitución ni el Estatuto definen el concepto de protección social, sino que solo incluyen mandatos expresos dirigidos a los poderes públicos en este ámbito de actuación (arts. 39.1 CE y 40.2 EAC) y hacen referencia a los términos de «seguridad social» y de «servicios sociales». Sin embargo, en la práctica legislativa más reciente se va imponiendo el concepto de protección social, porque es cada vez más utilizado en el ámbito de la Unión Europea (art. 3 del Tratado de la Unión Europea), siendo recomendable emplear terminología homogénea, y porque esa noción es más amplia y comprende todos los elementos o las fórmulas mediante las cuales los poderes públicos atienden las distintas situaciones de necesidad de las personas. En definitiva, el ámbito material de la protección social pivotaría sobre dos títulos competenciales que ostenta la Generalitat en virtud del Estatuto: la competencia compartida en materia de seguridad social prevista en el art. 165 EAC, y la competencia exclusiva sobre servicios sociales del art. 166 EAC. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en la STC 128/2016, cuando ha reconducido la regulación por parte de la Generalitat en materia de protección social a ambos títulos competenciales, en el primer caso con respeto de las competencias exclusivas del Estado, y, en el segundo, sin perjuicio de las competencias que el Estado pueda desplegar con arreglo a los títulos propios *ex* art. 149.1 CE, habiendo admitido el Tribunal una posible intervención al amparo del art. 149.1.1 CE, competencia que, no obstante, ha sido objeto de una interpretación restrictiva.

La competencia sobre seguridad social del art. 165 EAC es compartida con la del Estado (art. 149.1.17 CE), correspondiendo a este, según la jurisprudencia constitucional, la legislación básica con el objetivo de garantizar un régimen único y uniforme en el conjunto del territorio. Sin embargo, en cuanto al régimen económico de la seguridad social, la compartición tendría una intensidad diferente, pues incluiría el ejercicio de competencias ejecutivas por el Estado, a fin de preservar los principios de unidad económica, igualdad y solidaridad financiera, si bien la Generalitat es competente para la gestión del régimen económico de la seguridad social, con un amplio abanico de facultades, según el Estatuto, que tiene atribuidas con carácter general, si se tiene en cuenta lo establecido en el art. 165.2 EAC. En cuanto a la competencia en materia de servicios sociales prevista en el art. 166 EAC, la Generalitat ejerce tanto la potestad legislativa plena como la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluyendo la actividad de fomento y las actuaciones de naturaleza organizativa, inspectora y sancionadora que lleve aparejadas.

Así pues, la Ley 21/2017, considerada en su conjunto, no puede ser tenida por inconstitucional desde una perspectiva objetiva, ya que se enmarca en la competencia de autoorganización del art. 150 EAC y se proyecta sobre un ámbito material en el que la Generalitat de Cataluña ostenta competencias (arts. 165 y 166 EAC). La falta de referencia expresa a algún artículo concreto de la Constitución o del Estatuto de Autonomía no puede ser la causa determinante de una eventual declaración de inconstitucionalidad ni conlleva la conclusión única de que la razón de ser de la Ley sea la creación de una estructura de Estado al servicio de una futura república de Cataluña, afirmación que se contradice con el texto de la Ley, a pesar de los reproches genéricos y tendenciosos que se realizan en el recurso referidos a algunos aspectos que se consideran invasores de las competencias del Estado, siendo así que se refieren a extremos que no implican necesariamente una ampliación del ámbito competencial, que no se ve alterado.

c) Aborda a continuació el escrit de alegacions la constitucionalitat de determinats preceptes concrets posats en dubte en el recurs, començant per l'art. 2.3. Señala el letrado del Parlamento de Catalunya que en el recurs se arguye que al no acotar el precepte la possibilitat de assumpció de noves competències al vigent marc competencial, deixaria implícitament oberta la via a la assumpció de competències sobre seguretat social que exerceix l'administració de l'Estat, i considera que ha de haver-hi un error de transcripció perquè no pot entendre què relació té tal argumentació amb l'art. 2.3, de manera que tan sols pot indicar la incongruència de l'argumentació amb el precepte que s'impugna.

Per lo que se refereix a l'art. 3, relatiu a les funcions de l'agència catalana de protecció social, es qüestionen les lletres c), d) i h) del apartat primer i el apartat segon. Per lo que respecta a la lletra c) –i també al apartat 2–, s'afirma que l'argumentació del recurs té un caràcter netament preventiu. La STC 128/2016 ja s'ha pronunciat sobre aquest aspecte, remarquant que tal assumpció de funcions futures ha de fer-se, com resulta d'una interpretació constitucional de la norma qüestionada, amb el suport de les competències que la Generalitat té atribuïdes en els arts. 165 i 166 EAC, per lo que no pot considerar-se inconstitucional que la llei assigni al ente eventualment també funcions que pugui assumir en un futur, ja que l'objectiu de la llei no és ampliar la seva base competencial; són funcions que, segons la sentència indicada, podrien reconduir-se a les competències estatutàries de la comunitat autònoma, una vegada que se n'ha proveïda, per exemple, a través dels corresponents traspassos de serveis. En quant a les lletres d) i h) del apartat 1, i, a més, al apartat 2, no s'acaba d'entendre l'argumentació de l'advocat de l'Estat, i no s'accepta l'interpretació que el mateix fa de la doctrina de la STC 239/2002 sobre l'abast de lo que el Tribunal denomina «assistència social interna al sistema de Seguretat Social», i així perquè tal doctrina no està interpretant l'abast de l'art. 149.1.17 CE, sinó l'art. 41 CE, i en aquest sentit lo que vindria a reconèixer és una certa concurrència en la competència d'assistència social, per lo que no s'entén la relació de la lletra h) del apartat 1 amb la doctrina establerta en aquest pronunciament, ni en què consisteix la invasió competencial denunciada. En tot cas, el tenor literal del precepte desmenteix qualsevol injerència competencial, ja que la recaptació per l'Agència de mitjans i recursos a què se refereix s'ha de fer «en el marc de competències que té atribuïdes en aquesta matèria la Generalitat», sense que el fet de que s'utilitzi terminologia habitualment utilitzada en l'àmbit de la Seguretat Social impliqui vulneració competencial per sí sola, i més quan ambdues matèries –seguretat social i protecció social– estan connectades i presenten zones de confluència i terminologia comuna. Per lo que se refereix a la lletra d), s'afirma que no hi ha cap objecció d'inconstitucionalitat, perquè lo únic que se li atribueix a l'Agència és la funció de relacionar-se amb altres institucions i organismes a l'hora d'exercir les seves competències, funció necessària perquè pugui desenvolupar les seves tasques amb eficàcia, i desitjable en un marc de col·laboració interadministrativa. En aquest sentit, l'art. 3.1 d) es complementa amb l'art. 20 de la mateixa llei, relatiu a la col·laboració institucional en matèria de protecció social. En definitiva, és una norma que clarament compleix amb els principis de coordinació entre les distintes administracions i d'integració de les polítiques públiques. Per últim, l'apartat 2 de l'art. 3 és un precepte de caràcter neutre, una clàusula de tancament que figura habitualment en les normes atribuïtives de funcions a qualsevol entitat o institució, estant redactada de manera cuidadosa i precisa, amb el contingut de les distintes vies possibles per les quals l'agència pot assumir noves funcions, segons què sigui la seva naturalesa.

En quant a la cita de l'art. 5.3, invasió de les competències de l'Estat en matèria de règim econòmic de la Seguretat Social, s'argumenta que l'art. 5 estableix els principis de funcionament de l'Agència, i que el seu apartat 3 inclou el principi denominat de predictibilitat, considerant-se de contrari que la simple

alusión a «obligaciones contributivas» implica una invasión competencial, sin tener en cuenta el contexto. Defiende que el principio, tal como lo define la ley, trata de la aplicación coherente de las normas, y es evidente que no interfiere en la unidad del sistema económico de la Seguridad Social ni en la unidad de su regulación jurídica, ni supone la adopción de una política distinta de seguridad social en Cataluña.

Con respecto a la impugnación del art. 14.3 b), se remarca que nada impide que la Agencia Catalana de Protección Social se organice y se vaya perfilando progresivamente en consideración a una posible y futura asunción de funciones que la Generalitat aún no ejerce plenamente, pero que le corresponden positivamente de acuerdo con el Estatuto, o bien que se le atribuyan en virtud de los mecanismos constitucionales y estatutarios previstos legítimamente con esta finalidad. Se reitera lo dicho en relación con el art. 3.1 h), y si los recursos a que se refiere el art. 3 se encuadran «en el marco de las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalidad», está claro que son estos y no otros los que se integran entre los recursos económicos de la Agencia, lo cual no interfiere en absoluto las competencias estatales en materia de seguridad social.

La función de la disposición adicional primera es la exclusión expresa de la gestión de las prestaciones sanitarias por parte de la Agencia. No se trata de un precepto que establezca competencia sobre el reconocimiento del derecho de acceder a dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos. El argumento del abogado del Estado pretende una unicidad en el sistema de salud que contradice la regulación del mismo, recordándose que la ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud, modificada por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, regula la cartera común de servicios del sistema nacional de salud, que se articula en torno a tres modalidades, y que puede ser complementada por una cartera de servicios complementarios de las comunidades autónomas, de manera que estas pueden incorporar en sus carteras de servicios una técnica, tecnología o procedimiento no contemplado en la cartera común del sistema nacional de salud, para lo cual deben establecer los recursos adicionales necesarios, ya que, de acuerdo con la ley 16/2003, las comunidades autónomas deben asumir, con cargo a sus propios presupuestos, todos los costes de aplicación de la cartera de servicios complementaria a quienes sean asegurados o beneficiarios, pero ello no incluye necesariamente a las personas a que se refiere el art. 3.5 de la citada ley (los no asegurados o beneficiarios del sistema). Evidentemente si los servicios complementarios son de cargo exclusivo de la comunidad autónoma, la autorización para acceder a los mismos, con la percepción de la contraprestación, debe corresponder a la misma comunidad autónoma. Por consiguiente, la disposición adicional cuestionada no excluye ni menoscaba competencias del Estado, sino que organiza las propias dentro del marco constitucional y estatutario.

De acuerdo con todo lo expuesto, se concluye que ni el conjunto de la Ley 21/2017 ni los preceptos especialmente señalados por el abogado del Estado contradicen el actual marco competencial de la Generalitat de Cataluña y no vulneran la constitución, por lo que se solicita la desestimación del recurso.

7. Por providencia de 25 de enero de 2018, al estar próximo a finalizar el plazo de cinco meses que establece el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la ley impugnada en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno acordó oír a las partes personadas para que en el plazo de cinco días expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

Evacuando el trámite conferido, el Gobierno de la Nación presentó el 5 de febrero de 2018 escrito de alegaciones, interesando el mantenimiento de la suspensión del último inciso del párrafo undécimo (*sic*, quiere decir décimo) del preámbulo, y del artículo 3.1, letras c), segundo inciso, d) y h) de la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social. Por su parte, en escrito registrado el 7 de febrero de 2018, el Parlamento de Cataluña presentó sus alegaciones, solicitando el levantamiento de la suspensión de la ley.

El Tribunal acordó en el ATC 32/2018, de 21 de marzo, «[m]antener la suspensión del artículo 3.1, apartados c) –segundo inciso–, d) y h), de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social», así como levantar la suspensión del resto de la Ley. Esta decisión fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 75, de 27 de marzo de 2018.

8. Perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, conforme a lo previsto en su disposición adicional segunda, el Pleno de este tribunal acordó en providencia de 5 de junio de 2018 alzar la suspensión del plazo acordada en atención a lo dispuesto en el art. 5 de aquella norma, y, en consecuencia, dar traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su presidente, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudiera personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimara convenientes.

9. Con fecha 12 de junio de 2018 tuvo entrada en este tribunal el escrito de alegaciones que formula la abogada de la Generalitat, en la representación que legalmente ostenta, instando la íntegra desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación.

A) En primer lugar, se refiere al objeto del recurso, señalando que, aunque se dirige contra la totalidad de la Ley 21/2017, sin embargo, el reproche competencial solo se refiere a determinados artículos de esta. Afirma que la Ley crea la Agencia Catalana de Protección Social, en uso de las competencias que sobre protección social y organización de su administración corresponden a la Generalitat (arts. 166 y 150 EAC), determinando su composición, organización y funciones, e incluyendo las autorizaciones para la aprobación de sus estatutos por el Gobierno y para la aprobación de las normas precisas para el desarrollo de la ley. En cuanto a los reproches que el abogado del Estado dirige contra la ley, indica que, por un lado, se considera inconstitucional *in toto* por tener por finalidad la creación de una estructura de Estado al servicio de una eventual república de Cataluña, y, por otro, se mencionan vulneraciones competenciales específicas, dirigidas contra preceptos concretos. Advierte la abogada de la Generalitat que ya en el ATC de 21 de marzo de 2018, pese a tratarse de un incidente cautelar, este tribunal se pronuncia sobre si la ley supone una creación de las estructuras de Estado, descartándolo de conformidad con lo dispuesto en la STC 128/2016, de 7 de julio, de la cual se recoge lo afirmado en cuanto a la previsión de la creación de la Agencia Catalana de Protección Social [FJ 5 A) a)].

La abogada de la Generalitat considera relevante distinguir los dos tipos de reproches del recurso, pues el primero se refiere a un contexto normativo declarado inconstitucional y nulo, y que no puede servir de parámetro interpretativo, y a un contexto político asociado a una legislatura disuelta, en el que se adopta la ley recurrida. En cambio, el segundo, relativo a determinados preceptos, sí se refiere a la conculcación de normas del bloque de la constitucionalidad relativas a la distribución de competencias. Entiende que en ambos casos no se produce conculcación constitucional alguna. La previsión de la creación de una agencia de protección social se contenía en la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 3/2015, sobre la cual se pronunció el Tribunal Constitucional en la STC 128/2016, de 7 de julio, estableciendo una interpretación conforme de los apartados 2 y 3 de la misma en el fundamento jurídico 9, apartados A) c) y C), de acuerdo con la argumentación que se reproduce en el escrito de alegaciones, ajustada a los límites que la doctrina constitucional impone al principio de interpretación conforme.

Del texto literal de la Ley 21/2017 no se desprende ninguna contravención de la Constitución, sino que, antes al contrario, son los reproches de inconstitucionalidad los que se basan en argumentos ajenos al texto literal de la ley. Al igual que se admitió una interpretación conforme de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 3/2015, lo mismo cabe afirmar para la efectiva creación de la Agencia en virtud

de la Ley 21/2017 que ahora se analiza, que no contiene referencia alguna que merezca un reproche de inconstitucionalidad.

B) A continuación, se refiere el escrito de alegaciones a la distribución de competencias en materia de protección social, resaltando que la Ley 21/2017 tiene por objeto la creación de un organismo autónomo de carácter administrativo para concentrar las competencias desarrolladas hasta ahora por diversos órganos en materia de protección social. Se ejerce, pues, una competencia meramente organizativa, amparada por lo previsto en el art. 150 EAC. Insiste en que la Ley no tiene un contenido sustantivo, sino que se trata de la creación de un organismo autónoma administrativo, con los aspectos necesarios para su funcionamiento: naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica, régimen económico y jurídico. En cualquier caso, de acuerdo con la STC 128/2016, la norma constitucional que ha de servir para determinar la validez de la norma impugnada es el art. 149.1.17 CE, sobre competencias estatales en materia de seguridad social, habiendo reconocido dicha sentencia la competencia de la Generalitat para organizar su propia administración (arts. 71 y 150 EAC) en el ámbito de la protección social, de acuerdo con lo previsto en los arts. 165 y 166 EAC.

También se menciona el dictamen 10/2017, de 24 de agosto, del Consejo de Garantías Estatutarias, sobre la proposición de ley de la Agencia Catalana de Protección Social, que considera que esta no pretende abordar una regulación sustantiva en materia de protección social, y que puede incardinarse de forma natural en el ámbito competencial de los arts. 165 y 166 EAC, descartando que incurra en un exceso competencial.

Por todo lo anterior, defiende la abogada de la Generalitat que la Ley 21/2017 es plenamente conforme con el bloque de la constitucionalidad y no menoscaba las competencias estatales en materia de seguridad social.

C) En cuanto a las específicas vulneraciones que se dirigen contra determinados preceptos, a los que se achaca la vulneración de las competencias estatales, se analizan pormenorizadamente las tachas de inconstitucionalidad que se dirigen contra cada uno de ellos.

a) Por lo que se refiere al art. 2.3, se indica que el reproche de inconstitucionalidad que se le efectúa es que podría interpretarse como una garantía de homologación de la agencia con las entidades de la Seguridad Social, una vez operada la sustitución del sistema estatal que el proceso de independencia se propone. Considera la abogada de la Generalitat que se trata de una interpretación que nada tiene que ver con el encaje de este precepto en el bloque de la constitucionalidad, por lo que es evidente la falta de fundamentación de la vulneración competencial.

b) Tras reproducir el art. 3 de la Ley, se identifican los apartados impugnados, que el recurrente considera contrarios a las competencias estatales por asumir la Agencia funciones y recursos que suponen la atribución de competencias que actualmente corresponden al Estado. Sostiene la representante de la Generalitat que esas previsiones deben ser interpretadas de conformidad con lo establecido en la STC 128/2016, y que, por tanto, se proyectaría sobre las competencias ejercidas actualmente por el Estado, pero que podrían reconducirse a las competencias estatutarias de la Generalitat, previo su traspaso mediante el correspondiente procedimiento de transferencia [FJ 9 B) c)].

c) En cuanto al art. 5.3, al que se imputa la invasión de la competencia estatal en materia de régimen económico de la Seguridad Social, se aduce que el principio de predictibilidad recogido en el mismo se proyecta sobre las competencias estatutarias en materia de protección social, entre las que se incluyen las establecidas con carácter compartido en el art. 165 EAC, con respeto de los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera, tal y como interpretó el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 9 A) de la STC 128/2016. Por tanto, el principio de predictibilidad se aplica, en todo caso, a las competencias compartidas que puedan corresponder a la Generalitat en materia de régimen económico de la

Seguridad Social, y, con toda naturalidad, a las prestaciones asistenciales cubiertas por la competencia en materia de servicios sociales.

d) En relación con el art. 14.3 b), respecto del cual se denuncia un exceso competencial en el recurso, la abogada de la Generalitat entiende que son trasladables las consideraciones efectuadas con respecto al art. 3, es decir, que se refiere a competencias ejercidas actualmente por la administración del Estado, pero que, en virtud de la oportuna transferencia, podrían reconducirse a las competencias estatutarias de la Generalitat.

e) La disposición adicional primera, según el recurso, conculcaría las competencias estatales sobre bases y coordinación general de la sanidad del art. 149.1.16 CE. Frente a ello se aduce que, pese a la no muy afortunada redacción de la norma, esta se refiere a la competencia sobre coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de la Seguridad Social, que corresponden a la Generalitat en virtud del art. 165.1 c) EAC.

Por todo lo anterior, se concluye que del tenor literal de la Ley 21/2017 no se desprende ninguna contravención directa de la Constitución, y los reproches de inconstitucionalidad que se le dirigen se basan en argumentos ajenos al tenor literal de la ley, correspondiéndose con el contexto en el que esta se elaboró. Y al igual que la STC 128/2016, partiendo de la presunción de constitucionalidad de la ley, formuló una interpretación de la Ley 3/2015, que previó la creación de la Agencia Catalana de Protección Social, conforme a la Constitución, igual deferencia debe concederse a la Ley 21/2017.

10. Mediante escrito de 10 de diciembre de 2019, la representación letrada del Gobierno de la Generalitat de Cataluña planteó la recusación del magistrado de este tribunal don Andrés Ollero Tassara, respecto a este y a otros procesos constitucionales pendientes de resolución. Formada pieza separada de recusación, fue resuelta por el ATC 17/2020, de 11 de febrero, que desestimó la recusación formulada en todos los procesos.

11. Por providencia de 9 de marzo de 2022, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presidente del Gobierno de la Nación impugna la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social. En la demanda, el abogado del Estado censura, en primer lugar, el conjunto de la Ley porque su finalidad es la creación de una estructura de Estado, vinculada con la «hoja de ruta» del proceso soberanista, adoleciendo de una serie de vicios de inconstitucionalidad que afectan a la totalidad de la Ley. Por otra parte, se dirige el recurso contra determinados preceptos, que incurrirían en una vulneración de las competencias estatales. En concreto, se trataría de los arts. 2.3; 3, apartados 1, párrafos c), d) y h), y 2; 5; y 14.3; disposición adicional primera; y disposiciones transitorias primera y tercera, que atentarían, principalmente, contra la competencia del Estado sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social del art. 149.1.17 CE.

Se han opuesto al recurso y han solicitado su desestimación el letrado del Parlamento de Cataluña y la abogada de la Generalitat de Cataluña, que, con apoyo en la STC 128/2016, de 7 de julio, alegan que no pueden ser objeto de control las intenciones o los objetivos políticos en el contexto de los cuales se haya aprobado la Ley 21/2017, que no supone la creación de una estructura de Estado y que resulta respetuosa con el reparto competencial entre el Estado y la Generalitat, planteándose el recurso, realmente, contra la eventual aplicación contraria a la Constitución de una norma que es inocua constitucionalmente.

2. Como se ha expuesto y ha quedado recogido de manera detallada en los antecedentes de esta resolución, el recurso de inconstitucionalidad sigue dos líneas de

impugnación: una de ellas se refiere al conjunto de la Ley 21/2017, denunciando su inconstitucionalidad *in toto*, y la otra denuncia los excesos competenciales en los que incurrirían determinados preceptos. Siguiendo un orden lógico, hemos de comenzar aquí por el examen de la tacha que se imputa al conjunto de la ley.

El abogado del Estado, que al igual que las representaciones del Parlamento y de la Generalitat de Cataluña invoca diversos pronunciamientos de este tribunal, y, especialmente, la STC 128/2016, de 7 de julio, basa su denuncia de inconstitucionalidad referida a la integridad de la Ley en que esta solo hace referencia a la competencia autonómica del art. 150 EAC, sobre instituciones de autogobierno, pero es preciso considerar las funciones que se atribuyen a la Agencia Catalana de Protección Social para ver si se encuadran en el ámbito de actuación de la Generalitat. A su juicio, el hecho de que, pese a relacionarse con la materia de servicios sociales, no se mencionen ni las competencias de los arts. 165 y 166 EAC ni las normas de la Constitución respecto al reparto competencial en la materia, abonan la conclusión de que se pretende crear una estructura de Estado al servicio de la futura república de Cataluña, sirviendo para la ruptura del Estado y del marco constitucional, en detrimento de la soberanía nacional, que la Constitución reside en el pueblo español. Para el abogado del Estado la Ley 21/2017, adolece de los mismos vicios que la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y que la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, pretendiéndose construir un sistema de seguridad social propio, al margen del existente, e ignorando las competencias del Estado. En cambio, los letrados autonómicos niegan la premisa de que la Agencia tenga la condición de «estructura de estado» que la demanda le atribuye, alegando que el parámetro normativo que invoca el abogado del Estado no puede ser tenido como elemento interpretativo, ya que fue declarado inconstitucional y nulo, y que la norma responde estrictamente al ámbito de las competencias organizativas y en materia de servicios sociales de la Generalitat de Cataluña.

Como se puede observar, los argumentos del abogado del Estado para sustentar la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 21/2017 descansan, fundamentalmente, sobre la finalidad que presuntamente se persigue con la aprobación de dicha ley, basándose, en definitiva, en un juicio sobre las intenciones que subyacen detrás de ella, tacha que pasamos a responder a continuación.

A) La creación de la Agencia Catalana de Protección Social ya se encontraba prevista en la disposición vigésima quinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que ordenaba al Gobierno de la Generalitat la elaboración de un anteproyecto de ley de creación de la misma, estableciendo las reglas esenciales en cuanto a su configuración en lo referido a competencias y actuaciones, limitándose el preámbulo de dicha ley a indicar sobre las disposiciones adicionales vigésima primera a vigésima sexta que «determinan la elaboración de varios planes directores y demás instrumentos de planificación». Es de significar que la mencionada Ley 3/2015 fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 3493-2015, interpuesto por el presidente del Gobierno, resuelto por la STC 128/2016, de 7 de julio, que la declaró inconstitucional en parte, si bien la mencionada disposición adicional vigésima quinta fue considerada constitucional en el fundamento jurídico 9 de la sentencia, aunque, en lo relativo a sus apartados 2 y 3, lo hizo interpretándolos en los términos, respectivamente, de los apartados B) c) y C) del mismo fundamento jurídico. En el primero de ellos dijimos que la mencionada disposición adicional se refiere, «con expresión algo impropia, a “competencias que [...] ejerce la administración del Estado” y siendo patente que las competencias –correspondan a quien correspondan– se ostentan con título legítimo antes de ejercerse, bien puede entenderse este precepto en el sentido de que alude no tanto a competencias que sea, hoy, de titularidad estatal (supuesto en que la norma, ya se ha dicho, sería inconstitucional sin más), sino al eventual ejercicio

por la administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la comunidad autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes trasposos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Siendo posible, sin forzar los términos del precepto, este entendimiento del mismo conforme a la Constitución, no procede declarar su inconstitucionalidad, aunque sí disponer en el fallo que esta, y no otra es la interpretación que así permite el mantenimiento de la ley en este extremo».

Por su parte, el fundamento jurídico 9 C), al analizar el apartado 3 de la disposición adicional, según el cual el plan director de la protección social ha de constituir el instrumento de «planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña», precisó que «El “modelo de gestión” de las prestaciones de Seguridad Social, al que así cabría entender que se refiere también la regla impugnada no puede ser definido por una comunidad autónoma, pues entra, de lleno, en la legislación básica sobre esta institución, que corresponde en exclusiva al Estado, como así se desprende, de nuestra doctrina (STC 84/2015, de 30 de abril, FJ 7). Un “modelo de gestión” de estas prestaciones de Seguridad Social en Cataluña no es algo que pueda ser –en los términos dichos– determinado por la comunidad autónoma y el mandato del Parlamento para que el Gobierno de la Generalitat lo planificara –de entenderse así la norma– no dejaría de afectar por ello, sin duda, a las competencias exclusivas del Estado en virtud del artículo 149.1.17 CE, pues supondría, tal mandato, una afirmación competencial que, con semejante alcance general, carece de fundamento en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. No es este, sin embargo, un entendimiento inequívoco o concluyente de la regla enjuiciada, pues el mismo carácter inespecífico de la expresión “prestaciones sociales” consienten el ver ahora en la misma una referencia, estricta y exclusiva a las prestaciones “con finalidad asistencial”, para las que la Generalitat es sin duda alguna competente [art. 166.1 a)], a reserva de cuando el Estado lo sea en virtud de títulos propios, competencia que, en el contexto de este mismo artículo 166, se extiende, también con claridad, a la planificación y definición de su “modelo de gestión”. Así entendido el precepto, no procede declarar su inconstitucionalidad, pero sí precisar en el fallo que solo en virtud de esta interpretación conforme a la Constitución, la regla legal puede mantenerse en el ordenamiento».

El mandato de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 3/2015 se plasma en la Ley 21/2017, que crea la Agencia Catalana de Protección Social (art. 1), establece su naturaleza jurídica como organismo autónomo administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y de organizarse (art. 2), sus funciones y el ejercicio de estas (arts. 3 y 4), los principios generales de actuación (art. 5). El capítulo II de la Ley (arts. 6 a 13) se destina a regular su organización, composición y régimen de funcionamiento, conteniéndose en el capítulo III su régimen económico y jurídico, dentro del cual destacan las normas relativas a sus medios y recursos económicos y presupuesto (arts. 14 y 15), a su régimen contable y su fiscalización (art. 17), a su personal (art. 18) y a su régimen jurídico (art. 19). El preámbulo de la Ley destaca la importancia del sistema de protección social, que «debe ser uno de los sistemas del estado del bienestar, junto con el de salud y el de educación y las actuaciones públicas dirigidas al empleo y la vivienda, y tiene el objetivo de garantizar las necesidades básicas de los ciudadanos y promover sus capacidades y su autonomía personales en un marco de respeto por la dignidad de las

personas, a fin de que la igualdad y la no discriminación sean efectivas». Asimismo, junto con los demás instrumentos de protección vinculados al sistema de la Seguridad Social actualmente gestionados por el Estado, «es y debe seguir siendo, una de las principales garantías para asegurar una renta digna y suficiente a las personas que, por razones diversas y ajenas a su voluntad, no pueden percibir ingresos derivados del trabajo. Este sistema incluye actualmente prestaciones económicas, tanto contributivas como no contributivas, por jubilación, incapacidad temporal o permanente, viudedad, orfandad y maternidad, paternidad e hijos a cargo, entre otros. El actual catálogo de prestaciones no debería limitarse, sino ensancharse, compactarse y flexibilizarse, tanto en la vertiente contributiva como en la asistencial, para garantizar una cobertura social suficiente y adaptada a las nuevas realidades sociales y fortalecer, así, el concepto de una economía al servicio de las personas». La aspiración es avanzar hacia un modelo de protección social «que entienda el derecho a las prestaciones sociales como un derecho vinculado al mantenimiento de la vida», garantizando «el mantenimiento de la capacidad económica de los ciudadanos mediante unos ingresos suficientes ante las diferentes situaciones vitales que pueden llevar a la exclusión o la desprotección sociales, como por ejemplo la infancia en riesgo, el envejecimiento, la enfermedad, los accidentes, la discapacidad, los cambios en la familia, la violencia machista o la pérdida del trabajo o la vivienda». En definitiva, se trata de garantizar una vida digna a quienes pierden la capacidad de ser económicamente autosuficientes.

Tras hacer referencia al panorama de las prestaciones propias de la protección social en Cataluña, en función de las personas beneficiarias, de las administraciones implicadas y de los tipos de prestaciones, se destaca la complejidad administrativa que ello supone, a la que se han referido varias iniciativas parlamentarias (moción 60/X, de 21 de noviembre de 2013, sobre la renta mínima de inserción; moción 119/X, de 12 de junio de 2014, que instaba al Gobierno a crear un único órgano gestor del conjunto de prestaciones orientadas a la integración social y laboral; moción 210/X, de 7 de mayo de 2015, que instaba al ejecutivo a crear una estructura de dirección unificada de las prestaciones de protección social y de activación laboral ejercidas por varios departamentos de la Generalitat). A ello se unen los debates generados acerca de la necesidad de vertebrar políticas integrales en materia de protección social y de la necesidad de que «dichas políticas se ejecuten desde la proximidad a los ciudadanos y a las realidades socioeconómicas que los rodean». Señala el preámbulo también que es preciso que las distintas intervenciones, públicas y de la sociedad civil, se estructuren de manera coherente, reservando al sector público «la gestión directa de determinadas prestaciones y la coordinación general del sistema». Teniendo en cuenta estas premisas, y los posibles modelos organizativos que presenta la protección social, la ley 21/2017 opta por el modelo de «agencias diferenciadas de los departamentos, con personalidad jurídica propia, capacidad patrimonial, suficiencia financiera y plena autonomía para cumplir sus funciones». Se crea así la Agencia Catalana de Protección Social, «un necesario organismo autónomo administrativo que debe gestionar las prestaciones de protección social de las que la Generalidad tenga en cada momento la competencia y ejecutar las prestaciones que los diferentes entes responsables de cada uno de los ámbitos de la protección social prescriban».

Como señala el ATC 95/2021, de 7 de octubre, FJ único, los preámbulos de las leyes al carecer de valor normativo no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad [SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; 99/2012, 8 de mayo; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 3; 114/2017, de 17 de octubre, FJ 2 A b); 51/2019, de 11 de abril, FJ 2; 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 4; 81/2020, de 15 de julio, FJ 12; 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 6 a), y 37/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a)]. «La doctrina citada únicamente admite que en aquellos casos en los que “los conceptos

y categorías que se contienen en el preámbulo de una ley se proyecten sobre su articulado posterior, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de uno o varios de los preceptos impugnados de la misma ley prive al párrafo o apartado del preámbulo que glose dicho precepto del valor jurídico interpretativo que le es característico, pues un preámbulo no puede producir ese efecto desde el momento en que la interpretación que acoge ha sido declarada constitucionalmente inadmisibile por este tribunal” [STC 51/2019, FJ 2 a), en el mismo sentido SSTC 36/1981, FJ 7, y 31/2010, FJ 7]». Y, en este caso, el preámbulo de la Ley 21/2017, en conexión con la estructura de su articulado, pone de relieve la preocupación del legislador catalán por estructurar un adecuado modelo de protección social que responda al objetivo de garantizar las necesidades básicas de los ciudadanos, dotando al sistema de protección social de una apropiada organización, centrada en una agencia que concentre las funciones desarrolladas hasta el momento por distintos departamentos, gestionando y ejecutando las prestaciones de protección social en el ámbito de competencias de la Generalitat. Esta es la visión que, *a priori*, y sin perjuicio de lo que pueda resultar del examen de los preceptos contra los que se dirige concretamente el recurso de inconstitucionalidad, nos ofrece la lectura del preámbulo de la Ley.

B) No se puede ignorar que, como afirma el abogado del Estado, en el último inciso del párrafo décimo del preámbulo se contiene una mención que podría arrojar alguna duda sobre el objetivo de la Ley: «En este sentido, las competencias actuales y las que puedan ser asumidas por la Generalidad en materia de protección social en el marco del proceso político actual deben ser asumidas por la agencia que se crea con la presente ley». En primer lugar, tal afirmación ha de ser valorada en relación con las conclusiones que se alcancen respecto a los concretos preceptos que han sido impugnados por vulnerar las competencias estatales y teniendo en cuenta las precisiones que, sobre el alcance de las atribuciones autonómicas en estas materias ya se formularon en la citada STC 128/2016, FJ 9. En segundo lugar, a pesar de que ese inciso pueda revelar alguna intencionalidad de índole política, que es en la que fundamenta el abogado del Estado su pretensión de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley, por referencia al contexto político en el que la aprobó el Parlamento de Cataluña, ello no puede conducir a la declaración de inconstitucionalidad pretendida en el recurso, pues, aunque las referencias al contexto político en el que se ha aprobado la Ley impugnada son legítimas desde la posición procesal que ostenta el abogado del Estado en el recurso planteado, pretender analizar o inferir los verdaderos motivos del modelo organizativo que aquí se discute es llevar el debate al campo de las «intencionalidades políticas». En un proceso de estas características, en el que lo que se ventila es la infracción de las competencias estatales en materia de sanidad y sobre seguridad social (art. 149.1.16 y 17 CE), que se denuncia en el recurso, la norma impugnada debe ser interpretada y enjuiciada en atención a su propio sentido y tenor literal, en lo que tiene de atribución de competencias o de vulneración de las ajenas, no a partir de la concreta política que, con esta organización, pretenda materializarse o el contexto político que la demanda trae a colación referido a su utilización como una eventual «estructura de estado», pues esa apreciación se basa en la intención que se atribuye a la norma catalana, no en su literalidad [SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 A); y 77/2017, de 21 de junio, FJ 4]. Sentido y tenor literal de las disposiciones impugnadas que fueron las que llevaron a este tribunal a declarar, en la STC 128/2016 la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicionales vigésima segunda, vigésima cuarta y vigésima sexta de la mencionada Ley 3/2015, y la constitucionalidad de su disposición adicional vigésima quinta, de la que trae causa la Ley que aquí nos ocupa.

Es preciso recordar, asimismo, que este tribunal ha rechazado ya en ocasiones anteriores pretensiones similares a la que ahora se formula [SSTC 128/2016, FJ 5 A); 90/2017, de 5 de julio, FJ 2; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c); 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 3, y 65/2020, de 18 de junio, FJ 2 C)]. En todos los casos, el

Tribunal ha destacado que el control que desarrolla en su enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad, de carácter jurídico, no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica, ni de idoneidad, de modo que las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad [por todas, SSTC 118/2016, FJ 1 d); 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 a), y 90/2017, de 5 de julio, FJ 10 c)]. Por ello, la norma impugnada, cuya supuesta inconstitucionalidad se ventila, debe ser interpretada y enjuiciada en atención a su estricto tenor y no a partir de la finalidad que le asigna el recurso como instrumento para la ruptura del Estado al servicio de una eventual república independiente de Cataluña.

C) Por otra parte, el hecho de que la ley solo haga referencia en su preámbulo al art. 150 EAC y no mencione ni las competencias de los arts. 165 y 166 EAC, ni las estatales establecidas en la Constitución, no es motivo para declarar la inconstitucionalidad de la Ley.

a) Hay que comenzar por descartar que el error o la insuficiencia en la mención del título que ampare la norma sea motivo determinante de su inconstitucionalidad. Este tribunal ha dicho, por referencia al legislador estatal –aunque el razonamiento es trasladable al legislador autonómico–, que no solo «es libre para determinar el título competencial en el que funda sus decisiones, siendo lo único relevante que responda a un legítimo ejercicio de las competencias estatales, sino que, en todo caso, corresponde a este tribunal identificar si finalmente el título competencial concreto que ofrezca –cuando proceda– da cobertura al precepto impugnado» (STC 59/2016, de 17 de marzo, FJ 5, y también SSTC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10, y 37/2016, de 3 de marzo, FJ 5). A mayor abundamiento, hemos afirmado de manera reiterada que del principio de seguridad jurídica «no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes» (por todas, SSTC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 5, y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 14), y que los títulos competenciales «son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las comunidades autónomas; operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas, o de que estos incurran en una eventual “selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este tribunal” (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4)» (STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 6).

Por tanto, la circunstancia de que el preámbulo de la Ley 21/2017 solo mencione el art. 150 EAC, aun cuando esta indicación resultara errónea o insuficiente, no afecta de ninguna manera a la constitucionalidad de la ley, siempre y cuando su contenido responda a efectivas competencias autonómicas. En todo caso, la mención de dicho precepto no puede tacharse de incorrecta, puesto que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en cuanto a su organización administrativa, incluyendo «las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa» [párrafo b)]. Como nos recuerda la STC 77/2017, de 21 de junio, FJ 4, «[l]a “potestad de autoorganización” de la comunidad autónoma (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) supone la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva administración autonómica o dependen de ella (STC 55/1999, de 6 de abril, FJ 3, y las que allí se citan) que nuestra doctrina ha identificado con la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias. Resulta de lo anterior que la comunidad autónoma puede “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo” (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6), creando los departamentos o unidades que esti-

me convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas, siempre y cuando con ello no interfiera en las que son propias del Estado».

Y el examen del articulado de la Ley 21/2017 permite apreciar que es una norma eminentemente organizativa de una entidad administrativa que va a ser la encargada de gestionar y ejecutar las prestaciones de protección social, si bien se observa, desde el mismo preámbulo, la existencia de un substrato de naturaleza sustantiva, en consideración al modelo de protección social en el que se inserta la Agencia Catalana de Protección Social, que no es sino una manifestación de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. Lo relevante, en cualquier caso, no es que se hayan dejado de citar las competencias en ejercicio de las cuales va a actuar la Agencia Catalana de Protección Social, sino que la comunidad autónoma ostente efectivamente dichas competencias, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad. Y este interrogante ya recibió respuesta en la STC 128/2016 que, al analizar la constitucionalidad de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 3/2015, precedente de la Ley 21/2017, determinó que la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con competencias en los arts. 165 y 166 EAC que habilitan a la Generalitat para dotarse, en ejercicio de las que ostenta para organizar su administración (art. 150 EAC), con la Agencia Catalana de la Protección Social, extremo que no mereció reproche y en el que no se apreció indicio de inconstitucionalidad. Así lo concluyó en el fundamento jurídico 9 A), en términos que conviene reproducir aquí, puesto que habrán de servir de guía para resolver las demás cuestiones que plantea el recurso de inconstitucionalidad:

«A) La Ley encomienda al Gobierno la elaboración de un anteproyecto para la constitución, también por ley del Parlamento, de una agencia de protección social. Esta expresión (“protección social”), que reiteran los apartados 2 y 3 de la disposición adicional vigésima quinta, tiene un alcance genérico, y asimismo lo tienen las fórmulas “prestaciones” o “prestaciones sociales” que figuran en aquellos números. Así lo han venido a sostener todas las partes del proceso y así es de reconocer ahora, pues, a falta de mayor concreción legal, la “protección social” y las “prestaciones sociales” podrían serlo ya en el ámbito de la Seguridad Social, ya en el correspondiente a la asistencia social, toda vez que sobre una y otra el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye determinadas competencias a la Generalitat, en el respeto, claro es, de las exclusivas del Estado en orden a la legislación básica y al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17); precepto este de la Constitución que también prevé que puedan las comunidades autónomas ejecutar los servicios de la Seguridad Social. En lo que a esta última institución se refiere, el ya mencionado artículo 165 EAC confiere diversas competencias, a título de compartidas, a la comunidad autónoma “respetando –dice su número 1– los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera”: desarrollo y ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico; gestión del régimen económico de la Seguridad Social; organización y gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña; ordenación y ejercicio de determinadas potestades administrativas sobre instituciones, empresas y fundaciones que colaboran con el sistema; reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas y, en fin, coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de la Seguridad Social (sobre unas u otras de estas competencias y acerca de su ajuste con las exclusivas del Estado, véanse, de entre la más reciente jurisprudencia, las SSTC 211/2012, de 14 de noviembre, FJ 5; 104/2013, de 25 de abril, FJ 4; 33/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8, a cuya doctrina, en general, procede remitirse ahora). Pero también cabe reconducir a la noción de “protección social” y a la genérica, de “prestaciones sociales” las que se establezcan y provean al amparo de la competencia de la Generalitat sobre “servicios sociales” (art. 166 EAC), competencia que se califica de “exclusiva”, por más que ello, según se expre-

sa con reiteración, no supone la exclusión de las que el Estado pueda, con arreglo a sus títulos propios *ex* artículo 149.1 CE, desplegar en este mismo ámbito (por todas, STC 154/2013, de 10 de septiembre, FJ 6).

Baste la referencia anterior para recordar que la Generalitat ostenta, por obra del estatuto de autonomía, determinadas competencias en orden a la protección social y, en concreto, para regular y ordenar prestaciones económicas con finalidad asistencial (Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico) y para el reconocimiento y la gestión de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social [arts. 165.1 a) y 165.1 f) EAC]».

b) Por lo que se refiere a la ausencia de mención de las competencias que ostenta el Estado en la materia *ex constitutione*, aparte de que esa carencia no es totalmente cierta, porque el preámbulo de la Ley se refiere expresamente a las competencias que ejerce el Estado en materia de seguridad social, tampoco resulta imprescindible dicha mención para que la Ley sea considerada constitucional, porque la Constitución y el bloque de la constitucionalidad rigen, por su propia primacía, con independencia de su mención expresa en la legislación estatal o autonómica [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8 C) a)]. Además, es doctrina constante de este tribunal que, al igual que el Estado, las comunidades autónomas, al ejercer sus competencias normativas, no vienen constitucionalmente obligadas a hacer expresa reserva de las competencias estatales mediante la inclusión de una cláusula de salvaguardia (STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 9). Y es que resulta contrario al principio de conservación de las normas entender que una norma rebasa el ámbito propio de competencia de quien la dicta si nada se dice en ella sobre el particular y nada se alega, además, sobre acto alguno que pueda justificar tal interpretación (STC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4). En último término, la aplicación o no de la normativa estatal no está a la disponibilidad de lo que pueda establecer la comunidad autónoma sino a lo que derive de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, sin necesidad de cláusulas de salvaguardia [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 a), y 135/2006, de 27 de abril, FJ 6]. Y el silencio de la ley autonómica sobre la aplicación de la legislación estatal no puede significar nunca la exclusión de esta si su aplicación viene exigida por el bloque de la constitucionalidad, como ya se ha señalado [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8 C) a)].

Las consideraciones hasta aquí expuestas deben conducir, en suma, a la desestimación de la tacha de inconstitucionalidad que el abogado del Estado dirige contra la totalidad de la Ley 21/2017.

3. Una vez desechada la queja articulada contra la Ley en su conjunto, hemos de proceder al examen de las que imputan a determinados preceptos la vulneración de las competencias estatales, comenzando por el art. 2.3, cuyo tenor es el siguiente:

«La Agencia Catalana de Protección Social goza de la reserva de nombre y de los beneficios, las excepciones y las franquicias de cualquier naturaleza que la legislación atribuye a las entidades públicas responsables de la protección social».

Según se alega en el recurso, este precepto es una garantía de homologación de la agencia con las entidades de la Seguridad Social, una vez operada la sustitución del sistema estatal, lo que podría comprometer los recursos públicos estatales, porque no se acota la posibilidad de asunción de nuevas competencias al vigente marco competencial de la Generalitat. Las representaciones del Parlamento de Cataluña y de la Generalitat no encuentran relación entre el argumento del recurso y el contenido del precepto o su encaje en el bloque de la constitucionalidad.

La impugnación de este precepto descansa en la misma premisa que la queja dirigida contra la totalidad de la Ley 21/2017: se trata de la creación de una estructura de Estado al servicio de una eventual república independiente, que pretende asumir las competencias del Estado en materia de seguridad social. Frente a ello solo cabe ofrecer la misma respuesta que hemos dado en el fundamento anterior, esto es, que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de modo

que las intenciones del legislador, su estrategia o su propósito último no constituyen objeto de control, debiendo limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad, atendiendo al tenor literal y sentido propio de aquellos.

En este caso, el sentido de la norma no es otro que el de definir, dentro del artículo referido a su naturaleza jurídica, el estatus de la Agencia Catalana de Protección Social, como organismo autónomo administrativo encargado del desarrollo de las funciones que se enumeran en el art. 3 de la Ley. No es, por tanto, un precepto que delimite competencias ni en el que se pueda apreciar algún exceso en ese ámbito que implique la invasión de las competencias estatales.

Por otra parte, nos encontramos ante una impugnación preventiva o hipotética, vedada en nuestra doctrina (por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4), puesto que descansa sobre la hipótesis de que la Agencia pueda venir a sustituir el sistema estatal de Seguridad Social, que puedan comprometerse los recursos públicos estatales o que se puedan asumir por aquella nuevas competencias no previstas en el actual marco competencial de la Generalitat, posibilidades que no se derivan del tenor literal del precepto analizado. Lo que el recurso plantea, en suma, es un eventual abuso de la norma, con la intención de conculcar el vigente orden constitucional de competencias, en atención al contexto político en el que se adoptó, situación que este tribunal no puede presumir. Como señaló la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de estas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5, y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4)».

En consecuencia, debe desestimarse la queja dirigida contra el art. 2.3.

4. El recurso dirige también sus quejas de inconstitucionalidad respecto de los apartados 1, párrafos c), d) y h), y 2 del art. 3. Para un más adecuado estudio de dichas quejas, es conveniente reproducir íntegramente el precepto, sin perjuicio de destacar en cursiva los concretos apartados que son objeto de impugnación:

«Artículo 3. Funciones

1. Son funciones de la Agencia Catalana de Protección Social:

a) Realizar el desarrollo ejecutivo del sistema de protección social de Cataluña, entendido como el conjunto de elementos vinculados a la protección social que son competencia de la Generalidad.

b) Gestionar de forma centralizada las prestaciones que integran los instrumentos de protección social que en cada momento sean competencia de la Generalidad y los que le atribuye la presente ley, sin perjuicio de las funciones prescriptoras de los entes y departamentos de la Generalidad con competencia material en las distintas vertientes de la protección social.

c) Organizar y gestionar los recursos que integran el sistema de servicios sociales y los que en un futuro le sean atribuidos.

d) Relacionarse con organismos equivalentes y otras administraciones públicas para la mutua colaboración y gestionar las prestaciones en que sea necesario tener en cuenta cambios de residencia o a períodos de carencia o de acreditación transcurridos en otros lugares.

e) Fomentar la investigación y la formación en materia de protección social en colaboración con los organismos responsables, centros de investigación, universidades y otras organizaciones especializadas.

f) Proporcionar apoyo técnico a los estudios, proyectos y propuestas normativas que mejoren la extensión o la eficiencia de los niveles de protección social.

g) Representar, en materia de protección social, al Gobierno en las instituciones internacionales de este ámbito.

h) Recaudar, tanto por la vía ordinaria como ejecutiva, todo tipo de contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades que deban ser pagadas por conceptos relacionados con la protección social en el marco de las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalidad, sin perjuicio de que puedan establecerse convenios de colaboración o participar con otros entes para hacer más eficientes los procesos administrativos de recaudación, en especial los relativos a la vía ejecutiva.

2. Sin perjuicio de las funciones establecidas por el apartado 1, corresponden a la Agencia Catalana de Protección Social las demás funciones que el Parlamento, el Gobierno o el departamento competente en materia de protección social le atribuyan mediante los instrumentos jurídicos oportunos en cada caso».

El abogado del Estado agrupa sus impugnaciones en dos bloques, en función de los argumentos que sustentan la tacha de inconstitucionalidad: uno referido al apartado 1, párrafos d) y h), y al apartado 2, y el otro centrado en los apartados 1 c) y 2. Vamos a enjuiciarlas siguiendo la misma estructura del recurso.

A) En cuanto a las funciones de la agencia que se enuncian en los párrafos d) y h) del apartado 1 y en el apartado 2, se alega la vulneración de la competencia estatal exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, a la vista de las competencias autonómicas recogidas en el art. 165 EAC. En particular, el apartado 1 h) invadiría la competencia estatal en materia de «asistencia social interna» al sistema de Seguridad Social. Por su parte, la Generalitat defiende, en general, que las previsiones del art. 3 se deben interpretar de conformidad con la STC 128/2016, mientras que la representación del Parlamento de Cataluña discute la impugnación porque el párrafo d) solo atribuye a la agencia la función de relacionarse con otros organismos e instituciones en el ejercicio de sus competencias, y, en cuanto al párrafo h), no comparte la interpretación de la doctrina de la STC 239/2002 sobre la «asistencia social interna al sistema de Seguridad Social», desmintiendo el tenor literal cualquier injerencia competencial, ya que la recaudación de los medios y recursos se llevará a cabo en el marco de las competencias atribuidas a la Generalitat. Por lo que se refiere al apartado 2, alega que se trata de una cláusula de cierre que tiene carácter neutro.

a) Como bien señala el letrado del Parlamento de Cataluña, el párrafo d) enuncia una función de relación y colaboración de la Agencia Catalana de Protección Social con organismos similares y con otras administraciones públicas, que es un trasunto de dos principios esenciales del Estado de las autonomías: el principio de territorialidad de las competencias y el de colaboración entre las distintas administraciones del conjunto del Estado.

Este tribunal ha reiterado que el principio de territorialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45), y significa que las competencias autonómicas deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia comunidad autónoma (STC 118/2017, de 19 de octubre, FJ 5). Como nos indica la STC 79/2017, de 22 de junio, en su FJ 13 a), «el alcance territorial de las competencias autonómicas viene impuesto por la organización territorial del Estado en comunidades autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas comunidades (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2)», de forma que el territorio autonómico «se configura como un elemento definidor de las competencias de cada comunidad autónoma en su relación con las demás comunidades autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales».

Ahora bien, ello no implica necesariamente –como precisa la STC 194/2011, de 13 de diciembre, en su fundamento jurídico 5– «que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una comunidad autónoma, estas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado lo que supondría, en definitiva, la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad». En tal sentido, este tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito [STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, reiterada en la STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)]. Y, con carácter general, «estas consecuencias supraterritoriales son el resultado lógico de “la unidad política, jurídica, económica y social de España” que “impide su división en compartimientos estancos”, por lo que “la privación a las comunidades autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación” [STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; doctrina luego reiterada en las SSTC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2, y en la ya mencionada STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 3 b)]. Así, la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos autonómicos no puede significar que esté vedado a los órganos autonómicos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias en otros lugares del territorio nacional o internacional siempre que no se condicione o enerve el ejercicio de competencias estatales propias» [STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7 b)].

Así pues, no se encuentran proscritas por el ordenamiento constitucional las actuaciones ejecutivas autonómicas por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las comunidades autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus estatutos de autonomía, y ese efecto supraterritorial no determina que las competencias reviertan al Estado, pues semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, solo puede producirse cuando «no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales [...] (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)» (SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7, y 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5).

Esta última precisión nos conduce a enlazar con el principio de colaboración que, como ha declarado este tribunal, es un principio esencial del marco constitucional (STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3), particularmente necesario para la ordenación y el ejercicio de las respectivas potestades, que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado», y es consustancial «al modelo del Estado de las autonomías» (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14, y 152/1988, de 20 de julio, FJ 6, entre otras). Como recordamos en la STC 78/2017, de 22 de junio, FJ 6, la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Y, en este caso, el art. 115.2 EAC establece que «[l]a Generalitat, en los casos en

que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las comunidades autónomas afectadas».

De acuerdo con las consideraciones hasta aquí expuestas, podemos concluir que la previsión del párrafo d) cuestionado se limita a contemplar un supuesto de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las autonomías, que encuentra amparo en el referido art. 115.2 EAC, así como, de manera especial, en lo dispuesto en el art. 174 EAC, que se refiere a las relaciones de colaboración de la Generalitat con el Estado (apartado 1) y con las comunidades autónomas (apartado 2), en este último caso, dirigidas a «la fijación de políticas comunes, para el ejercicio eficaz de sus competencias y para el tratamiento de los asuntos de interés común, especialmente cuando tengan un alcance supraterritorial», añadiéndose que la Generalitat «debe prestar la ayuda necesaria a las demás comunidades autónomas para el ejercicio eficaz de sus competencias». Junto a ello, los arts. 175 a 178 EAC establecen las reglas precisas conforme a las cuales se habrán de desenvolver las relaciones de colaboración con el Estado y con otras comunidades autónomas. Por consiguiente, la norma legal discutida cuenta con el debido respaldo dentro del bloque de la constitucionalidad, sin que se aprecie la denunciada vulneración de la competencia estatal exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, que se muestra, más bien, como una impugnación meramente preventiva del precepto.

b) El párrafo h) del art. 3.1 prevé la competencia de la Agencia Catalana de Protección Social para recaudar todo tipo de contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades que deban ser pagadas por conceptos relacionados con la protección social, en el marco de las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalitat. Como ya se ha expuesto, la representación del Estado le achaca el mismo vicio de inconstitucionalidad que al párrafo d), y, además, que invade las competencias en materia de asistencia social interna al sistema de Seguridad Social.

Para dar respuesta a esta impugnación, hay que partir del carácter complejo de la materia «protección social», tan central en un Estado social como el nuestro (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5), que puede desenvolverse, como ya se ha adelantado anteriormente, al citar la STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 A), tanto en el ámbito de la Seguridad Social como en el de la asistencia social, sobre los cuales ostenta competencias la Generalitat de Cataluña en virtud de lo dispuesto en los arts. 165 y 166 EAC, aunque sea con distinto alcance.

En relación con la noción material de «asistencia social» hemos declarado que «no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las comunidades autónomas [...] Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual –con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección– es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 7). Por ello, como se concluye en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5, es claro que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que

condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de asistencia social.

Esta nota diferenciadora permitiría, *prima facie*, excluir la previsión del art. 3.1 h) del ámbito de la competencia que, en materia de asistencia social, atribuye a la Generalitat el art. 166 EAC, a la que sería extraña la función recaudadora que se contempla en el precepto, si bien los términos de este presentan una formulación tal que no permiten circunscribirlo a las contribuciones de los beneficiarios de las prestaciones, pues se refieren de forma muy amplia a contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades «que deban ser pagadas por conceptos relacionados con la protección social», enunciado en el que puede tener cabida una amplia panoplia de posibilidades no necesariamente ligadas a las contribuciones que son propias de nuestro sistema de seguridad social. Así, el art. 33.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, establece que «[l]os beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal». En relación con la previsión de este último precepto hemos dicho en la STC 27/2017, de 16 de febrero, FJ 3 a) que es reflejo de que el sistema para la autonomía y atención a la dependencia es universal pero no financiado exclusivamente con cargo a los presupuestos generales estatales y autonómicos, por lo cual el art. 33 de la Ley 39/2006 «prescribe el deber de contribuir de los usuarios de los servicios públicos asistenciales integrados en el catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia sufragando parte de su coste, instaurándose así el sistema del “copago” en la financiación de los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. De esta forma, parte del coste de estos servicios será de aportación o financiación individual o privada». Lo que importa, a nuestros efectos, es que el legislador estatal puede regular, al amparo del art. 149.1.1 CE, las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el establecimiento y la regulación de las tasas por prestación de servicios de atención asistencial incluidos en el catálogo de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (contenido en el art. 15 de la Ley 39/2006), en las que se instrumentaliza el «copago» de tales servicios, entendiendo que esas condiciones básicas hacen referencia «al contenido primario [...] del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos [...])» [FJ 3 b)]. Ahora bien, como precisamos en esa misma sentencia, la comunidad autónoma que ha asumido la competencia exclusiva en materia de servicios sociales en su Estatuto de Autonomía (en el caso de Cataluña, art. 166.1 EAC) «tiene la competencia financiera para la creación y regulación de las tasas por prestación de los servicios de atención asistencial del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la [comunidad autónoma] al ser precisamente la competente para prestar tales servicios públicos» en virtud de su Estatuto de Autonomía. «Y adicionalmente, es el propio legislador estatal el que, en el art. 14.2 de la Ley 39/2006, ha atribuido a las comunidades autónomas la prestación de los servicios públicos del sistema para la autonomía y atención a la dependencia a través de su red de servicios sociales» (STC 27/2017, FJ 4).

Por tanto, de acuerdo con la legislación estatal, hay una posibilidad innegable de que existan contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades que deba recaudar la Agencia Catalana de Protección Social, derivadas del ejercicio por parte de la comunidad autónoma de sus competencias exclusivas en materia de servicios sociales. Y esa posibilidad resulta también refrendada por el art. 66 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, referido a la participación del usuario o usuaria en la financiación de las prestaciones, cuyo apartado 1 dispone que «[e]n las prestaciones de servicios garantizadas no gratuitas, la Generalidad debe establecer en la Cartera de servicios sociales el módulo social

y la participación económica de los usuarios en su coste», determinándose en el art. 67 los criterios para el establecimiento de la participación de los usuarios. Es decir, que tanto la legislación estatal como la autonómica en materia de servicios sociales contemplan el copago por los usuarios en cuanto a determinados servicios y prestaciones, lo cual justifica de manera indudable, desde la perspectiva constitucional, la previsión del art. 3.1 h) de la Ley 21/2017.

En todo caso, con independencia de lo anterior, no podemos soslayar que, además de la competencia indicada en materia de servicios sociales, el art. 165 EAC asigna a la Generalitat la competencia compartida en materia de seguridad social, «respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social», que incluye, entre otras funciones, «[l]a gestión del régimen económico de la Seguridad Social» [apartado 1 b)]. Ahora bien, ello no permite entender que corresponda a la Generalitat directamente la gestión íntegra de ese régimen económico, como ya ha precisado este tribunal al delimitar el alcance de esa competencia de gestión económica en relación con la que al Estado reserva el art. 149.1.17 CE, entre otros pronunciamientos, en la STC 124/1989, de 7 de julio, cuya doctrina ha sido reiterada, entre las más recientes, en las SSTC 7/2016, de 21 de enero, FJ 4; 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, y 158/2021, de 16 de septiembre, FJ 4.

Ya dijimos en el fundamento jurídico 3 de la STC 124/1989 que del art. 149.1.17 CE no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga solo potestades normativas, sino que puede comportar igualmente la atribución de competencias de gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social (en el mismo sentido, STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6). Y es que «[e]l designio perseguido con el acantonamiento del “régimen económico” dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de “un régimen público”, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de seguridad social (art. 149.1.1 de la Constitución)». Como puede deducirse de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del art. 149.1.17 CE, «la mención separada del “régimen económico” como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no solo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas. En su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la tesorería, de una a otra comunidad autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no solo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios» (STC 124/1989, FJ 3).

En consecuencia, «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social», que se encuentra contemplada en el art. 165.1 b) EAC, no puede ser entendida en un

sentido extensivo, que comprenda toda actividad de gestión de dicho régimen económico, sino que está condicionada intrínsecamente por la propia noción del sistema de seguridad social, pues «las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de seguridad social» (SSTC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3, y 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5).

De lo hasta aquí expuesto podría llegar a deducirse que no todas las funciones recaudatorias a que se refiere el precepto discutido estén residenciadas actualmente en la administración de la Generalitat. No obstante, como señalamos en la STC 128/2016, de 7 de julio, en relación con el apartado 2 de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, precedente de la Ley de la Agencia Catalana de Protección Social que ahora examinamos, cabe entender el precepto «en el sentido de que alude no tanto a competencias que sean, hoy, de titularidad estatal (supuesto en que la norma, ya se ha dicho, sería inconstitucional sin más), sino al eventual ejercicio por la administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la comunidad autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes trasposos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña» [FJ 9 B) c)]. En suma, así entendido el precepto y la referencia que en el mismo se contiene «a las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalidad», debe ser considerado conforme a la Constitución por no invadir las competencias estatales, interpretación de conformidad que se llevará al fallo.

Por otra parte, como ya se expuso antes, el abogado del Estado sostiene que el art. 3.1 h) invade la competencia del Estado en materia de «asistencia social interna». Ya nos hemos referido más arriba al alcance de la materia «asistencia social» que, atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta, pues su sostenimiento se realizaría al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y su dispensación la llevarían a cabo entes públicos u organismos dependientes de entes públicos. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Ahora bien, tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, respondiendo al mandato del art. 41 CE, según el cual, los poderes públicos «mantendrán un régimen público

de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo», añadiendo que «la asistencia y prestaciones complementarias serán libres». Como se señala en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, este precepto consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios, siendo por ello un precepto neutro desde la perspectiva de la distribución de competencias (FJ 6). En todo caso, según se indica en esa misma sentencia, «resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función de Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva. Pero ello no abona que tal expansión sobre el alcance que dicha materia tenía al aprobarse la Constitución merme o restrinja el ámbito propio de la “asistencia social”, pues esta tendencia, que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de esta última materia, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente, en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos, de manera que cada cual actúe en su respectivo ámbito de competencias. Y ello, como antes afirmábamos, “con independencia de que el sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección” (STC 76/1986, FJ 7) que la llamada “asistencia social”. De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social “interna” al sistema de Seguridad Social y otra “externa” de competencia exclusiva de las comunidades autónomas» (FJ 5). Es de aclarar, no obstante, que, dado el carácter neutro que hemos asignado al art. 41 CE, esa asistencia social «interna» al sistema de seguridad social no es propiamente un título competencial, sino una esfera de actuación que se desarrolla dentro del campo de la Seguridad Social para dar cumplimiento al mandato del art. 41 CE, en la que se intervendrá tanto por parte del Estado como de las comunidades autónomas que cuenten con competencias en esa materia (como es el caso de Cataluña, que las tiene en virtud del art. 165 EAC), operando cada uno dentro de su respectivo ámbito competencial.

Aclarados los anteriores extremos, hay que rechazar que el art. 3.1 h) de la Ley de la Agencia Catalana de Protección Social invada las competencias estatales en materia de «asistencia social interna», que equivale a afirmar que no vulnera las competencias estatales del art. 149.1.17 CE en materia de seguridad social, pues, según ya se ha concluido, se mueve dentro de los títulos competenciales establecidos en los arts. 165 y 166 EAC, o, como precisa el precepto, «en el marco de las competencias que tiene atribuidas en esta materia [la protección social] la Generalidad».

En definitiva, no se advierte tacha alguna de inconstitucionalidad en el art. 3.1 h), por lo que debe desestimarse el recurso en relación con el mismo.

c) En cuanto al apartado 2, le imputa el recurso el mismo motivo de impugnación que a los párrafos d) y h) del apartado 1. La impugnación debe ser desechada, pues el precepto en cuestión contiene una cláusula de cierre que se limita a prever la posibilidad de que el Parlamento, el Gobierno o el departamento competente en materia de protección social puedan atribuir a la Agencia de Protección Social otras funciones en el futuro, mediante los instrumentos jurídicos oportunos. Carece, por tanto, de todo contenido competencial actual y específico, por lo que en modo alguno incurre en vulneración de las competencias estatales establecidas en el art. 149.1.17 CE. En este punto, la impugnación que formula el Estado es meramente preventiva y no puede ser atendida.

B) A los apartados 1 c) y 2 del art. 3 se les imputa que prevén la asunción de competencias que se atribuyan en el futuro a la Agencia, lo que, si no se ciñe a competencias actuales o a funciones que puedan reconducirse a competencias estatutarias de la comunidad autónoma, en los términos expuestos por la STC 128/2016,

sería inconstitucional según mantiene el recurso. El Parlamento de Cataluña opone el carácter preventivo de la impugnación, y, al igual que la representación de la Generalitat, considera que su constitucionalidad resulta clara aplicando el criterio de la citada STC 128/2016.

El contenido del apartado 2 ya ha quedado expuesto en el punto anterior, y el apartado 1 c), en una línea similar, prevé que la Agencia Catalana de Protección Social organiza y gestiona los recursos que integran el sistema de servicios sociales «y los que en un futuro le sean atribuidos». Es decir, en ambos casos se contempla la posibilidad de que se le atribuyan en el futuro nuevos recursos o nuevas funciones, sin especificar cuáles puedan ser estos. Sin embargo, el abogado del Estado sostiene su inconstitucionalidad para el caso de que esas futuras atribuciones no tengan encaje en competencias autonómicas actuales o funciones que puedan encontrar ajuste con las previsiones del estatuto de autonomía. Este planteamiento no puede ser admitido, pues parte del prejuicio de que se va a hacer un uso desviado de esas previsiones legales para incurrir en excesos respecto del ámbito competencial delimitado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, con invasión de las competencias estatales, hipótesis de partida que no puede ser asumida por este Tribunal Constitucional. El control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación, ni puede efectuar un enjuiciamiento abstracto sobre el pretendido resultado que necesariamente traerá consigo la aplicación del precepto (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4). Este tribunal tiene declarado que «es constante la doctrina que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2)» (STC 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2).

En consecuencia, la impugnación de estos dos preceptos, que tiene un carácter estrictamente preventivo, debe ser desestimada.

5. El recurso se dirige a continuación contra el art. 5, regulador de los «[p]rincipios generales de actuación» de la Agencia, y, más específicamente, contra su apartado 3, en el que se recoge el principio de predictibilidad, en los siguientes términos: «Predictibilidad: se concreta en una aplicación coherente de las normas. Los derechos y los deberes de los ciudadanos deben estar bien definidos, y las políticas y las normas deben ejecutarse con criterios constantes y con la máxima transitoriedad posible cuando sea necesario realizar cambios en las obligaciones contributivas, en la configuración del derecho de acceso o en una prestación, o en sus características, y, en general, en los derechos de los ciudadanos».

En el recurso se argumenta que de esta referencia a la predictibilidad y del contenido del apartado 3 se deduce la ruptura de la caja única del sistema, que se asocia a la competencia exclusiva estatal en materia del régimen económico de la Seguridad Social. Discuten ese planteamiento las representaciones autonómicas. El Parlamento de Cataluña afirma que se trata de la aplicación coherente de las normas, siendo evidente que no interfiere en la unidad del sistema económico de la Seguridad Social ni en la unidad de su regulación jurídica, ni supone la adopción de una política distinta de la Seguridad Social en Cataluña. Por su parte, la abogada de la Generalitat sostiene que dicho principio se proyecta sobre las competencias estatutarias en materia de protección social, y que se aplica, en todo caso, a las competencias compartidas que puedan corresponder a la Generalitat en materia de régimen económico de la Seguridad Social, y a las prestaciones asistenciales cubiertas por la competencia en materia de servicios sociales.

Ante todo, conviene poner de relieve que lo que establece el art. 5.3 de la Ley 21/2017 es un principio de actuación de la Agencia Catalana de Protección Social, que, por tanto, queda restringido al ámbito ejecutivo, sin afectar al de la normación, y que, por otro lado, se refiere al modo en que ha de proceder aquella en el ejercicio de las funciones contenidas en el art. 3 que, *a priori*, de acuerdo con lo que se ha expuesto al examinar las impugnaciones dirigidas frente a dicho precepto, resultan acordes con el régimen de distribución de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad, ya que encuentran encaje en las previsiones de los arts. 165 y 166 EAC, sin invadir las competencias que al Estado reserva el art. 149.1.17 CE. Por consiguiente, si ese principio se ha de aplicar en relación con el ejercicio de unas competencias autonómicas que encuentran amparo en el texto estatutario, el acomodo de la actuación de la agencia a ese principio difícilmente podrá dar lugar a la ruptura de la caja única ni afectar a la competencia exclusiva del Estado en relación con el régimen económico de la Seguridad Social.

En todo caso, lo que ese principio viene a imponer a la Agencia es una «aplicación coherente de las normas». La predictibilidad es un trasunto del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que se traduce, como nos recuerda la STC 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 6, entre otros aspectos, en la «certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados», así como en «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho». De esta forma, el art. 5.3 impone a la Agencia una correcta definición de los derechos y deberes de los ciudadanos, así como la actuación con criterios constantes en la ejecución de las políticas y las normas en materia de protección social, exigiéndole que actúe con la máxima transitoriedad cuando se produzcan cambios en los derechos y obligaciones de los ciudadanos, lo que equivale a imponer a la Agencia que ejecute en el menor tiempo posible las variaciones normativas que se produzcan y que se refieran a los derechos, a las prestaciones y a las obligaciones contributivas de los ciudadanos. De acuerdo con lo que se ha expuesto al examinar las tachas dirigidas contra distintos apartados del art. 3, las funciones gestoras que, en relación con dichos extremos, realiza la Agencia, encuentran cobertura en las competencias que asignan a la comunidad autónoma los arts. 165 y 166 EAC, tanto si se refieren a prestaciones como a contribuciones, sin que el precepto aquí discutido prejuzgue sobre cuál ha de ser el origen, estatal o autonómico, de las normas en cuya aplicación se habrá de actuar conforme al principio de predictibilidad.

No se aprecia, en suma, que la aplicación de dicho principio pueda producir una ruptura en la caja única del sistema ni afectar a la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social, por lo que el recurso debe ser desestimado también en cuanto al art. 5.3.

6. El siguiente precepto frente al que se solicita en el recurso la declaración de inconstitucionalidad es el art. 14.3 de la Ley 21/2017, referido a los recursos económicos de la Agencia Catalana de Protección Social. Más en concreto, la tacha se circunscribe al párrafo b) del precepto, cuyo tenor es el siguiente:

«Artículo 14. Medios y recursos económicos

[...]

3. Los recursos económicos de la Agencia Catalana de Protección Social están constituidos por:

[...]

b) Los recursos derivados del ejercicio de la función recaudadora de las contribuciones al sistema de protección social que puedan definirse en el marco de las competencias que en cada momento tenga atribuidas la Generalidad».

En el recurso se afirma que dicha regla es inconstitucional por vulnerar la competencia exclusiva del Estado sobre régimen económico de la Seguridad Social, al incluir los recursos derivados de la función recaudadora de las contribuciones al sis-

tema de protección social. También invadiría la asistencia social interna al sistema de seguridad social, aceptándose tácitamente que la Generalitat no ostenta en este momento competencia alguna en la materia, por lo que lo difiere al futuro. El letrado del Parlamento de Cataluña y la abogada de la Generalitat reiteran, en contra de ese planteamiento, los argumentos que expusieron al socaire de la impugnación del art. 3.

Como bien señalan las representaciones autonómicas, basta con remitirse a las consideraciones efectuadas en el fundamento jurídico 4 en relación con el art. 3 de la Ley 21/2017, especialmente las relativas al apartado 1 h), para rechazar esta impugnación, sin perjuicio de que deba extenderse también respecto de este precepto la interpretación de conformidad allí realizada, por la conexión existente entre ambos.

Por otra parte, el precepto impugnado establece una doble condición para que la agencia pueda nutrirse de los recursos procedentes de contribuciones al sistema de protección social: por una parte, que tengan lugar en el marco de las competencias que en cada momento tenga atribuidas la Generalitat, lo que implica que no será posible obtener recursos procedentes de contribuciones ajenas a ese marco competencial; y, por otra, que ese preciso marco competencial permita definir tales contribuciones, porque si no caben dentro del mismo, no será factible su establecimiento. Queda excluida, por consiguiente, la posibilidad de la invasión de las competencias estatales en virtud de la previsión del art. 14.3 b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017.

7. El recurso de inconstitucionalidad también impugna la disposición adicional primera de la Ley, en la cual se establece lo siguiente:

«Disposición adicional primera. Exclusión de la función de gestión de las prestaciones sanitarias.

Queda expresamente excluida de las funciones de la Agencia Catalana de Protección Social la gestión de las prestaciones sanitarias, que corresponde al Servicio Catalán de la Salud, sin perjuicio de que el reconocimiento del derecho de acceder a dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos corresponda a la Agencia o a otros organismos especializados».

Se achaca a esta disposición que excluye de las competencias de la agencia la función de gestión de las prestaciones sanitarias, pero le atribuye el reconocimiento del derecho a acceder a dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos, lo que vulneraría la competencia estatal del art. 149.1.16 CE. La abogada de la Generalitat defiende la constitucionalidad de la disposición, señalando que, pese a su no muy afortunada redacción, se refiere a la competencia que corresponde a la Generalitat sobre coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de la Seguridad Social, en virtud del art. 165.1 c) EAC. Por su parte, el letrado del Parlamento de Cataluña sostiene que su principal función es la exclusión expresa de la gestión de las prestaciones sanitarias por parte de la agencia, y que no se establece una competencia sobre el reconocimiento del derecho de acceder a dichas prestaciones o de obtener un reembolso de gastos, y que, en todo caso, las comunidades autónomas pueden establecer servicios complementarios, costeados exclusivamente con cargo a sus presupuestos, solo para beneficiarios y asegurados, y que, en consecuencia, la autorización para que accedan a los mismos quienes no tengan esa condición, con la consiguiente contraprestación, debe corresponder a la misma comunidad autónoma, por lo que no se menoscaban competencias estatales.

El reconocimiento del derecho a acceder a las prestaciones sanitarias o la obtención de reembolsos serían actividades típicamente ejecutivas, que estarían amparadas dentro de la competencia compartida que reconoce a la Generalitat el art. 162.3 a) EAC sobre «[l]a ordenación, la planificación, la determinación, la regulación y la ejecución de las prestaciones y los servicios sanitarios, sociosanitarios y de salud

mental de carácter público en todos los niveles y para todos los ciudadanos», o, en último término, en la que invoca la abogada de la Generalitat, en relación con «[l]a organización y la gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña» [art. 165.1 c) EAC].

Además, en ambos casos, la intervención autonómica aparece contemplada por la propia legislación básica en materia sanitaria, lo que permite también excluir la vulneración competencial que se denuncia.

Así ocurre en el caso de los reembolsos, tanto si entendemos que se está refiriendo a los que debe percibir la administración por las prestaciones sanitarias en determinados supuestos, como a los que pueda corresponder obtener los titulares del derecho a la asistencia sanitaria.

En efecto, en cuanto a la primera perspectiva, sin ánimo de exhaustividad, los reembolsos se contemplan en la legislación básica estatal tanto para el caso de los que debe percibir la administración por las prestaciones sanitarias a usuarios sin derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos [arts. 16, 46 d) y 83 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad y art. 3.3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud] como para las aportaciones o reembolsos de los usuarios que procedan en los casos de la cartera común suplementaria y de la cartera común de servicios accesorios del sistema nacional de salud, a que se refieren, respectivamente, los arts. 8 *ter* y 8 *quater* de la Ley 16/2003, o, incluso, en los supuestos de la cartera de servicios complementaria de las comunidades autónomas, prevista en el art. 8 *quinquies* de la misma Ley 16/2003.

Tampoco existe problema de constitucionalidad si entendemos referida la norma a los reembolsos que deban obtener los titulares del derecho a la asistencia sanitaria, pues hay diversos supuestos en los que, de acuerdo con la normativa básica estatal y la autonómica de desarrollo, hay lugar a ello. Así, en primer lugar, se pueden mencionar las situaciones de riesgo vital en las que se haya acudido a otros servicios sanitarios y se justifique que no se han podido utilizar los centros, establecimientos y servicios del sistema nacional de salud, propios o concertados. En tales casos de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital que hayan sido atendidos fuera del sistema nacional de salud, el art. 4.3 del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, prevé el reembolso de los gastos originados por aquella, una vez comprobado que no se pudieron utilizar oportunamente los servicios del sistema nacional de salud y que no constituye una utilización desviada o abusiva de esta excepción; reembolso al que deberán hacer frente las comunidades autónomas, según se desprende del art. 10.1 de la Ley de cohesión y calidad del sistema nacional de salud.

Otro supuesto que podría dar lugar al derecho a obtener un reembolso es el relativo a la cartera común suplementaria de prestación ortoprotésica, regulada por el Real Decreto 1506/2012, de 2 de noviembre, por cuanto de su régimen se desprende la existencia de un importe máximo financiable por las comunidades autónomas, estando sujeta tal cartera, como regla general, a aportación del usuario (art. 9.1).

No cabe entender, por consiguiente, que la inclusión en la disposición adicional primera de la Ley 21/2017 del reconocimiento del derecho a obtener un reembolso de gastos invada la competencia estatal del art. 149.1.16 CE, al encontrar acogida dentro de las competencias autonómicas en materia de sanidad, previstas en el art. 162 EAC.

En cuanto al reconocimiento del derecho a la prestación sanitaria con cargo a fondos públicos, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 3 *bis* de la Ley 16/2003, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, aplicable en virtud de nuestra consolidada doctrina del *ius superveniens*, en cuya virtud las controversias competenciales deben resolverse teniendo en cuenta el marco jurídico vigente en el momento de su resolución. Según este precepto «el recono-

cimiento y control del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos corresponderá al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social con la colaboración de las entidades y administraciones públicas imprescindibles para comprobar la concurrencia de los requisitos a los que se refiere el artículo 3.2, en la forma en que se determine reglamentariamente (apartado primero, primer párrafo) y conforme a su apartado segundo “[u]na vez reconocido el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos, este se hará efectivo por las administraciones sanitarias competentes, que facilitarán el acceso de los ciudadanos a las prestaciones de asistencia sanitaria mediante la expedición de la tarjeta sanitaria individual».

La STC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 4, al enjuiciar la reserva al Estado del ejercicio de las competencias relativas al reconocimiento y control de la condición de asegurado (introducida por el art. 1.2 del Real Decreto-ley 16/2012), indicó que esa reserva, al amparo de la competencia estatal de «coordinación general de la sanidad» del art. 149.1.16 CE, se refería únicamente a la facultad de coordinación de la información sobre cuya base las comunidades autónomas hacen efectivo el derecho a la asistencia sanitaria mediante la expedición de la correspondiente tarjeta sanitaria individual. En efecto, como indicamos allí, «lo que se atribuye en este precepto a los órganos estatales no es una facultad de naturaleza ejecutiva o de desarrollo de las bases estatales en materia de sanidad, sino, más propiamente, una función previa y coadyuvante al ejercicio por la comunidad autónoma de su competencia para el otorgamiento de la tarjeta sanitaria, que consiste en coordinar la información existente para hacer posible la acreditación de que el asegurado o beneficiario reúne en cada momento las condiciones subjetivas previstas en la legislación aplicable para tener acceso a las prestaciones contempladas en la norma». Así, «corresponde a las comunidades autónomas [...] hacer efectivo el derecho a la asistencia sanitaria, facilitando el acceso de los ciudadanos a las prestaciones, mediante el otorgamiento de la tarjeta sanitaria individual. En orden a garantizar dicho acceso en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos incluidos en el ámbito subjetivo de la norma, con independencia de su lugar de residencia, se reconocen a los órganos estatales unas facultades que tienen por único objeto la coordinación de una información compleja, dirigida a verificar y acreditar [...] la concurrencia y permanencia de los requisitos legales habilitantes».

Resulta, así, que la competencia estatal para el reconocimiento de la prestación sanitaria, tal y como ha sido interpretada por la doctrina constitucional, no excluye la actuación autonómica en el reconocimiento del derecho a la prestación, sino que trata de favorecer su ejercicio. En efecto, añade la STC 33/2017, en el mismo fundamento, que «[e]sta función coordinadora no interfiere en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de sanidad, limitándose a facilitar su ejercicio en relación a una multiplicidad de personas, que circulan por todo el territorio y cuyas circunstancias personales en relación al acceso al sistema pueden variar en el tiempo. Estamos, por tanto, ante lo que podemos calificar, en los términos utilizados por nuestra doctrina, como facultades de coordinación del sistema general de sanidad, con el fin de hacer posible la información recíproca y la homogeneidad técnica para el ejercicio conjunto de las competencias que corresponden a las autoridades estatales y autonómicas en esta materia».

La modificación del modo de determinar los beneficiarios de la asistencia sanitaria conforme a fondos públicos que ha llevado a cabo el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, en nada altera las competencias del Estado en esta materia, con independencia de que la labor de coordinación a desarrollar sea más o menos compleja atendiendo a la previa decisión estatal respecto a la determinación de los beneficiarios del sistema. Y, sobre todo, desde la perspectiva de la existencia o no de competencias autonómicas, que es lo aquí relevante, la conclusión es que es la propia norma estatal la que las toma en consideración, en cuanto que llama a la colaboración autonómica (de forma particularmente intensa en el art. 3 *ter* de la Ley 16/2003) y

presupone la existencia de tales competencias autonómicas en relación con el reconocimiento del derecho a la prestación sanitaria con cargo a fondos públicos. Lo cual basta para desestimar la queja que se ha planteado por el abogado del Estado.

Por tanto, de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la impugnación de la disposición adicional primera de la Ley de la Agencia Catalana de Protección Social ha de ser desestimada.

8. La disposición transitoria primera de la Ley de la Agencia Catalana de Protección Social, también impugnada, regula la incorporación progresiva de funciones. En concreto, el recurso se circunscribe a su apartado 1, conforme al cual «[d]eben determinarse, mediante decreto, las funciones que deben incorporarse progresivamente a la Agencia Catalana de Protección Social y, si procede, la correlativa supresión o modificación de las unidades administrativas afectadas».

El recurso denuncia la vulneración por este apartado de la competencia estatal del art. 149.1.17 CE, argumentando que esta disposición demuestra que, bajo una apariencia respetuosa con las competencias del Estado en materia de seguridad social, se está creando una estructura organizativa al servicio de la futura asunción de competencias al margen del marco constitucional vigente, como un paso más en el camino de creación de una Seguridad Social propia y separada de la actualmente existente en España.

El planteamiento del recurso en este punto se basa en la misma inferencia que la queja dirigida contra la totalidad de la Ley 21/2017: se trata de la creación de una estructura de Estado por medio de la cual se pretende crear una seguridad social propia, asumiendo las competencias que ostenta el Estado en la materia de seguridad social. Ante tal razonamiento, nuestra respuesta debe ser la misma que se dio en el fundamento 2 respecto a la impugnación general de la Ley. El enjuiciamiento que lleva a cabo este Tribunal Constitucional es exclusivamente de constitucionalidad, de carácter jurídico y no político, sin que las intenciones del legislador, su estrategia o su propósito último constituyan objeto de nuestro control, debiendo limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad, atendiendo al tenor literal y sentido propio de aquellos, dejando al margen la específica política que se pretenda materializar con esta norma organizativa o el contexto político que la demanda trae a colación referido a su utilización como una eventual «estructura de estado», pues esa apreciación se basa en la intención que se atribuye a la norma catalana, no en su literalidad [SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 A), y 77/2017, de 21 de junio, FJ 4].

En último término, se trataría de una impugnación preventiva o hipotética que, como ya afirmamos anteriormente, nuestra doctrina no permite (por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4), y que descansa sobre la hipótesis de que la Agencia sustituya en el futuro el sistema estatal de Seguridad Social, posibilidad que en modo alguno se deduce del tenor literal de la disposición transitoria analizada, al cual debe ceñirse nuestro examen. En efecto, el apartado de la disposición transitoria primera que se cuestiona en el recurso se limita a establecer el modo en que se ha de proceder para la progresiva asunción de funciones por la Agencia Catalana de Protección Social, así como las consecuencias que debe producir la creación y puesta en funcionamiento de un organismo llamado a aglutinar funciones desarrolladas anteriormente por distintas unidades administrativas, previsiones en las que no se advierte tacha alguna de inconstitucionalidad, por lo cual, este motivo debe ser rechazado.

9. La última norma frente a la que se dirige el recurso es la disposición transitoria tercera de la Ley 21/2017, cuyo tenor es el siguiente:

«Disposición transitoria tercera. Pacto nacional para la protección social.

El Gobierno, en un plazo máximo de tres meses, debe convocar a los agentes económicos y sociales para elaborar un pacto nacional para la protección social que afronte los retos a corto y medio plazo en materia de protección social en Cataluña y establezca las bases del sistema catalán de protección social».

Sostiene el abogado del Estado que, en cuanto referida al «pacto nacional», sin mención de las competencias estatales afectadas, esta disposición coloca a la ley en el marco del «procés».

En primer lugar, ningún valor se puede atribuir a la falta de mención a las competencias estatales, ya que, de la misma forma que el Estado, al ejercer sus competencias normativas, no viene constitucionalmente obligado a hacer expresa reserva de las competencias de las comunidades autónomas mediante la inclusión de una cláusula de salvaguardia (STC 135/2020, de 23 de septiembre, FJ 2), esa regla también es predicable a la inversa, de manera que la ausencia de una reserva expresa de las competencias del Estado no determina la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pues, como recuerda la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 73, «la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales», ni puede impedir el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales exclusivas (STC 228/2016, de 22 de diciembre, FJ 6).

Por otra parte, la disposición cuestionada se dirige a promover la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de un pacto nacional para la protección social, participación que se encuentra entre los principios rectores que deben promover los poderes públicos de Cataluña (art. 4.2 EAC), y cuyo fomento impone de manera específica el art. 43 EAC, a continuación del precepto que impele a promover políticas públicas «que fomenten la cohesión social y que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña» (art. 42.1 EAC). Lo relevante es que las actuaciones de que se trate se desenvuelvan dentro del acervo competencial de la comunidad autónoma, pues no puede considerarse conforme con la Constitución la norma que pone una técnica administrativa al servicio de un fin no amparado en las propias competencias [STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 10 b)].

En este caso, la disposición transitoria tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017 se centra en el ámbito de la «protección social». En relación con esta noción, al examinar la constitucionalidad de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas –disposición que es el precedente de la ley que nos ocupa–, ya dijimos en la STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 C), que «[l]a expresión inespecífica de “protección social” (presente en la Constitución, tan solo, en lo relativo a la familia: art. 39.1) consiente, sin dificultad mayor, un entendimiento del primero de estos enunciados acomodado a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, pues ya hemos dicho que la norma fundamental permite que los estatutos de autonomía confieran a las comunidades autónomas competencias sobre asistencia social y también en lo relativo a la Seguridad Social (arts. 148.1.20 y 149.1.17), competencias que enuncia el Estatuto de Autonomía (arts. 165 y 166)». Y, en la medida en que la disposición no contiene objetivos vinculantes, concretos, que excedan de esas competencias estatutarias, el simple mandato dirigido al Gobierno de la Generalitat para proceder a convocar a los agentes económicos y sociales con el fin de elaborar ese «pacto nacional para la protección social», a través del cual se afronten los retos a corto y medio plazo en Cataluña en la materia y se establezcan las bases del sistema catalán de protección social, no puede merecer censura jurídico-constitucional, en cuanto no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

Al igual que en el caso de la disposición transitoria primera, precedentemente analizada, las alegaciones del abogado del Estado descansan sobre un juicio de intenciones, prejuzgando que la finalidad que persigue la norma está ligada a la

creación de un sistema de seguridad social catalán. Como ya hemos recordado más arriba, ni nuestro enjuiciamiento es de carácter político, sino estrictamente jurídico, ni las intenciones del legislador pueden constituir objeto de nuestro control, sin que corresponda a este tribunal «anticipar ni hacer hipótesis sobre los resultados» de una habilitación conferida por el legislador a la administración, ni hacer «pronunciamientos preventivos» sobre la aplicación o «uso torticero de las normas» objeto de recurso (STC 65/2018, de 7 de junio, FJ 4, con cita de otras).

Por consiguiente, también esta última tacha de inconstitucionalidad merece ser rechazada.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social, ha decidido:

1º Declarar que el art. 3.1 h) de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 4 A) b).

2º Declarar que el art. 14.3 b) de la misma ley, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diez de marzo de dos mil veintidós.

Recurs d'inconstitucionalitat 6289/2020, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats contra la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge

381-00007/12

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 41378 / Coneixement: Mesa del Parlament, 22.03.2022

Tribunal Constitucional

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

En nombre del rey

la siguiente

Sentencia

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6289-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los

arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y las disposiciones adicionales primera y cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 18 de diciembre de 2020 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y las disposiciones adicionales primera y cuarta de la Ley de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (en adelante, Ley 11/2020).

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Los arts. 2, 7.1 y 18 de la Ley 11/2020 son contrarios al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

La demanda explica que la declaración de un área como mercado de vivienda tenso, mediante el procedimiento regulado en el art. 3 de la Ley 11/2020 requiere la concurrencia de los requisitos previstos en el art. 2 y supone, según el art. 5, la limitación de la renta del alquiler conforme al art. 6 y la aplicación del índice de referencia de precios de alquiler de viviendas, con la consiguiente limitación del precio que se determina conforme a lo previsto en el art. 7. En ese contexto, la demanda considera que los apartados a) y b) del art. 2 y el art. 7.1 incurrir en indeterminación, vaguedad e imprecisión que vulneran el art. 9.3 CE.

La limitación del importe de la renta en el contrato de arrendamiento de vivienda se asienta en dos elementos clave, como son: la fijación de los requisitos para la declaración de áreas con mercado tenso (art. 2 de la Ley 11/2020) y la aplicación de las medidas limitativas contenidas en el art. 7 de la Ley, mediante la determinación del precio de referencia.

Respecto al art. 2 la demanda indica que el mercado de vivienda tenso se define como «los municipios o partes de municipio que están especialmente en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población». Esta situación de riesgo, sin embargo, se afirma que «puede venir determinada» por el cumplimiento de cualquiera de las condiciones previstas en el precepto, lo que, a juicio de los recurrentes, también permite hacerlo cuando tales circunstancias no concurren. Por tanto, atendiendo a la literalidad del precepto, el órgano competente para declarar un área como de mercado tenso puede hacerlo con la simple apreciación del indeterminado y vago concepto de riesgo de no disponer de suficiente dotación de viviendas a precio asequible, lo que permite la declaración del área como de mercado tenso aun sin la concurrencia de los requisitos enunciados en los apartados a), b) y c).

Igualmente se considera en la demanda que la omisión de la delimitación física del área que se considera mercado de vivienda tenso vulnera la seguridad jurídica, de manera que la selección del área en la que han de acreditarse las circunstancias previstas en el art. 2 de la Ley 11/2020 queda al arbitrio del órgano competente. Sin la determinación previa de criterios de delimitación física del área en el que será examinada la apreciación de la concurrencia de los requisitos establecidos en el art. 2 de la Ley, la configuración del presupuesto de hecho que determina la aplicación de sus normas es absolutamente libre para el aplicador. También se reputan contrarios a la seguridad jurídica la indeterminación de la expresión «en riesgo de

no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población», que se entiende falta de certeza y precisión, así como la mención, en uno de los requisitos del art. 2, previsto en la letra a), a que «la media del precio de los alquileres de vivienda experimente en dicha área un crecimiento sostenido claramente superior al de la media del territorio de Cataluña», por cuanto ese crecimiento no está sometido a parámetro alguno. Y también la mención al presupuesto personal o familiar para determinar «la carga del coste del alquiler de la vivienda» en el art. 2 b) en relación con los «ingresos habituales de los hogares», pues se utilizan conceptos no jurídicos e indeterminados para la declaración como mercado tenso. Es también contrario a la seguridad jurídica la mención al «índice de referencia de precios de alquiler de viviendas» del art. 7.1, índice a partir del que se determina el precio de referencia para los contratos de arrendamiento y que no se encuentra regulado en la norma ni está sometido a procedimiento, criterio o garantía alguna. La fijación del precio de referencia se calcula a partir de este índice, pero el órgano competente en materia de vivienda puede tomar en cuenta, además, cuantas características o circunstancias adicionales tenga por oportuno en cada momento.

En suma, la regulación de aspectos esenciales de la limitación en el precio del arrendamiento de viviendas, como son el ámbito de aplicación de la Ley (art. 2) y la fijación del precio de referencia (art. 7), en la medida en que afectan al derecho de propiedad contenido en el art. 33 CE, deberían satisfacer unos estándares de concreción y certeza que permitan llenar la reserva de ley impuesta en el art. 53.1 CE, que imposibilita que aspectos tan esenciales de la aplicación de esta norma queden diferidos al desarrollo reglamentario, que únicamente podría limitarse a constituir un complemento indispensable de la ley por motivos técnicos que no están presentes en el supuesto considerado.

Por último, el art. 18 de la Ley, en relación con la obligación de realojo, está redactado de tal modo que, según los recurrentes, falta a las reglas de la seguridad jurídica, lo que es particularmente grave por cuanto el incumplimiento de esta indeterminada obligación configura un tipo infractor en el art. 124.2 m) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (Ley 18/2007).

b) Los arts. 6.1, 15.1, 16.2 y disposición adicional primera vulneran el art. 33 CE, en la medida en que limitan la facultad de disfrute del propietario de la vivienda, en cuanto que vacían de contenido económico la renta a percibir por el arrendador, al obligarle a sujetarse al régimen de contención de rentas previsto en dichos preceptos. La demanda recuerda que el legislador, al regular el contenido del derecho de propiedad, ha de respetar su contenido esencial, esto es, el elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito, y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose. Este contenido se rebasa o se desconoce cuándo el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable, o lo despojan de la necesaria protección. La demanda señala que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. También admite la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, pero sin que lleguen a anular la utilidad meramente individual del derecho. Cita la doctrina de la STC 86/1994, de 14 de marzo, de la que infiere que una disposición que supusiera el vaciamiento del con-

tenido económico de la renta acordada podría representar la vulneración del derecho reconocido en el art. 33 CE.

Para la demanda, el art. 6 limita el importe de la renta del arrendamiento de viviendas incluidas en un área declarada como de mercado tenso con el establecimiento de dos límites absolutos de aplicación conjunta: el precio de referencia y la renta consignada en el último contrato de arrendamiento, actualizada con el índice de garantía de competitividad. Por tanto, este precepto limita la facultad del arrendador, ínsita y consustancial al derecho real de dominio, para fijar, mediante acuerdo con el arrendatario, la utilidad económica del bien arrendado mediante la fijación de la renta. Se trata, para los diputados recurrentes, de una limitación tan esencial, determinante y fundamental de una de las facultades que integran el derecho real de dominio que llega a desnaturalizarlo. Indican que la regulación del arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda ha conocido importantes limitaciones en la duración y actualización de la renta en contemplación a la función social de la vivienda, concebida desde distintos puntos de vista en función del momento histórico, pero jamás una situación de limitación de la facultad de libre determinación de la renta con adición de un severo régimen administrativo sancionador. En el caso, los fines perseguidos (promoción del acceso a una vivienda digna) y los medios utilizados (ablación de la esencial facultad del propietario de determinar la renta, en concurso con el arrendatario, quebrando el esencial principio de autonomía de la voluntad) no se hallan en una relación de equilibrio justo o relación razonable en los términos de la STC 16/2018, de 22 de febrero, por cuanto existen otras medidas (fiscales, procesales, laborales, sociales) no invasivas del derecho de propiedad y de la autonomía de la voluntad destinadas igualmente a promocionar el acceso a la vivienda.

c) Los arts. 6, 15 y 16 son contrarios a las competencias estatales en materia de Derecho civil del art. 149.1.8 CE.

El art. 6 regula la determinación de la renta inicial del alquiler, y los arts. 15 y 16 tipifican nuevos supuestos infractores en relación con la fijación de rentas que superen el importe máximo que corresponda en aplicación de las reglas de la Ley 11/2020. La demanda explica que la renta del arrendamiento es una de las condiciones esenciales de este contrato, en tanto que elemento diferenciador del mismo, y una limitación en la libertad de fijación de esa renta es una regulación puramente civil. Se recuerda la doctrina constitucional en materia de delimitación de competencias respecto al Derecho civil foral, con especial mención de la STC 95/2017, en torno a la necesidad de conexión de la institución regulada con el Derecho civil foral vigente al tiempo de promulgarse la Constitución, y de la STC 132/2019, acerca de la noción «bases de las obligaciones contractuales». De esta última los recurrentes deducen que entre las bases de las obligaciones contractuales reservadas a la exclusiva competencia del Estado se encuentra la autonomía de la voluntad, consagrada en el art. 1255 del Código civil, que conecta con principios y valores constitucionales como la dignidad inherente a la persona (art. 10.1 CE) y el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE).

Los diputados recurrentes alegan que no existe conexión de la regulación de los arrendamientos urbanos con instituciones del Derecho foral catalán que permitan el desarrollo de esa regulación. Señalan que no puede ser entendida tal la regulación en la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de los contratos de arrendamiento rústico, aparecería y, en general, todos los contratos, cualquiera que sea su denominación, por los cuales se cediera onerosamente el aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal de una finca rústica. En este tipo de contratos, la finalidad y el destino de la cosa arrendada son completamente diferentes de los propios del contrato de arrendamiento de vivienda, de manera que puede decirse que la regulación de este último no guarda conexión alguna con las instituciones o principios forales vigentes al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, ni con los regulados con posterioridad. Tam-

co presenta la conexi3n exigida el denominado contrato de masovería urbana previsto en el art. 3 k) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en cuanto que en la instituci3n del arrendamiento de viviendas es absolutamente esencial y consustancial la fijaci3n de un precio en dinero, mientras que la masovería urbana no es un contrato de arrendamiento, pues la renta no se abona en dinero, sino mediante una prestaci3n, una obligaci3n de hacer, no de dar. Y no es un contrato de arrendamiento de vivienda, pues no es requisito ni condici3n que el inmueble se destine a subvenir la necesidad permanente de vivienda.

Tambi3n se vulnerarí3a la competencia estatal para la fijaci3n de las bases de las obligaciones contractuales. La reserva de esta competencia al Estado se justifica en el dictado de aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica l3gica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional. Una de estas bases de las obligaciones contractuales es el principio de autonomía de la voluntad previsto en el art. 1255 del C3digo civil. Este principio de libertad de pactos encuentra reflejo en el art. 17.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, que establece, como fiel manifestaci3n del principio recogido en el art. 1255 del C3digo civil, que «la renta ser3a la que libremente estipulen las partes».

d) El art. 3, en sus apartados 2, 3 y 4, vulnera de forma mediata la competencia del Estado para la fijaci3n de las bases del r3gimen jurí3dico de las administraciones p3blicas.

Este precepto regula el procedimiento para la declaraci3n de á3reas con mercado de vivienda tenso. La competencia para efectuar la declaraci3n de á3reas con mercado de vivienda tenso y para acordar su revisi3n corresponde al departamento de la Generalitat competente en materia de vivienda, si bien el apartado 2 la atribuye a dos entidades locales, el Ayuntamiento de Barcelona y el Á3rea Metropolitana de Barcelona. El apartado 3, por su parte, establece reglas de incoaci3n del procedimiento de declaraci3n que derivan en la atribuci3n de competencia para tal declaraci3n a la administraci3n territorialmente m3s cercana al á3rea afectada. Atribuye, pues, del mismo modo, competencia para la declaraci3n del á3rea como de mercado tenso a la entidad local que territorialmente se encuentre m3s cercana al á3rea que ser3a así declarada. Al permitir la asunci3n de esta competencia a determinadas entidades locales no respetaría lo previsto en los arts. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del r3gimen local (LBRL), sobre la asignaci3n de competencias diferentes de las propias y de las delegadas, y 25 LBRL, en punto a los requisitos para la atribuci3n de competencias a los entes locales, ni tampoco en el art. 27 LBRL, en lo relativo a la delegaci3n de competencias en los entes locales, vulnerando, de forma mediata, el art. 149.1.18 CE.

e) Los arts. 6, 15 y 16 son contrarios al art. 10.1 CE, en cuanto que el principio de autonomía de la voluntad, que consagra el C3digo civil y que se vería aquí vulnerado, tiene su origen en el principio de dignidad de la persona. En consecuencia, siendo el principio de autonomía de la voluntad una faceta, manifestaci3n y emanaci3n de la propia autonomía y dignidad de la persona, la quiebra que sobre este principio establecen los preceptos impugnados supone no solo una vulneraci3n de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.8 CE, sino una sustantiva vulneraci3n del art. 10.1 CE.

f) Los arts. 15 y 16 infringen el art. 149.1.1 CE. Aun entendiendo que Cataluña ostentara competencia para limitar la renta de los arrendamientos urbanos destinados a vivienda y, por considerarse la sancionadora una competencia instrumental, ostentase tambi3n competencia para establecer un r3gimen sancionador por incumplimiento de estas limitaciones, estos preceptos establecen divergencias irrazonables y desproporcionadas con el fin perseguido respecto de la regulaci3n vigente aplicable en el resto de España. La irrazonabilidad y desproporci3n del r3gimen san-

cionador, inexistente en el resto de España, resulta de la existencia de mecanismos y medios para aplicar las limitaciones establecidas en la ley menos invasivos con el principio de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

g) El art. 15, que establece la nueva infracción grave relativa al incumplimiento de las reglas esenciales del régimen de contención de rentas relativas a la determinación de la renta, vulnera el art. 25 CE. La demanda recuerda la doctrina constitucional sobre la garantía formal y material de las normas sancionadoras. El precepto impugnado incumple la garantía material del principio de tipicidad, en tanto que no permite predecir con la mínima certeza las acciones u omisiones que configuran la infracción. Se trataría de un supuesto muy similar al declarado inconstitucional en la STC 13/2013, de 28 de enero.

h) La disposición adicional cuarta, al regular que «[l]as demandas judiciales que tengan por objeto la determinación de la renta y el reembolso de cantidades pagadas en exceso en contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas regulado por la presente ley se resuelven en juicio verbal, con independencia de la cuantía», vulneraría la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE, en cuanto que contradice la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) en este punto y no responde a una especialidad procesal derivada del Derecho sustantivo de la comunidad autónoma en los términos exigidos por la doctrina constitucional. El Derecho sustantivo cuyas particularidades justificarían el establecimiento de esta especialidad procesal, atendiendo al tenor literal de la disposición adicional cuarta, no es otro que los preceptos de la ley que se refieren a la determinación de la renta y el reembolso de cantidades pagadas en exceso en contratos de arrendamiento de vivienda. Las especialidades procesales se refieren a la designación del juicio verbal como procedimiento civil adecuado para resolver las controversias que se susciten, cuando la LEC prevé la tramitación por el juicio ordinario de las demandas que versen sobre cualesquiera asuntos relativos a arrendamientos urbanos. Los demandantes concluyen que, estando previsto por la LEC el juicio ordinario para la tramitación de todas las demandas relativas a arrendamientos urbanos, nada justifica el establecimiento de esta especialidad procesal, respecto de la que el legislador autonómico tampoco aporta las razones que la fundamentarían.

2. Por providencia de 26 de enero de 2021 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, representados por el procurador don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, en relación con los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y disposiciones adicionales primera y cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*».

3. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 10 de febrero de 2021, indicando que no va a formular alegaciones y se persona exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten. Señala que la razón por la cual no se formulan alegaciones es porque,

como conoce el Tribunal, se abrió el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC y se está intentando llegar a un acuerdo sobre la norma impugnada.

4. Mediante escrito registrado el día 11 de febrero de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que esta se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la presidenta del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal en idéntica fecha.

5. La abogada de la Generalitat de Cataluña se personó en el proceso por escrito registrado el día 17 de febrero de 2021, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Prórroga que le fue concedida por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno en esa misma fecha.

6. Los letrados del Parlamento de Cataluña se personaron en el proceso por escrito registrado el día 18 de febrero de 2021, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Prórroga que les fue concedida por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno del día 19 de febrero de 2021.

7. Las alegaciones del Parlamento de Cataluña interesando la desestimación del recurso se registraron el día 9 de marzo de 2021.

a) Los letrados del Parlamento de Cataluña niegan, en primer lugar, que los arts. 2, 7.1 y 18 sean contrarios al principio de seguridad jurídica que contempla el art. 9.3 CE. Al respecto indican que ha de tenerse en cuenta la integración de las leyes en un sistema regulador y aplicativo que va más allá de la misma ley y que contribuye a precisar y completar su contenido, así como el lícito uso por el legislador de conceptos jurídicos indeterminados. Estiman que el principio de seguridad jurídica no puede predicarse respecto de una ley considerándola de forma aislada o autónoma, cuando de la misma se desprende que sus previsiones han de ser desarrolladas por posteriores actuaciones normativas y ejecutivas de la administración atendiendo a unos criterios mínimos fijados por la ley. Resaltan también la necesidad, derivada de la doctrina constitucional, de analizar cada supuesto concreto huyendo de criterios genéricos o apriorísticos, así como la de no confundir la existencia de posibles lagunas o vacíos legales o los defectos de técnica legislativa con la inseguridad jurídica.

Para los letrados de la Cámara autonómica, del contenido del art. 2 y de otros preceptos que lo complementan puede deducirse que no se vulnera la seguridad jurídica. La Ley es sumamente precisa respecto de la delimitación física de las áreas con mercado de vivienda tenso, indica que ese ámbito es municipal y regula un procedimiento para su declaración. Además, de manera transitoria, ofrece un listado de municipios considerados como áreas de mercado tenso, sin perjuicio de las variaciones que pueda experimentar en el futuro en función de cambios derivados de la aplicación del art. 3. Sucede algo similar en cuanto al riesgo de no disponer de la dotación suficiente de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita su acceso a toda la población. Ese riesgo se identifica con los criterios y condiciones que contemplan las letras a), b) y c) del art. 2.

En cuanto a la indeterminación del índice de referencia del precio del alquiler de los contratos sujetos al régimen de contención que regula la Ley, previsto en el art. 7, indican que tal índice está fijado en el art. 68 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda y es el resultado de una actuación administrativa que concluye con una decisión. La certeza en su establecimiento queda así asegurada y también queda identificado en la Ley el principal parámetro sobre el que debe basarse la administración para fijar el índice.

Tampoco el art. 18, interpretado sistemáticamente con el art. 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (Ley 4/2016), que ahora se modifica, incurre en defecto alguno, puesto que continúa que-

dando perfectamente claro que la obligación de realojo a la que se refiere la Ley se aplica antes de la adquisición del dominio en el caso de compensación, dación en pago o compraventa o antes de la interposición de la demanda en caso de ejecución hipotecaria o de desahucio por falta de pago de la renta. El precepto distingue perfectamente entre ambos supuestos, siendo obvio que la exigencia final del precepto –en el sentido de que la demanda se acompañe de la documentación que acredite el ofrecimiento del alquiler social– solo es aplicable en el caso de ejecución hipotecaria o de desahucio.

b) Sostienen, en segundo lugar, que los arts. 6.1, 15.1, 16.2 y la disposición adicional primera no vulneran el derecho de propiedad del art. 33 CE, estimando además que el único precepto respecto al que se ha satisfecho la carga de argumentar su pretendida inconstitucionalidad es el art. 6.1. Es innegable que los criterios de contención de rentas que establece la Ley introducen una limitación que afecta al derecho a obtener una utilidad o un beneficio económico de la propiedad. Ahora bien, de la existencia de esta limitación no se sigue necesariamente una vulneración del derecho de propiedad privada, puesto que el art. 33 CE no consagra ni concibe este derecho como absoluto o ilimitado, tal como también resulta de la doctrina constitucional (cita las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 93/2015, de 14 de mayo) que ha destacado la función social que este derecho ha de cumplir. La capacidad de modulación y configuración del derecho de propiedad en base a su función social no es ciertamente ilimitada, pero sí muy amplia y especialmente intensa cuando el interés colectivo concurrente es relevante por razones sociales y económicas, como sucede en el caso de la vivienda. La cuestión clave es, por tanto, considerar si la interpretación y aplicación que el legislador hace de la función social llega a anular o no el derecho de propiedad privada o lo desfigura de tal modo que lo hace irreconocible, lo que no sucede en el presente caso. La representación procesal autonómica alude a los casos de las SSTC 84/1994, de 17 de enero, y 222/1992, de 11 de diciembre, y recuerda que ni la prórroga forzosa del arrendamiento, ni la severidad de los requisitos exigidos para su excepción, ocasionan, por sí mismas, la pérdida de la «utilidad económica» de los arrendamientos, utilidad que reside en la percepción de la correspondiente renta. La doctrina de las sentencias citadas implica que el Tribunal acepta que la facultad del legislador de establecer medidas de contención de la renta en los arrendamientos urbanos se inserta en la definición de la función social de la vivienda y que, en sí misma, no vulnera el derecho de propiedad, salvo que llegara al extremo de vaciar de contenido el derecho por privarle de su utilidad económica, lo que no sucede en el presente caso.

El art. 6.1 de la Ley 11/2020 concreta la política de contención de las rentas en los contratos de alquiler que el legislador catalán ha considerado necesario establecer, aplicando esa limitación en determinadas partes del territorio de Cataluña identificadas con los criterios objetivos que formula el art. 2 de la Ley. De lo anteriormente expuesto, la representación procesal del Parlamento de Cataluña concluye que la norma actúa en el terreno que es propio de la definición de la función social del derecho de propiedad, en este caso respecto a su arrendamiento para uso residencial, atendiendo al interés colectivo o la utilidad social en el acceso a la vivienda, así como que la fórmula de contención de la renta que utiliza la ley no alcanza a vaciar de contenido o hacer irreconocible el derecho de propiedad en lo que concierne a su utilidad económica. Ese derecho continúa existiendo, puesto que la norma únicamente establece un límite que no puede tacharse de desproporcionado ni arbitrario.

c) El régimen especial de contención y moderación de rentas de los arts. 6, 15 y 16 no vulnera las competencias estatales del art. 149.1.8 CE.

Para llegar a tal conclusión, el escrito de contestación a la demanda analiza si el régimen especial de contención y moderación de rentas puede incluirse en términos absolutos dentro de lo que el Tribunal ha venido a considerar como bases de las obli-

gaciones contractuales, partiendo del hecho de que el legislador civil estatal no ha identificado lo que deba entenderse por legislación básica en materia de contratos y en consecuencia, el límite configurador de la actividad legislativa de las comunidades autónomas. Señala que la STC 132/2019 ha configurado algunos de los elementos que deben tener la consideración de básicos en materia de contratos, por lo que es preciso analizar el contenido exacto de los preceptos impugnados a los efectos de determinar si el régimen especial de contención de rentas, del modo en que está regulado en la Ley 11/2020, afecta a la estructura de la relación contractual o a la lógica interna de la institución arrendaticia de bienes inmuebles. En ese análisis, es preciso tener en cuenta el contexto normativo en donde se inserta dicha regulación, configurado en este caso, esencialmente, por el resto de preceptos de la referida Ley 11/2020, y también por la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Las limitaciones no se establecen para todos los contratos de arrendamiento, sino únicamente cuando concurren dos circunstancias concretas, como son que la vivienda esté destinada a la residencia permanente del arrendatario y siempre que esté situada en un área que haya sido declarada área con mercado de vivienda tenso. Se trata, por tanto, de una medida especial sin vocación de generalidad, estrechamente vinculada con el objetivo de garantizar, en la medida de lo posible, el acceso a una vivienda digna y asequible dentro del marco de las políticas públicas en materia de vivienda. Este régimen de contención de rentas no afecta ni a la configuración de los elementos esenciales de la relación arrendaticia, ni al régimen general en materia de contratos de arrendamiento, sino que afecta a aquellos contratos de arrendamiento destinados a la vivienda permanente del arrendatario que se sitúen en una área declarada con mercado de vivienda tenso, quedando excluidos los contratos de arrendamientos sujetos a regímenes especiales de determinación de la renta, así como aquellos contratos de arrendamiento que la propia Ley excluye de su ámbito de aplicación. La entrada en vigor de este régimen no se efectúa con vocación de permanencia en el tiempo, ya que está estrechamente vinculado al seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten al amparo de la regulación que se contiene en la Ley 11/2020. El establecimiento de los condicionantes en la determinación del precio de la renta no afecta a la referida estructura contractual de la institución arrendaticia, toda vez que las partes seguirán fijando el precio de la renta, aunque sujeto a unas condiciones totalmente justificadas a los efectos de poder garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna en aquellos municipios en los que se ha producido una situación adversa que dificulta el ejercicio del mismo.

Por otra parte, se trata de una medida que se inserta en un contexto normativo más amplio de medidas tendentes a proteger el derecho a la vivienda y se articula como un mecanismo plenamente congruente, por un lado, con la configuración constitucional del derecho a la propiedad proclamada en el art. 33 CE para paliar las consecuencias derivadas del incumplimiento de la función social del referido derecho y, por otro, con el deber de garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna, asequible y adecuada del art. 47 CE. La Constitución garantiza el derecho de propiedad en su contenido esencial, en aquello que permite su reconocibilidad pero, a su vez, permite la modulación del contenido de las facultades del propietario a través de las leyes. De este modo, el derecho de propiedad pasa a ser modulado sin afectar a su esencia, con el contenido que definen las leyes, configurado en el presente caso por el régimen excepcional de moderación y contención de rentas de la Ley 11/2020, articulado en base a la competencia estatutariamente reconocida a la Generalitat de Catalunya *ex* art. 137.1 en materia de vivienda, lo que incluye la capacidad de establecer su configuración legal *ex* art. 110 del Estatuto de Autonomía de Catalunya (EAC) en tanto que se trata de una competencia exclusiva.

Hay que considerar el régimen especial de contención y moderación de rentas como un elemento externo configurador de uno de los contornos del derecho de propiedad. Lo que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas justi-

ficadas por un interés público estrechamente ligado a la función social del referido derecho, como es el de adoptar medidas para hacer frente a las graves dificultades de acceso a la vivienda y garantizar el derecho constitucional de acceso a la misma.

Por todo lo expuesto, los letrados del Parlamento de Cataluña concluyen que el régimen especial de contención y moderación de rentas es constitucional. No afecta ni a las bases de las obligaciones contractuales, ni al contenido esencial del derecho a la propiedad privada al quedar las facultades individuales del derecho a la propiedad privada totalmente intactas (regulación de la posesión, el uso y disfrute y disposición del bien inmueble). Se enmarca en la dimensión institucional del derecho a la propiedad privada estrechamente vinculada con la función social establecida en el art. 33 CE, cuya concreción corresponde a la Generalitat de Cataluña, en tanto que titular de la competencia sectorial de la tutela de tales intereses en virtud del art. 137.1 EAC.

d) El art. 3 de la Ley 11/2020 no es contrario al art. 149.1.18 CE, puesto que no se vulneran los arts. 25, 7.4 y 27 LBRL. No existe en la LBRL una regla que impida al legislador competente atribuir competencias a los municipios de aquellas que no se encuentren enumeradas en el art. 25.2 LBRL, tal como confirma el art. 7.2 LBRL cuando considera como competencias propias de los municipios aquellas que sean determinadas por ley. Por consiguiente, la interpretación conjunta de los arts. 25.2 y 7.2 LBRL lleva a la conclusión de que el primero solo opera como una garantía mínima y no como un límite a la atribución de competencias locales. Además, a las áreas metropolitanas no se les aplica el art. 25.2 LBRL, que afecta únicamente a los municipios. Por otra parte, la limitación en la atribución de competencias a los entes locales que deriva del art. 25 LBRL ha de entenderse relativa a aquellas de contenido prestacional susceptible de tener impacto en el presupuesto municipal, cosa que no sucede con la contemplada en el art. 3 impugnado, que se mueve en un plano esencialmente declarativo y que no comporta la necesidad de financiar *pro futuro* ningún servicio público o actividad. Tampoco se infringe el art. 7.2 LBRL en cuanto que se trata de una competencia, la de declarar un área como mercado de vivienda tenso, atribuida directamente por la Ley. Finalmente, nada hay en el precepto que indique que se está utilizando la técnica de la delegación de competencias. Del art. 3 de la Ley 11/2020 se desprende con meridiana claridad que regula el procedimiento para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso y que la competencia para hacer esta declaración no se la reserva en exclusiva la administración de la Generalitat. Por el contrario, la Ley reconoce que esta competencia la puedan ejercer el Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona y lo hace en unos términos que permiten considerarlas como propias de estas administraciones, sin perjuicio de la aplicación de las reglas de preferencia que el mismo art. 3 establece para iniciar el oportuno procedimiento.

e) El régimen de contención de rentas de los arts. 6, 15 y 16 no es contrario al art. 10.1 CE.

Según los letrados del Parlamento de Cataluña, la demanda no argumenta cuál sería el grado de afectación de la dignidad de la persona que supuestamente produce el establecimiento del régimen especial de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, ni tampoco a cuál de las dos partes de la relación contractual afectaría. La demanda se limita a citar la doctrina de las SSTC 93/2013 y 132/2019 sin proyectarla a las circunstancias del caso, con lo que se incumple la carga alegatoria. En todo caso se sostiene que el establecimiento del régimen especial de contención y moderación de rentas que es objeto del presente enjuiciamiento no es contrario al principio de la libre voluntad de las partes que intervienen en la relación contractual, ya que no puede quedar circunscrita únicamente a la vertiente interna del derecho de propiedad, y que ni mucho menos puede entenderse que vulnere el art. 10.1 CE sino que, por prescripción constitucional del art. 33.1 CE, está estrechamente vinculado con la función social que está llamada a

cumplir, siendo responsabilidad del legislador autonómico la articulación de los mecanismos necesarios para la garantía de dicho cometido, dentro del marco de las políticas de vivienda cuya competencia está estatutariamente reconocida.

f) Los arts. 15 y 16 de la Ley 11/2020 no vulneran la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.1 CE.

Los letrados del Parlamento de Cataluña sostienen que la competencia exclusiva en materia de vivienda que el art. 137 EAC atribuye a la Generalitat se circunscribe a la ordenación de este sector material, lo cual incluye la capacidad para poder establecer su configuración legal, tal y como resulta del art. 110 EAC. La tipificación de las infracciones con motivo de la incorporación del régimen especial en materia de contención y moderación de rentas viene a completar el régimen de moderación de precios de alquiler introducido por el art. 8 del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, siendo una competencia instrumental respecto de la regulación material en base a la cual se proyecta. Esta capacidad para definir los supuestos de infracción administrativa cuando el legislador competente es autonómico no puede quedar en modo alguno enervada por la concurrencia de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE. Los recurrentes no tienen en cuenta ni la especialidad ni la excepcionalidad y temporalidad de las medidas adoptadas por la Ley 11/2020 en materia de contención de rentas. Además, la demanda realiza una invocación expansiva en términos generales del art. 149.1.1 CE, de modo que no identifica ni la norma básica, ni concreta cuáles son los preceptos que con el carácter de básicos pudieran oponerse a los preceptos impugnados, a los efectos de poder determinar el alcance exacto de la supuesta vulneración. Los letrados autonómicos recuerdan la doctrina constitucional en torno al art. 149.1.1 CE, en particular, en lo relativo a la necesidad de limitar la fuerza expansiva de este título constitucional cuando se relaciona con ámbitos de competencia autonómica. La competencia estatal se debe contemplar desde la perspectiva de las condiciones básicas en el sentido de establecer un mínimo en lo que respecta al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes, pero sin que en ningún caso se persiga una identidad de situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio. Aluden nuevamente a la función social del derecho de propiedad y a la posibilidad de que esta función social sea definida por el legislador materialmente competente y señalan que nada alega el recurrente acerca de la norma estatal que podría oponerse como norma básica a los arts. 15 y 16 de la Ley 11/2020, con lo que la competencia básica del art. 149.1.1 CE no puede operar como límite de la Ley 11/2020.

g) El art. 15 de la Ley 11/2020, que añade un nuevo apartado 4 al art. 124 de la Ley 18/2007, no vulnera el mandato de taxatividad o de *lex certa* que exige el art. 25.1 CE y que se concreta en la necesidad de que la ley determine con precisión las conductas que pueden constituir infracción administrativa. El escrito del Parlamento reconoce que la descripción del tipo infractor de la letra a) es mejorable desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero de ello no se desprende que el precepto vulnere el principio de legalidad por falta de precisión o porque genere incerteza respecto de la conducta sancionable. La referencia a las «reglas esenciales» del régimen de contención de rentas no es algo impredecible porque puede reconducirse perfectamente a las obligaciones que la misma Ley establece en esta materia. Por otra parte, siempre es posible especificarlas con más detalle por vía reglamentaria en la medida en que en este caso no se trataría en modo alguno de conceder al reglamento la capacidad de establecer *ex novo* infracciones no previstas en la ley.

h) Por último, los letrados del Parlamento de Cataluña estiman que la regulación contenida en la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020 no supone la vulneración de la competencia estatal en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE.

La doctrina constitucional exige que se identifique cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades, para seguidamente identificar cuál es

la legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, respecto de la que se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas en la Ley 11/2020. Finalmente debe determinarse si entre las peculiaridades sustantivas o materiales establecidas en la Ley 11/2020 y las singularidades procesales que contiene la norma impugnada existe una conexión directa con entidad suficiente que sirva para justificar las especialidades procesales incorporadas.

En cuanto a lo primero, el objeto de la Ley 11/2020 es la regulación de la contención y moderación de rentas (art. 1) en los contratos de arrendamiento de vivienda (art. 6) que se concluyan en un área de viviendas tenso (arts. 2 a 4) a partir del índice de referencia de precios de alquiler de las viviendas que determina y hace público el departamento competente en materia de vivienda, el cual determinará el precio de referencia para estos contratos (art. 7). Queda así fijado el derecho sustantivo derivado de la Ley 11/2020. La legislación respecto de la que se establece la especialidad es la correspondiente a la regulación de los procedimientos del orden civil relativos a los arrendamientos urbanos regulados por la Ley de enjuiciamiento civil, que remite a la vía del juicio ordinario, salvo cuando de lo que se trata es de dirimir cuestiones que afectan a la determinación de la renta o reclamaciones de rentas o cantidades debidas por el arrendatario, las cuales deben dirimirse mediante el juicio verbal, con independencia de su cuantía. El legislador autonómico ha trasladado a este ámbito las pretensiones que tengan por objeto la determinación de la renta, así como el reembolso de cantidades eventualmente pagadas en exceso de los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de renta. Con ello se ha querido evitar posibles disfunciones en la determinación del tipo de procedimiento, para el caso de que las partes tengan que acudir a la vía jurisdiccional a los efectos de determinar la renta para este tipo de contratos. Lo anterior sirve también para justificar la necesidad de introducir una especialidad procesal en estrecha conexión con el régimen especial de contención y moderación de rentas.

8. La abogada de la Generalitat de Catalunya formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 11 de marzo de 2021 en el que solicita la íntegra desestimación del recurso.

Alude en primer lugar al objeto del recurso y a los motivos de la impugnación para después hacer referencia al preámbulo de la Ley 11/2020, señalando también que el incremento de los precios de los alquileres no es exclusivo de las ciudades españolas y de sus áreas metropolitanas, sino que es un problema generalizado en Europa y en Estados Unidos. Por ello en Francia, Alemania, Portugal e Italia han aprobado normativas que tienen objetivos análogos a los de la Ley 11/2020. Menciona a continuación el contenido de los preceptos objeto de recurso, para después abordar el marco competencial del mismo.

En cuanto a esto último, la abogada de la Generalitat de Catalunya se refiere a la disposición final tercera en la que se expresa que la Ley 11/2020 se dicta al amparo los arts. 129 y 137 EAC, que respectivamente atribuyen a la Generalitat de Catalunya la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, excepto en las materias que el art. 149.1.8 CE reserva al Estado, así como la competencia exclusiva en materia de vivienda. Los arts. 17 y 18 y la disposición adicional tercera se dictan al amparo del art. 130 EAC, según el cual corresponde a la Generalitat dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Catalunya. La abogada de la Generalitat de Catalunya también cita las competencias en materia de protección del consumidor del art. 123 EAC para concluir que el régimen de contención de rentas constituye la regulación sustantiva y central de la norma, una regulación que se encuadra con carácter prevalente en la materia civil y, en menor medida, en las materias de vivienda y consumo. En cuanto a los arts. 15 y 16, relativos al régimen sancionador, estos derivan de la regulación sustantiva de la materia del régimen de contención de rentas. Finalmente, la disposición adicional cuarta constituye una especialidad procesal de la misma regulación civil del régi-

men de contención de rentas del arrendamiento y el art. 18, que modifica el art. 16.4 de la Ley 4/2016, se encuadra en las materias de vivienda y procesal, sin incidencia alguna en la materia civil.

El escrito de la Generalitat de Cataluña aborda el marco competencial del recurso. Alude, en primer lugar, a la delimitación de competencias en materia civil, señalando la posición singular de la Generalitat respecto al Derecho civil, de manera que, conforme a los arts. 149.1.8 CE y 129 EAC, le corresponde la competencia exclusiva para legislar en materia civil dentro de los límites establecidos en la Constitución. La contención de rentas en el alquiler de vivienda, además de encuadrarse en la materia civil, se encuadra en la submateria relativa a los contratos, respecto a la que la Constitución atribuye al Estado la competencia para dictar las bases de las obligaciones contractuales. Por ello, el punto de partida es idéntico al enjuiciado por la STC 132/2019. Se plantea, por tanto, el interrogante relativo a la competencia autonómica para legislar en la materia contractual de los arrendamientos en la doble perspectiva de la existencia de una conexión suficiente con el Derecho civil propio y del respeto a las bases estatales de las obligaciones contractuales, a las que hace referencia el art. 149.1.8 CE.

En cuanto a lo primero, se recuerda que el Tribunal Constitucional ha perfilado los conceptos de conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales. Tiene declarado que el concepto constitucional de conservación permite la asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento y puede hacer viable, junto a ello, la formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes en el propio ámbito territorial (cita STC 121/1992). La modificación, según la STC 133/2017, puede implicar no solo la alteración y reforma del Derecho preexistente, sino, incluso, de las reglas contenidas en el mismo. Por último, por lo que atañe al desarrollo, permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho posibilitando su crecimiento orgánico. En cuanto a la noción de conexión, es suficiente con que la vinculación exista con el conjunto de las instituciones preexistentes, con su sistema normativo y con los principios que lo informan (cita STC 95/2017). Por tanto, la competencia legislativa autonómica para el desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel Derecho.

Respecto a la noción de bases de las obligaciones contractuales del art. 149.1.8 CE, la STC 132/2019 indica que dentro de la competencia estatal sobre la contratación entre privados tienen cobijo las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de los contratos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de este sector. No se trata de una regulación pormenorizada, ni exige idéntica posición jurídica para todos los ciudadanos en todo el territorio y admite diversidad de regímenes jurídicos. Se parte de la necesidad de una mínima regulación uniforme en materia de contratos, con base en la propia naturaleza del Derecho contractual, pues salvo excepciones justificadas, estamos en presencia de un sistema jurídico eminentemente dispositivo en el que rige el principio de libertad de pactos, que encuentra su fundamento constitucional en el art. 38 CE. Mientras el Estado no fije las bases de las obligaciones contractuales, las comunidades autónomas no pueden quedar obligadas a esperar el pronunciamiento específico del legislador estatal y pueden ejercer su competencia respetando los principios que se deriven de la Constitución y de la legislación existente.

El escrito del Gobierno de la Generalitat de Cataluña se refiere seguidamente a la doctrina de la STC 89/1994 sobre las limitaciones que derivan de la legislación de arrendamientos urbanos de vivienda, en relación con el derecho de propiedad y su adecuación al contenido del art. 33 CE. De acuerdo con esta doctrina constitucional,

que se basa en la previa STC 37/1987, corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre su contenido esencial, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de la realización de ese derecho. En el caso de los arrendamientos urbanos una delimitación del derecho de propiedad derivada de su propia regulación, como era la prórroga forzosa del contrato, encuentra una justificación en el art. 47 CE, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias para ello. Pero, además, señala que no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el art. 39 CE. Las mismas consideraciones son aplicables desde la perspectiva del art. 38 de la Constitución, entendiendo que las limitaciones impuestas al arrendador no pueden estimarse conculcadoras de la libertad de empresa.

En cuanto al marco competencial en materia de vivienda se recuerda el contenido del art. 137 EAC, en relación a las competencias autonómicas, así como el mandato del art. 47 CE, y también la doctrina constitucional según la cual no forzosa-mente resulta contraria al derecho de propiedad una regulación que restrinja o limite los derechos de los propietarios en atención a los intereses de la comunidad, sin que, por otro lado, las restricciones o limitaciones comporten que el referido derecho de propiedad quede desprovisto de las garantías reconocidas en el art. 33 CE. Sobre la materia de consumo se alude al art. 123 EAC y al art. 51 CE resaltando que, dado su carácter pluridisciplinar, es una materia que resulta compartida entre el Estado y las comunidades autónomas y, en materia de Derecho procesal, se destaca que las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas derivan de la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico que vengán requeridas por estas.

Señalado lo anterior, la abogada de la Generalitat de Cataluña aborda la cuestión de la conexión de la Ley 11/2020 con el Derecho civil catalán. Menciona la regulación del contrato de arrendamiento de vivienda en la legislación común y foral indicando que antes de que se aprobaran en España leyes especiales sobre los arrendamientos urbanos, las disposiciones que regían sobre los arrendamientos urbanos de edificios fueron sucesivos decretos, que se remitían a la «legislación común» pero solo en materia de desahucio, mientras que respecto del régimen jurídico del contrato de arrendamiento, siempre alude a la legislación civil que incluye la «legislación foral». En las leyes especiales de arrendamientos anteriores a la Constitución el arrendamiento sigue siendo una materia propia de los derechos forales en todo lo que la ley especial estatal de arrendamiento no sea aplicable. En ese sentido, la remisión de la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU), al Código civil debe entenderse como un mero reconocimiento de la situación legislativa preexistente.

La conexión reclamada por la doctrina constitucional se produce en relación con los contratos de cultivo, tradicionalmente regulados por el Derecho civil catalán. El punto de conexión que proporciona la regulación sobre contratos de cultivo se proyecta sobre los arrendamientos en su totalidad, por tanto, también sobre los arrendamientos de fincas urbanas. Existe una unión o trabazón entre los arrendamientos rústicos y urbanos, puesto que, en definitiva y aunque constituya una obviedad, ambos forman parte de la institución preexistente sobre el arrendamiento. Las dos tipologías de arrendamiento forman parte del mismo sistema normativo y comparten los mismos principios que lo informan. Entender que no existe esta conexión entre las diferentes tipologías de arrendamiento lleva aparejado restringir injustificadamente la competencia del legislador catalán en relación con el Derecho civil propio, reduciendo su papel al de mero conservador de normas antiguas, que devienen obsoletas y disfuncionales, pese a que la Constitución le ha reconocido la posibilidad de alcanzar el objetivo de desarrollo. La abogada de la Generalitat de Cataluña insiste

en la idea de que toda la legislación estatal especial siempre ha dado por sentada la existencia de la legislación foral reguladora del contrato de arrendamiento urbano. También existe una conexión directa entre la regulación de la contención de rentas en los arrendamientos de vivienda y un considerable número de preceptos del Código civil de Cataluña, que regulan o inciden en los arrendamientos. Cita en ese sentido los preceptos que conceptúan los contratos de arrendamiento como actos de administración o disposición en todas las normas que reconocen la legitimación del propietario o copropietarios o de los administradores de los bienes ajenos –padres, tutores, herederos fiduciarios– para otorgar estos contratos o para cobrar rentas; los que aluden al arrendamiento al hacer referencia a la posesión del inmueble por un título diferente a la propiedad, el que reconoce el derecho de tanteo de los arrendatarios y los que prevén el cobro y pago de rentas o pensiones.

Por otra parte, la abogada de la Generalitat de Cataluña sostiene que la Ley 11/2020 es respetuosa con las bases de las obligaciones contractuales que se infieren del Código civil, conforme a los criterios de la STC 132/2019. El Tribunal entiende que las bases deben referirse con carácter general y común a todos los contratos o categorías amplias de contratos. Ahora bien, no todos los contratos se rigen por los mismos criterios o principios y, por ello, además de poder concretar o identificar las bases de las obligaciones «en general», hay que descender al detalle para extraer las bases de cada contrato en particular. Por tanto, nada impide al legislador catalán regular la materia de arrendamientos urbanos de acuerdo con las bases que se infieran del Código civil, respetando los principios que se deriven de la Constitución y de la legislación existente.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña defiende que es necesario preguntarse si uno de los principios materiales que se extrae de las normas del Código civil en materia de contratos, como es la autonomía de la voluntad, es una base contractual en el contrato de arrendamiento cuando el objeto es una finca urbana destinada a vivienda. La política de vivienda en España siempre se ha caracterizado por la supervisión del alquiler por parte del poder público y, en particular, en lo que respecta a la renta, se ha cimentado con normas que han impuesto controles y que han introducido la distinción entre alquileres de renta antigua y renta libre y que, a lo sumo, han impuesto mecanismos para su revisión. La política intervencionista en materia de vivienda ha sido una constante y en definitiva demuestra que la autonomía de la voluntad es una base contractual que el Código civil permite limitar por ley para determinados contratos, lo que se traduce en una determinada regulación imperativa de los derechos y obligaciones de las partes. Que esta regulación concreta imperativa solo afecte la renta o solo la duración, o a ambas cuestiones y aún otros, y en qué forma y medida, es algo que caería fuera de las bases. A este respecto, señala que, si bien el art. 1255 del Código civil dispone que los contratantes pueden establecer los pactos, que tengan por conveniente y ello constituye una base contractual, a continuación, también dispone de forma expresa, que esta libertad de pactos se pueda limitar por las leyes y ello también forma parte de la base de la obligación contractual. En resumen, se debe entender que la libertad de pactos no es omnímoda de acuerdo con el art. 1255 del Código civil, como tampoco lo es el derecho de propiedad de acuerdo con el art. 33 CE. En ambos casos las leyes delimitan su contenido de acuerdo con la función social del tipo de bien concernido, como es ahora la vivienda. Una vez demostrada la competencia del Parlamento de Cataluña en materia de arrendamientos urbanos por su conexión directa con el ordenamiento civil catalán, es indudable que el legislador catalán también tiene competencia para delimitar los pactos del contrato de arrendamiento para observar la función social de la vivienda.

Además, los requisitos de validez y eficacia de los contratos de arrendamiento como bases de las obligaciones contractuales no se ven afectados por las previsiones de la Ley 11/2020, en la medida en que los contratos seguirán siendo válidos y desplegarán sus efectos aun si vulneran el límite de renta previsto en la Ley 11/2020.

Claro está, todo ello sin perjuicio del derecho del arrendatario a exigir el pago de lo indebido y los intereses legales de estas cantidades incrementadas en tres puntos de acuerdo con lo previsto en el art. 12 de la Ley 11/2020 y de la eventual sanción administrativa impuesta por la administración al arrendador. Igualmente, respeta la causa onerosa del contrato de arrendamiento como elemento de validez del acuerdo. Guarda relación con el método de la rescisión por lesión examinado en la STC 132/2019, por cuanto el de la contención de rentas del arrendamiento de vivienda es idéntico, al establecer límites cuantitativos al precio con la finalidad de reequilibrar las prestaciones, si bien en el primer caso, se articula el reequilibrio del precio mediante su impugnación y, en cambio, en los arts. 6 y 7 de la Ley 11/2020 se establecen unos topes que se deberán aplicar a la hora de pactar el precio del arrendamiento, pero en ambos casos se respeta la causa onerosa del contrato.

Eso se pone de manifiesto en el modo de determinar el precio del alquiler de la vivienda mediante el índice de referencia de los precios de alquiler de viviendas que determina y hace público el departamento competente en materia de vivienda, a partir de los datos que constan en el registro de fianzas de alquiler de fincas urbanas y de las características adicionales que se tengan en cuenta para calcular el índice en cada momento. Si bien inicialmente la finalidad del índice de referencia de los precios de alquiler de viviendas era la de orientar las políticas públicas de la Generalitat en materia de vivienda, así como a los consumidores arrendatarios, el legislador catalán, al aprobar la Ley 11/2020, estimó que era un instrumento útil para articular un sistema de protección para los consumidores y usuarios, en este caso los arrendatarios de vivienda. Tiene el objetivo de mantener un equilibrio económico en el contrato de arrendamiento, reforzando justamente el carácter oneroso de la causa del contrato y también de forma especialmente significativa en una situación de crisis económica o de desigualdad entre las partes contratantes. La abogada de la Generalitat de Cataluña expone también el método de cálculo de dicho índice y la metodología empleada para elaborarlo, concluyendo que como con el método de cálculo del índice de referencia de los precios de alquiler de viviendas se obtiene la media aritmética de los precios de alquiler, es indudable que el resultado obtenido se corresponde con un precio de mercado que servirá para establecer la renta de alquiler de la vivienda. Y ello permite afirmar que se respeta la causa onerosa del contrato y se delimita la función social de la propiedad de la vivienda con justificación en los arts. 47 y 39 CE.

Además, la regulación de la contención de rentas respeta los principios de proporcionalidad y de no discriminación como principios materiales de las bases de las obligaciones contractuales. Así, respecto a la proporcionalidad, las medidas de la Ley 11/2020 toman en consideración la renta media de los precios de mercado, pero también prevén excepciones, no permiten que se generen pérdidas sustanciales y prolongadas al arrendador y, en todo caso, la limitación de la autonomía de la voluntad es temporal y no limita las causas para poner fin al arrendamiento. Con ello no se impide reconocer el contenido esencial del derecho del arrendador en cuanto que no le priva de utilidad económica. La renta que puede cobrar el arrendador no se establece en función del nivel de ingresos del arrendatario. También existen correctivos cuando el arrendador no llega a determinados ingresos y se permite la repercusión al arrendatario de las mejoras que haga el arrendador o incrementar o aminorar el valor determinado por el índice de referencia, con una variación de como máximo el 5 por 100, en función de las características de la vivienda. Hay que añadir que la renta también se puede actualizar y que los gastos generales y de servicios individuales también se pueden imputar al arrendatario. La norma también permite tener en cuenta las características de los pisos de nueva construcción o gran rehabilitación para incrementar el precio.

En cuanto a la no discriminación, se indica que la Ley 11/2020 no discrimina según la contención de renta afecte a pequeños propietarios o grandes tenedores.

Tampoco se puede considerar discriminatorio el hecho de que la renta máxima sea distinta según la zona donde radique el inmueble. Esta diferencia responde a la heterogeneidad de los mercados locales de vivienda, que hacen que algunos núcleos urbanos sean más atractivos que otros.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la abogada de la Generalitat de Cataluña estima que procede desestimar el recurso en relación con los arts. 2; 3.2, 3.3 y 3.4; 6; 7.1 y disposición adicional primera, relativos al régimen de contención de rentas, puesto que han sido dictados en ejercicio de las competencias que la Generalitat ostenta en materia de Derecho civil, vivienda y consumo y se ha acreditado la suficiente conexión de esta regulación con el ordenamiento civil catalán. También se han respetado los límites de las bases de las obligaciones contractuales y además es una norma que cumple con el objetivo de preservar la garantía del acceso a una vivienda digna y de protección a la familia, de acuerdo con los arts. 47 y 39 CE.

En concreto, sobre el art. 2, estima que, aunque se emplean conceptos dotados de una cierta indeterminación eso no implica inseguridad jurídica cuando se debe justificar la actuación de acuerdo con unas condiciones preestablecidas (art. 2) y se debe seguir un procedimiento (art. 3) en el que, antes de decidir, se podrá contrastar la justificación ofrecida. Por otra parte, la administración debe disponer de margen para poder justificar la existencia de una situación de riesgo. Los recurrentes alegan que la ley no dice cómo se debe acreditar esto, pero esta es tarea que incumbe a la administración y no a la ley. Señala por último que la Ley 11/2020 se ha inspirado en gran parte en la normativa alemana, tanto en relación con los criterios del art. 2 como el procedimiento del art. 3. Si bien no se puede negar que tanto el legislador alemán como el catalán utilizan conceptos jurídicos indeterminados, eso no puede confundirse con una supuesta inseguridad jurídica, puesto que no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica, cuando la ley utiliza conceptos indeterminados, indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias concretas, remitiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en que la complejidad técnica o la necesidad de una previa ordenación del sector así lo exija.

Los arts. 3.3 y 3.4 no son contrarios al art. 149.1.18 CE. El art. 9.1 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado en desarrollo de la LBRL, establece que las competencias propias de los entes locales son las que las leyes determinan. De acuerdo con el art. 3.4 de la Ley 11/2020, los ayuntamientos tienen la iniciativa para impulsar y tramitar el procedimiento de la declaración de área con mercado de vivienda tenso. Indudablemente se trata de un procedimiento administrativo en materia de vivienda y se inserta en la propia Ley 11/2020, en la medida que se incardina en las finalidades que la propia Ley 11/2020 enumera en su art. 2. Por ello entiende que no son exigibles los requerimientos de la LBRL, pero además se trata de una competencia que pueden ejercer de forma potestativa y que tan solo implica la tramitación de un procedimiento administrativo ordinario.

Los arts. 15 y 16.2 no son inconstitucionales, pues una vez demostrada la competencia de la Generalitat para aprobar el régimen de contención de rentas del arrendamiento de vivienda en las áreas declaradas con mercado de vivienda tenso, es incontestable la competencia para tipificar infracciones por incumplimiento de dicha regulación. La presunta irrazonabilidad y desproporción de los arts. 15 y 16.2 residiría en el hecho de que este régimen sancionador es inexistente en el resto de España, pero esta alegación olvida que la unidad del Estado no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las comunidades autónomas, lo que otorga al ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Por último, descarta que el art. 15.4 a) de la Ley 11/2020 vulnere el principio de tipicidad de las disposiciones sancionadoras del

art. 25 CE, puesto que la Ley 11/2020 contiene la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica que están previstos en el art. 6.

Finalmente se descarta la falta de claridad del art. 18 señalando que si se interpreta la existencia de una coma en el sentido aditivo y se sustituye por la conjunción «y» cobra su pleno sentido. En cuanto a la disposición adicional cuarta defiende que la regulación de la contención de rentas es una acción legislativa de la Generalitat, de cuya aplicación se pueden derivar contiendas en relación con la fijación de las rentas, tratándose de reclamaciones jurídicas que vienen configuradas por la Ley 11/2020, que establece la necesaria regulación procesal.

9. Por providencia de 9 de marzo de 2022, se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y las disposiciones adicionales primera y cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

Los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6 y 7.1 incluidos en su capítulo II, así como las disposiciones adicionales primera y cuarta, son preceptos todos ellos relacionados con un régimen especial de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en las denominadas áreas con mercado de vivienda tenso. Del capítulo III, relativo a modificaciones legislativas en el ámbito del derecho a la vivienda, se impugnan los arts. 15 y 16.2, que tipifican infracciones graves y leves que derivan del incumplimiento del aludido régimen de contención de rentas, así como el art. 18 que modifica el art. 16 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, en relación con la obligación de realojo.

Los diputados recurrentes formulan a estos preceptos quejas materiales y otras relacionadas con el orden constitucional de distribución de competencias.

Estiman que los arts. 2, 7.1 y 18 de la Ley 11/2020 son contrarios al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE; el régimen de contención de rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda que resulta de los arts. 6, 15 y 16.2 y de la disposición adicional primera vulneraría el derecho de propiedad del art. 33 CE, además, serían contrarios al principio de dignidad de la persona del art. 10.1 CE, del que se derivaría el de autonomía de la voluntad; y el art. 15, la nueva infracción grave relativa al incumplimiento de las reglas esenciales del régimen de contención de rentas, vulneraría la garantía material del principio de tipicidad que protege el art. 25 CE.

Las tachas competenciales se formulan a los arts. 6, 15 y 16.2, que serían contrarios a las competencias estatales en materia de Derecho civil del art. 149.1.8 CE; estos mismos arts. 15 y 16.2 infringirían el art. 149.1.1 CE, pues el régimen sancionador en ellos previsto establecería divergencias irrazonables y desproporcionadas respecto de la regulación vigente aplicable en el resto de España; el art. 3, en sus apartados 2, 3 y 4, vulneraría de forma mediata la competencia del Estado para la fijación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), pues no se ajustaría a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de junio, reguladora de las bases del régimen local (LBRL, en adelante), en punto a la delegación de competencias en los entes locales; y, por último, la disposición adicional cuarta vulneraría la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE, en cuanto que no respondería a una especialidad procesal derivada del Derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma.

Tal como ha quedado recogido en los antecedentes las representaciones procesales del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña han negado las vulneraciones denunciadas, interesando, en consecuencia, la íntegra desestimación del recurso. En síntesis, han defendido que la Comunidad Autónoma es competente para aprobar dicha regulación al amparo de sus competencias en materia de vivienda y Derecho civil, que les permite definir la función social de la propiedad urbana en lo relativo al arrendamiento de viviendas, por lo que el sistema diseñado en la Ley 11/2020 no infringe precepto constitucional alguno.

2. Objeto y contenido de la disposición impugnada

Expuesto lo anterior, procede ahora referirse al contenido de la norma impugnada en este proceso. El preámbulo de la Ley 11/2020 destaca que el mercado de la vivienda ha experimentado en los últimos años «cierta retracción del acceso en régimen de propiedad, por razones no solo de precio sino también de financiación, y un aumento sustancial de la demanda de vivienda de alquiler», lo que, «combinado con la poca duración de los contratos de arrendamiento en aplicación de la legislación del Estado», ha propiciado «una fuerte escalada de los precios, que en Cataluña han crecido en torno a un treinta por ciento en los últimos cinco años». Esta situación ha causado «dificultades económicas muy graves para el acceso a la vivienda», agravadas «aún más por la pandemia de Covid-19». Los retos que plantea el acceso a una vivienda digna y asequible, continúa diciendo el preámbulo, «deben abordarse prioritariamente con políticas públicas» pero también con «instrumentos del Derecho privado», lo que justifica proceder, en ejercicio de la competencia de la Generalitat en materia de Derecho civil prevista en el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a una «regulación propia del contrato de arrendamientos urbanos» que incluye «un régimen excepcional de contención de rentas de alquiler aplicable en zonas de mercado de vivienda tenso».

Este régimen de contención de rentas se considera «una medida congruente con la configuración constitucional del derecho a la propiedad, tal como se define en el artículo 33 de la Constitución, y es asimismo una medida instrumental para hacer efectivo el derecho también constitucional a una vivienda digna y adecuada, amparado por el artículo 47 de la Constitución». La regulación de la Ley 11/2020 «permite a la administración calificar determinadas zonas del territorio como áreas con mercado de vivienda tenso, y sujetar los contratos de arrendamiento que se concluyan en ellas a un régimen de contención de las rentas», lo que se concibe como una medida excepcional pues «se trata de una medida limitada en el tiempo, que puede declararse con una duración máxima de cinco años, en un procedimiento en el que deben acreditarse las circunstancias que la justifican y precisar las medidas que adoptarán las administraciones para atenuar o revertir la situación de mercado tenso». El efecto que persigue la Ley «se instrumenta mediante la aplicación del índice de referencia de precios de alquiler de viviendas que determina y hace público el departamento competente en materia de vivienda», a partir del cual se establece el precio de referencia.

El preámbulo señala también que «el régimen de contención de rentas aplicable a los contratos de arrendamiento de vivienda concluidos en áreas que hayan sido declaradas áreas con mercado de vivienda tenso persigue un equilibrio razonable entre el deber de respetar el interés patrimonial del arrendador y la función social de la propiedad urbana, y gira en torno a dos reglas básicas: la primera de ellas determina el importe máximo de la renta que puede convenirse en el momento de formalizar el contrato de alquiler, el cual no puede sobrepasar el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas, incrementado o minorado, como máximo, en un 5 por 100; la segunda regla determina que la renta tampoco puede rebasar la consignada en el último contrato de arrendamiento, en el supuesto de que la vivienda haya sido arrendada dentro de los cinco años anteriores, e indica los incrementos que se pueden aplicar y las excepciones aplicables». Estos límites a

la renta inicial de los contratos se flexibilizan en determinados supuestos y se complementan con otras normas de carácter civil, sancionador y procesal.

La parte dispositiva de la Ley 11/2020 precisa, en su art. 1, que el objeto de la Ley es «regular la contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda», cuando la vivienda arrendada esté «destinada a residencia permanente del arrendatario» y «situada en un área que haya sido declarada área con mercado de vivienda tenso», salvo algunas excepciones. La Ley 11/2020 faculta a la administración autonómica, o en su caso a determinadas entidades locales, para declarar áreas con mercado de vivienda tenso (arts. 2 a 5, disposición transitoria segunda y anexo). Se consideran áreas con mercado de vivienda tenso aquellos municipios o partes de municipios que estén especialmente en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población, en función del cumplimiento de determinadas condiciones, todas ellas relacionadas con el crecimiento experimentado por los precios de alquiler o la carga que estos suponen en proporción a los ingresos de los potenciales inquilinos (art. 2). La declaración de estas áreas solo puede recaer en municipios o parte de municipios a los que resulte de aplicación el índice de referencia de precios de alquiler de viviendas determinado por el departamento de la Generalitat encargado de la materia de vivienda (art. 5). La competencia para la declaración corresponde a dicho departamento con carácter general, o al Ayuntamiento de Barcelona y al Área Metropolitana de Barcelona en su ámbito territorial, previa tramitación del procedimiento establecido al efecto, con participación de todas las administraciones interesadas y observancia de los trámites de consulta, audiencia e información pública (art. 3). La declaración deberá indicar su duración, que no podrá exceder de cinco años desde su publicación en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*», e incluir una relación de las actuaciones que las administraciones implicadas llevarán a cabo, en el marco de los instrumentos locales, supralocales y generales de planificación y programación de vivienda, a fin de atenuar o revertir la situación de mercado tenso durante su periodo de vigencia (art. 4). Con independencia de ello, la propia Ley contiene una declaración de áreas con mercado de vivienda tenso de sesenta municipios incluidos en el anexo, declaración *ex lege* y de carácter transitorio, con una duración máxima de un año, sin perjuicio de la competencia de las administraciones competentes para formular una nueva declaración en tal sentido (disposición transitoria segunda).

En segundo término, la Ley 11/2020 regula el «régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda» concluidos en áreas con mercado de vivienda tenso [arts. 6 a 13; disposición adicional primera y segunda; disposición transitoria primera; y disposición final cuarta, letra b)]. El art. 6 determina la «renta inicial del alquiler», que no puede sobrepasar ninguno de estos dos límites: el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas en el mismo entorno urbano; o la renta consignada en el último contrato de arrendamiento celebrado en los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la Ley. El «precio de referencia», que opera como límite máximo de la renta inicial del alquiler, vendrá dado por el índice de referencia de precios de alquiler de viviendas sin tener en cuenta los márgenes de precio superior e inferior, e incrementado o minorado como máximo en un 5 por 100, según las características específicas de la vivienda objeto de arrendamiento (art. 7 en relación con la disposición adicional primera). La renta inicial así establecida solo puede actualizarse de acuerdo con la normativa reguladora de los contratos de arrendamiento de vivienda (art. 8). Estos límites de la renta se flexibilizan o excepcionan en tres supuestos: (i) los contratos de arrendamiento de viviendas nuevas o rehabilitadas, a las que será de aplicación este régimen a los tres años desde la entrada en vigor de la Ley [disposición final cuarta, letra b)] y en las que la renta inicial podrá fijarse en el margen superior del índice durante los cinco años posteriores a la obtención del certificado final de obra

(art. 10); (ii) en la ejecución de obras de mejora, supuesto en el que el arrendador que las realice podrá, una vez transcurrido el plazo de duración mínima obligatoria del contrato, incrementar la renta sin sujeción a límite (art. 11) y (iii) las viviendas de gran superficie, entendiendo por tales aquellas con superficie útil superior a ciento cincuenta metros cuadrados, que pueden ser excluidas del régimen legal en la declaración de área con mercado de vivienda tenso (disposición adicional segunda). Se regula la posibilidad de que, en los contratos en régimen de contención de rentas, las partes pacten la asunción por el arrendatario de los gastos generales y de servicios individuales, debidamente desglosados del precio del arrendamiento (art. 9). A resultas de los límites legales introducidos en la renta, se impone también la obligación de informar en todas las ofertas de arrendamiento del precio de referencia de la vivienda y de la renta consignada en el último contrato de arrendamiento (art. 13) y se otorga al arrendatario el derecho a obtener la restitución de las cantidades abonadas en exceso, con devengo del interés legal del dinero incrementado en tres puntos (art. 12). Se prevé la aplicación de esta regulación en aquellas novaciones del contrato que supongan una ampliación de su duración o una modificación de la renta (disposición transitoria primera).

En tercer lugar, la Ley 11/2020 establece un régimen de control y sancionador de los incumplimientos de las reglas de determinación de la renta de los contratos de arrendamientos concluidos en áreas con mercado de vivienda tenso. Este régimen será el previsto en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (art. 14). A tal fin, el art. 15 de la Ley 11/2020 modifica el art. 124 de la Ley 18/2007, añadiendo un nuevo apartado 4 que tipifica infracciones graves en materia de contención de rentas. Tipificación que también acomete el art. 16.2, al reformar el art. 125 de la Ley 18/2007, dando nueva redacción a la infracción leve prevista en la letra f) de su apartado 2 y añadiendo un nuevo apartado 4, sobre infracciones leves en materia de contención de rentas.

La Ley 11/2020 también fija normas para la resolución extrajudicial y judicial de los conflictos entre arrendadores y arrendatarios que se planteen en los contratos sujetos al régimen de contención de rentas en relación con la determinación de la renta del contrato o del reembolso de las cantidades pagadas en exceso. En concreto, se prevé que el departamento de la Generalitat competente deberá impulsar el establecimiento de sistemas de resolución extrajudicial de tales conflictos (disposición adicional tercera) y que las demandas judiciales en la materia se resolverán por el juicio verbal, con independencia de la cuantía (disposición adicional cuarta).

Junto a este régimen de contención de rentas aplicable a los contratos de arrendamiento de viviendas situadas en áreas con mercado de vivienda tenso, la ley contiene dos concretas previsiones en los arts. 17 y 18 que no guardan relación directa con dicho régimen. El primero de ellos modifica el art. 5.3 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y el segundo se refiere al art. 16.4 d) de la Ley 4/2016. Ambas modificaciones introducidas precisan que toda demanda de ejecución hipotecaria o de desahucio de personas en riesgo de exclusión residencial deberá ir «acompañada necesariamente de la documentación que acredite que se ha formulado la oferta de alquiler social».

Por último, la disposición final tercera, «Marco competencial», señala que la ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de Derecho civil y en materia de vivienda reconocidas por los artículos 129 y 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; y, en el caso de los artículos 17 y 18 y de la disposición adicional tercera de la Ley, al amparo de la competencia exclusiva de la Generalitat sobre las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña prevista en el artículo 130 del Estatuto de Autonomía.

3. *Precisiones previas*

Expuestas las posiciones de las partes en el proceso y el contenido de la norma impugnada, antes de comenzar a analizar el fondo del asunto, resulta necesario realizar una serie de precisiones acerca de las modificaciones sufridas por la Ley 11/2020 y respecto al orden de examen de los diferentes motivos de impugnación alegados por los diputados recurrentes.

a) Durante la pendencia del proceso, la Ley 11/2020 ha sido reformada en dos ocasiones. Una, por la disposición final primera del Decreto-ley 33/2020, de 30 de septiembre, de medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica y del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, y en el ámbito presupuestario y administrativo, que modifica el anexo de la Ley 11/2020 en el sentido de añadir a Mollet del Vallès como municipio incluido dentro de la declaración transitoria de áreas con mercado de vivienda tenso. Dos, por el Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler, cuyo art. 4 modifica el art. 9 de la Ley 11/2020, al que añade un nuevo apartado 3, para evitar la repercusión a la parte arrendataria de gastos generales y servicios individuales que no hubiesen sido previstos en los contratos de arrendamiento de viviendas concertados dentro de los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la Ley.

Tales modificaciones no afectan a los preceptos impugnados por lo que carecen de relevancia sobre la pervivencia del recurso y la delimitación del objeto de este proceso.

b) A continuación debe indicarse el orden de examen de las diferentes tachas de inconstitucionalidad que se formulan en la demanda. A tales efectos, cumple recordar que corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto sometido a su consideración, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 2 C)].

Nuestro enjuiciamiento comenzará con el análisis de las impugnaciones de carácter competencial, pues, si se estimara el recurso por esos motivos, no sería necesario abordar los de carácter sustantivo (en el mismo sentido, SSTC 132/2017, de 14 de noviembre, FJ 3, y 177/2016, de 20 de octubre, FJ 3). Además, las quejas materiales relativas al régimen de limitación de rentas del contrato de arrendamiento de vivienda están en realidad vinculadas a las tachas competenciales. La relativa a la infracción del art. 10.1 CE se funda en la consideración de que la libre autonomía de la voluntad es una base de las obligaciones contractuales. Y la de la vulneración del art. 33 CE tiene como presupuesto previo la falta de competencia autonómica para definir la función social de la propiedad urbana en el caso de los arrendamientos de vivienda (en similares términos, STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 5).

Dentro de tales motivos competenciales es preciso, además, apreciar que los motivos precisan de un examen diferenciado que atienda a la distinta naturaleza de la competencia estatal que se reputa vulnerada y a la diferente trascendencia que tienen en la sistemática de la Ley 11/2020.

Así, dado que el objeto fundamental de la Ley 11/2020 es fijar un régimen de contención y moderación de rentas aplicable a contratos de arrendamiento de viviendas concluidos en áreas con mercado de vivienda tenso, es conveniente que comencemos por examinar la vulneración del art. 149.1.8 CE que los diputados recurrentes imputan a los arts. 6, 15 y 16.2 en los que residencian dicho régimen de contención de rentas, para posteriormente seguir, si procede, con las restantes impugnaciones competenciales y, en último término, caso de resultar oportuno, con las quejas sustantivas mencionadas.

4. Examen de los arts. 6, 15 y 16.2 de la Ley 11/2020

Ya se ha expuesto que el art. 6 contiene las reglas relativas a la determinación de la renta inicial del alquiler y los arts. 15 y 16.2 tipifican nuevas infracciones en relación con la fijación de rentas que superen el importe máximo que corresponda.

El art. 6 tiene el siguiente tenor literal:

«Artículo 6. Determinación de la renta inicial del alquiler

1. En los contratos de arrendamiento de vivienda que se concluyan en un área con mercado de viviendas tenso y estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley, la renta pactada al inicio del contrato está sujeta a las siguientes condiciones:

a) No puede sobrepasarse el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas en el mismo entorno urbano.

b) No puede sobrepasarse la renta consignada en el último contrato de arrendamiento, actualizada en cualquier caso de acuerdo con el índice de garantía de competitividad, aplicado de forma acumulada en el período transcurrido entre la fecha de celebración del anterior contrato de arrendamiento y la fecha de celebración del nuevo contrato, si la vivienda afectada se ha arrendado en los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la presente ley.

2. El criterio establecido en la letra b del apartado 1 no es de aplicación en los siguientes supuestos:

a) Si existía una relación de parentesco entre las partes que habían formalizado el último contrato de arrendamiento suscrito antes de la entrada en vigor de la presente ley.

b) Si se formaliza un contrato de arrendamiento relativo a una vivienda inicialmente excluida de la aplicación de la presente ley cuando cese el régimen especial de determinación de rentas que le era aplicable.

3. En el caso de un contrato de nuevo arrendamiento sujeto al régimen de contención de rentas regulado por la presente ley que tenga por objeto una vivienda que haya sido arrendada dentro de los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la presente ley, si es arrendadora de la misma una persona física cuya unidad de convivencia tiene unos ingresos iguales o inferiores a 2,5 veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña, incluidas las rentas de los arrendamientos, no es de aplicación a ese nuevo contrato el límite establecido en la letra a del artículo 6.1, y le es aplicable únicamente como límite la renta consignada en el último contrato de arrendamiento, de acuerdo con lo establecido por la letra b del artículo 6.1, entendiéndose que, si la renta consignada en el último contrato de arrendamiento es inferior al precio de referencia correspondiente, la nueva renta podrá incrementarse hasta el citado precio de referencia.

4. Lo establecido por el apartado 3 no es aplicable si los ingresos del arrendatario son iguales o inferiores a 3,5 veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña ponderado.

5. En el supuesto de que una vivienda sujeta al régimen de contención de rentas regulado por la presente ley sea objeto de varios contratos de arrendamiento de vigencia simultánea que afecten a distintas partes concretas, la suma de las rentas acordadas en los distintos contratos no puede sobrepasar la renta máxima aplicable al arrendamiento unitario de la vivienda, determinada de acuerdo con el presente artículo».

El art. 15 añade un apartado 4 al art. 124 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, relativo a las infracciones graves, con el siguiente texto:

«4. Son infracciones graves en materia de contención de rentas:

a) Incumplir en el arrendamiento de una vivienda sujeta al régimen de contención de rentas las reglas esenciales del mismo relativas a la determinación de la renta.

b) Establecer la parte arrendadora una renta que supere el importe máximo que corresponda en aplicación del régimen de contención de rentas, si la renta fijada supera en un veinte por ciento o más dicho importe máximo.

c) Ocultar al arrendatario que la vivienda está sujeta al régimen de contención de rentas o la información relativa al índice de referencia de precios de alquiler de viviendas o al importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior necesario para determinar el precio de referencia».

Por su parte el art. 16.2 incorpora un apartado 4 al art. 125 de la Ley 18/2007, en el que se dispone:

«4. Son infracciones leves en materia de contención de rentas:

a) Establecer la parte arrendadora una renta que supere el importe máximo que corresponda en aplicación del citado régimen, si la renta fijada supera dicho importe máximo en menos de un veinte por ciento.

b) No adjuntar al contrato o no facilitar al arrendatario el documento que genera el sistema de indexación de los precios de alquiler, con la información relativa al valor del índice que corresponda a una vivienda análoga a la arrendada, expresado en euros por metro cuadrado, con especificación de los márgenes inferior y superior, o la información relativa a la fecha o el importe de la renta correspondiente al contrato de arrendamiento anterior, si son necesarios para determinar la nueva renta, así como falsear o alterar la información mencionada en perjuicio del arrendatario».

La demanda sostiene que la renta del arrendamiento es una de las condiciones esenciales de este contrato y que una limitación en la libertad de fijación de la renta es una regulación estrictamente civil. Alegan que no existe conexión de la regulación impugnada con instituciones del Derecho foral catalán que permitan el desarrollo de esa regulación. Y también se vulneraría la competencia estatal para la fijación de las bases de las obligaciones contractuales, en la medida en que las reglas impugnadas son contrarias al principio de autonomía de la voluntad previsto en el art. 1255 del Código civil. Por el contrario, los letrados autonómicos han destacado el papel que en este ámbito ha de jugar la competencia autonómica en materia de vivienda y han defendido la conexión de la regulación cuestionada con instituciones preexistentes del Derecho civil catalán, así como su adecuación a las bases de las obligaciones contractuales que corresponde fijar al Estado *ex art. 149.1.8 CE*.

a) Tratándose de una controversia competencial debe determinarse, en primer lugar, la materia objeto de la regulación discutida, para después examinar la distribución competencial existente sobre ella. Operación que realizaremos a partir de lo dispuesto en el art. 6 en cuanto precepto en el que se funda la limitación de la renta del alquiler de determinados contratos de arrendamiento, por cuanto la impugnación de los arts. 15 y 16.2 no es autónoma porque se refiere a infracciones en relación con dicha limitación de precios.

Según su disposición final tercera toda la Ley 11/2020, con las únicas excepciones de la disposición adicional tercera y de los arts. 17 y 18, se dicta al amparo del art. 129 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, excepto en las materias que el art. 149.1.8 CE atribuye al Estado, y del art. 137 EAC, por el que se atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de vivienda.

Es doctrina reiterada que este tribunal debe efectuar el «correcto encuadramiento de la controversia competencial suscitada, tarea en la que no está vinculado por “las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento” (STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1), ni tampoco “por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso” (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo)». Esta operación de identificación del título competencial ha de efectuarse atendiendo al específico contenido, sentido y finalidad de la normativa impugnada (STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6).

Resulta evidente que la regulación controvertida se proyecta sobre la vivienda y, en concreto, sobre la vivienda habitacional y el régimen de sus arrendamientos. Ha de recordarse, sin embargo, que la vivienda «no constituye un título competencial autónomo» (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda («económica» y «social», STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2), de entre las que destacan, en el contexto de la presente controversia, las dos siguientes.

Por una parte, la vivienda, cuya protección se configura como un principio rector de la política social y económica en el art. 47 CE, constituye, especialmente en el caso de la vivienda habitacional, el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Entre ellos se encuentran señaladamente los derechos a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE); derechos estos que son equiparables a los reconocidos en el art. 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y en el art. 8 del Convenio europeo de derechos humanos (STC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6), con los efectos interpretativos que de ello derivan *ex art.* 10.2 CE (por todas, STC 36/1984, de 14 de marzo, FJ 3). La conexión entre vivienda y vida privada y familiar ha sido puesta de manifiesto, por lo demás, tanto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 10 de septiembre de 2014, asunto C-34/13, *Monika Kušionová c. Smart Capital, a.s.*, § 65) como por el Tribunal Europeo Derechos Humanos (por todas, STEDH de 24 de abril de 2012, *Yordanova y otros c. Bulgaria*, § 102 a 105).

De otro lado, la vivienda constituye un importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado –el mercado inmobiliario–, lo cual le otorga una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado.

Sentado lo anterior, el análisis del contenido de la regulación que aquí se examina permite concluir que, a pesar de sus evidentes conexiones con el derecho a la vivienda, tal regulación no se encuadra con carácter principal en esa materia a efectos competenciales. En primer lugar, porque la competencia exclusiva a la que alude el art. 137 EAC tiene por objeto fundamental, tal como pone de manifiesto el tenor del propio precepto estatutario, el desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector. Y, en segundo lugar, porque se aprecia que la finalidad que el legislador autonómico persigue a la hora de incidir sobre el arrendamiento de viviendas se lleva a cabo a través de la regulación de uno de los elementos del régimen de derechos y obligaciones que deriva de un contrato civil, como es la renta en el contrato de arrendamiento de vivienda. Extremo que se reconoce en el propio preámbulo de la Ley 11/2020.

El art. 6 tiene como objeto establecer una serie de medidas de contención de la renta a percibir en un contrato, el de arrendamiento de vivienda, que no es sino un contrato, esto es, instrumento de naturaleza jurídico-privada, lo que, en principio, pone de manifiesto la naturaleza netamente civil de las regulaciones que se refieran a este tipo de contrato, en especial, si se refieren a aspectos esenciales del mismo. De acuerdo con una doctrina constitucional consolidada, la legislación civil comprende «la regulación de las relaciones *inter privados*» (STC 28/2012, de 1 de marzo, FJ 5), y en lo que a este recurso interesa, la «determinación del contenido de los contratos» [STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c)].

Conforme a lo anterior, es preciso apreciar que la regulación que examinamos se inserta de forma natural en la materia de Derecho civil y, dentro de la misma, en el ámbito de las obligaciones y contratos. La razón es que el régimen jurídico

que prevé el art. 6 afecta a la prestación que configura la obligación principal del arrendatario en los contratos de alquiler de viviendas, es decir, a la determinación del precio, cuya fijación se limita mediante el establecimiento de unos topes tanto para su estipulación inicial como para sus ulteriores incrementos. Trata, por tanto, un aspecto propio de la materia civil, como es la regulación sustantiva de los derechos y obligaciones derivados del contrato de arrendamiento de vivienda en punto a la determinación y pago de la renta, afectando así a la estructura obligacional de las relaciones contractuales privadas en la medida en que condiciona legalmente el alcance de la obligación principal del arrendatario.

b) Por tanto, encuadrada la norma en la materia civil procede recordar ahora la delimitación competencial que deriva de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La Constitución atribuye al Estado la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo autonómico del Derecho civil especial o foral. Por otra parte, la reserva en favor del Estado que hace el art. 149.1.8 CE de determinadas regulaciones «en todo caso», así sustraídas a la regulación autonómica, delimita un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible de conservación, modificación o desarrollo Derecho civil especial o foral alguno (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 79, que cita la doctrina de la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1). A los efectos que ahora interesan, esta competencia de las comunidades autónomas para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil propio encuentra «en todo caso» el límite de las «bases de las obligaciones contractuales» que el art. 149.1.8 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado. En coherencia, el art. 129 EAC contempla la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de Derecho civil, «con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8 de la Constitución atribuye en todo caso al Estado».

Respecto a la doctrina constitucional relativa a la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que cuentan con Derecho civil foral o especial procede remitirse a la doctrina de la STC 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 4, que cumple dar por reproducida. Lo mismo procede hacer con respecto al alcance de la competencia estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales, por remisión a la STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6, sin perjuicio de hacer referencias a dicha doctrina en lo que resulte oportuno.

c) Señalado todo lo anterior estamos ya en condiciones de examinar las tachas que los recurrentes formulan al art. 6 de la Ley 11/2020.

Nos referiremos en primer lugar a la queja relativa a la vulneración de la competencia exclusiva estatal para establecer las bases de las obligaciones contractuales. Dicha competencia estatal supone un límite absoluto que ha de ser respetado en el ejercicio de cualesquiera competencias autonómicas en relación con el Derecho civil propio. De ahí que se examine esta queja en primer lugar pues, si ese límite no fuera respetado, resultaría irrelevante determinar si la regulación cuestionada puede ser considerada modificación, conservación o desarrollo de instituciones preexistentes en el Derecho civil especial o foral ya que, en todo caso, esa regulación sería contraria al orden competencial al no respetar la atribución exclusiva al Estado de la competencia para determinar las bases de las obligaciones contractuales.

El art. 149.1.8 CE, al reservar al Estado la fijación de las bases de las obligaciones contractuales, le atribuye la competencia para establecer los criterios de ordenación general del sector de la contratación privada en aquellos territorios autonómicos que cuenten con legislación propia. La finalidad de la reserva estatal en materia de Derecho de contratos estriba en la necesidad de garantizar un común denominador en los principios que deben regir las obligaciones contractuales, lo que se logra cuando las categorías generales son las mismas en todo el territorio nacional. La reserva estatal en esta materia habilita para dictar «aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica in-

terna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional» (STC 132/2019, FJ 6). De ahí que, como señala esta sentencia, la competencia estatal de las «bases de las obligaciones contractuales» del art. 149.1.8 CE deba ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite en sí –un límite directo desde la Constitución– a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos.

Tales bases de las obligaciones contractuales no han sido establecidas expresamente por el Estado, por lo que han de ser inferidas de la regulación actualmente vigente, dada la necesidad de una mínima ordenación uniforme en materia de contratos, al ser el contrato «un instrumento jurídico al servicio de la economía ha de orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE)» (STC 157/2021, FJ 9). Las bases así inferidas se refieren al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación.

Entre los principios que han de informar la regulación de los contratos se encuentra la autonomía de la voluntad [STC 157/2021, FJ 9 d)]. En ese sentido, la doctrina constitucional ha subrayado el carácter eminentemente dispositivo del Derecho contractual, en el que, como regla general, debe regir el principio de la libertad de pactos. El fundamento mismo de la institución del contrato «se encuentra ante todo en el principio general de libertad que se deduce del art. 10 CE, al consagrar el principio de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad, y del art. 1.1 CE, que encuentra necesariamente su reflejo en el ámbito económico» (STC 132/2019, FJ 6).

El Código civil, entendido como ordenamiento estatal regulador de las relaciones contractuales entre privados, contempla como regla básica la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos (art. 1255 del Código civil), en garantía de la libertad individual (art. 10.1 CE) y de empresa (art. 38 CE) en las que la institución del contrato encuentra su fundamento, pues, salvo excepciones justificadas, estamos en presencia de un sistema jurídico eminentemente dispositivo. Como recuerda la STC 82/2016, de 28 de abril, FJ 8, «el Derecho civil –sea el común o el foral– es eminentemente un Derecho creado por y para los particulares, que resuelve los problemas que puedan surgir en sus relaciones privadas. Es el Derecho de la autonomía de la voluntad por antonomasia que surge como máxima expresión de la libertad y, por ello, es un ordenamiento conformado en su mayor parte por normas de carácter dispositivo, es decir, primero rigen los pactos y subsidiariamente la norma legal».

En el caso concreto del arrendamiento de vivienda, y más específicamente en cuanto a la renta en este tipo de contratos, este reconocimiento del principio de autonomía de la voluntad que deriva del art. 1255 del Código civil encuentra concreción específica en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, cuyo art. 17.1 («[l]a renta será la que libremente estipulen las partes») sienta el principio de libre estipulación de la renta inicial del alquiler, sin perjuicio de las reglas de actualización o modulación que incluyen los arts. 18 a 20. Regulación de la utilidad económica derivada del arrendamiento de vivienda fundada en el principio de libertad de pactos que, con un mayor o menor ámbito temporal de aplicación y sometida a ciertas modulaciones allá donde el legislador estatal las ha considerado necesarias para proteger al arrendatario ante la situación del mercado inmobiliario (así, por ejemplo, los arts. 57 y 95 y ss. del ya derogado texto refundido de la Ley de arrendamientos urbanos de 1964), ha sido una constante en la legislación estatal de arrendamientos urbanos, al menos, desde la aprobación de la Ley de 7 de mayo de 1942, por la que se regulan las rentas o alquileres de arrendamientos de casas, con excepción de las dedicadas a la explotación de industrias o establecimientos mercantiles.

Por tanto, este principio de libre estipulación de la renta en los arrendamientos urbanos ha de considerarse una base de las obligaciones contractuales, inferida de la

legislación actualmente vigente, en cuanto define uno de los elementos estructurales de este tipo de contrato, el cual, salvo algunos aspectos determinados imperativamente por el legislador (ámbito de aplicación del contrato, fianza y formalización) se rige por los pactos, cláusulas y condiciones determinados por la voluntad de las partes. Pero no solamente por ser una plasmación o concreción de la regla general de primacía de la autonomía de la voluntad, sino además porque la regulación de la renta y de los criterios para su determinación tiene también una incidencia relevante en la actividad económica por cuanto afecta al sector inmobiliario y al alquiler de viviendas, lo que justifica su regulación estatal en garantía del principio de unidad de mercado.

El Estado resulta así ser el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. Cabe recordar al respecto que, como dijimos en la STC 89/1994, de 17 de marzo, FFJJ 5 y 8, la paridad contractual entre arrendadores y arrendatarios puede ser sometida a modulaciones fundadas en una finalidad tuitiva de intereses que se consideren necesitados de una especial protección –concretamente, los de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario–, como muestra la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en nuestro país.

La reserva al legislador estatal de la competencia para la regulación tanto de la regla general como de sus posibles excepciones o modulaciones excluye, por tanto, que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas. El establecimiento de dicha libertad o, en su caso, su modulación y, en general, la regulación de las reglas para la determinación de la renta, son aspectos esenciales del régimen obligatorio de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado. Consecuentemente, la determinación y, en su caso, la modificación de las bases de las obligaciones contractuales corresponde en exclusiva al Estado *ex art.* 149.1.8 CE, tanto al definir el régimen de la relación arrendaticia urbana, pues se refiere a un derecho del propietario y a una obligación del arrendatario [en similares términos STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 26 b)] como al actuar como garante de la unidad de mercado y del orden público económico por el interés público subyacente en la determinación de la renta.

Al legislador estatal, en uso del amplio margen de apreciación del que dispone para adoptar disposiciones en materia social y económica (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6), le corresponde pronunciarse sobre la adecuación de las bases del derecho contractual a los principios rectores de la política económica y social y, en particular, al derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada consagrado por el art. 47 CE, en conexión con la función social de la propiedad privada reconocida por el art. 33.2 CE, introduciendo, en su caso, las modificaciones oportunas. Todo ello, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia para desarrollar políticas de protección del derecho a la vivienda.

Sentado lo anterior, es forzoso concluir que el art. 6 de la Ley 11/2020 es contrario al orden competencial, pues el legislador autonómico carece de competencia para incidir sobre las reglas para la determinación de la renta derivadas del contrato de arrendamiento de vivienda.

Además, lo hace de manera tal que contradice efectivamente el principio de libre determinación de la renta actualmente fijado por el legislador estatal en el art. 17.1 de la Ley 29/1994 en conexión con el art. 1255 del Código civil. Concretamente, el art. 6 formula el principio contrario al de la legislación estatal, al prescribir

imperativamente que, en determinados contratos de arrendamiento de vivienda (los que se concluyan en un área con mercado de viviendas tenso y estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley, conforme a su art. 1) la renta pactada al inicio del contrato está sujeta a las condiciones y limitaciones en él previstas. De esta suerte, la renta del contrato de arrendamiento de vivienda destinada a residencia permanente que se concluya en áreas con mercado de vivienda tenso no podrá superar el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas en el mismo entorno urbano, precio de referencia fijado a partir del índice de referencia de precios de alquiler de vivienda determinado por el departamento autonómico competente en materia de vivienda. Y además, configura el régimen de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de viviendas que habían sido previamente arrendados en los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la Ley 11/2020, en cuanto prescribe que el alquiler del nuevo contrato no puede sobrepasar la renta consignada en el último, a la vez que solo permite su incremento de acuerdo con el índice de garantía de competitividad (aplicado de forma acumulada en el periodo transcurrido entre la fecha de celebración del anterior contrato de arrendamiento y la fecha de celebración del nuevo contrato) y excluye algunos supuestos de la aplicación de dicho criterio. En cuanto al apartado segundo del art. 6, regula también la repercusión que sobre la renta pueden tener las obras de mejora llevadas a cabo con posterioridad al contrato y, finalmente, en el apartado 3, admite la vigencia simultánea de varios contratos de arrendamiento que afecten a partes concretas de la vivienda, especificando que la suma de las rentas no puede sobrepasar la renta máxima aplicable al arrendamiento unitario por vivienda. Se trata de una serie de reglas que inciden directamente en las relaciones *inter partes* y en la economía interna del contrato que afectan a la utilidad económica del bien arrendado. Reglas que el legislador autonómico no puede establecer, so pena de vulnerar la competencia estatal sobre las bases de las obligaciones contractuales del art. 149.1.8 CE.

En suma, el art. 6 de la Ley 11/2020 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

d) Alcanzada la anterior conclusión debemos enjuiciar ahora los arts. 15 y 16.2 que tipifican infracciones en relación con los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas que deriva de la Ley 11/2020.

La doctrina constitucional ha subrayado el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de la competencia material, de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate (STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6, por todas). Ese carácter de competencia conexas con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que las comunidades autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia de que se trate. Este criterio es asumido también por el art. 159.1 b) EAC al disponer que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre «[l]as potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat».

Los preceptos ahora examinados diseñan un régimen de control y sancionador por el incumplimiento de las reglas de determinación de la renta previstas en el art. 6 de la Ley 11/2020, reglas sobre las que ya hemos concluido que vulneran la competencia exclusiva del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales. Por tanto, al carecer el legislador autonómico de competencia material para fijar esas concretas reglas, tampoco la tiene para regular las consecuencias de su infracción, de suerte que dicho régimen sancionador incurre en la misma vulneración competencial.

Por tanto, los arts. 15 y 16.2 de la Ley 11/2020 son inconstitucionales y nulos.

e) Llegados a este punto, ya hemos concluido que las reglas de limitación de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda previstas en el art. 6 de la Ley 11/2020 vulneran el principio de libre determinación del precio, entendido este

como una base de las obligaciones contractuales actualmente contemplado en el art. 17.1 de la Ley 29/1994.

Esta vulneración no es solamente predicable del mencionado art. 6 y de los ya examinados arts. 15 y 16.2 sino también de todas aquellas previsiones de la Ley 11/2020 que se refieren a tales limitaciones a las rentas de los contratos, a las que, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), debe extenderse la declaración de inconstitucionalidad y nulidad. Dada la ordenación legal objeto de controversia solo tienen eficacia normativa cuando se ponen en conexión con el art. 6 de la Ley 11/2020, por lo que han de correr idéntica suerte que este ya que, en tanto que forman un todo, la vulneración competencial concurre también en todas ellas (en un sentido similar, SSTC 96/2020, de 21 de julio, FJ 6, y 16/2021, de 28 de enero, FJ 5).

Tales previsiones son las siguientes: la que extiende el objeto y ámbito de aplicación de la Ley a determinados contratos de arrendamiento de vivienda con la exclusión de otros (art. 1); la que concreta la determinación del precio de referencia a partir del que se fija la renta inicial del alquiler (art. 7); la que regula la actualización de la renta (art. 8); la que establece los criterios de asunción, en los contratos con régimen de contención de rentas, de los gastos generales y de servicios individuales (art. 9); las que flexibilizan o excluyen la aplicación de los límites de renta en caso de viviendas nuevas o rehabilitadas [art. 10 y disposición final cuarta, letra b)]; la relativa a la regulación de las obras de mejora que permiten incrementar la renta previamente limitada (art. 11); la que otorga al arrendatario el derecho a obtener la restitución las cantidades abonadas en exceso, por encima de los límites legales (art. 12); la que impone la obligación de informar en todas las ofertas de arrendamiento del precio de referencia de la vivienda y de la renta consignada en el último contrato de arrendamiento (art.13); la que contempla la posible corrección del precio de referencia mediante la habilitación para la aplicación del porcentajes correctores (disposición adicional primera); la que excluye a las consideradas viviendas de gran superficie del régimen de contención de rentas (disposición adicional segunda); la relativa al establecimiento de sistemas de resolución extrajudicial de los conflictos que, en contratos sujetos al régimen de contención de rentas, se produzcan entre arrendadores y arrendatarios por razón de la determinación de la renta del contrato o del reembolso de cantidades pagadas en exceso (disposición adicional tercera) y la que prevé la aplicación de este régimen en caso de novación del contrato (disposición transitoria primera).

Finalmente, es también inconstitucional la disposición final tercera en cuanto los preceptos que se acaban de mencionar no encuentran amparo en los títulos competenciales autonómicos en materia de Derecho civil o de vivienda a los que alude esta disposición. Por tanto, la disposición final tercera es contraria a la Constitución, en el sentido de que los títulos competenciales que allí se citan no amparan a la regulación que ya hemos declarado inconstitucional y nula [en un sentido similar, STC 134/2020, de 23 de septiembre, FJ 6 e)].

Recapitulando lo expuesto, son inconstitucionales y nulos los siguientes artículos de la Ley 11/2020: 1, 6 a 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b). Es también inconstitucional, con el alcance expresado en este fundamento jurídico, la disposición final tercera.

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de estos preceptos provoca la pérdida de objeto de los demás motivos del recurso que se dirigen contra ellos.

5. Examen de la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020

Resulta ser también inconstitucional y nula por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias la disposición adicional cuarta.

Según este precepto se resuelven en juicio verbal, con independencia de la cuantía, las demandas judiciales que tengan por objeto la determinación de la renta y el reembolso de cantidades pagadas en exceso en contratos de arrendamiento de vi-

vienda sujetos al régimen de contención de rentas regulado por la Ley 11/2020. Los diputados recurrentes entienden vulneradas las competencias del Estado en materia de legislación procesal.

De acuerdo con el art. 149.1.6 CE, la legislación procesal constituye una competencia exclusiva del Estado, en tanto que la competencia atribuida a las comunidades autónomas por este precepto constitucional tiene un carácter limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades de Derecho sustantivo de las comunidades autónomas». En las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4; 80/2018, de 5 de julio, FJ 5, y 13 /2019, de 31 de enero, FJ 2, este tribunal se ha pronunciado sobre el alcance de las competencias autonómicas en el ámbito procesal y la metodología que debe seguirse para enjuiciar tales controversias.

Conforme a esta doctrina constitucional deben cumplimentarse tres pasos sucesivos para aplicar la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE, a fin de dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el art. 149.1.6 CE. Primero, ha de identificarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal, y por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.

En el presente caso, declarado inconstitucional y nulo el régimen de limitación de rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda previsto en la Ley 11/2020, no existe una peculiaridad del Derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse esta disposición adicional cuarta, por lo que no halla amparo en el art. 130 EAC, que, de acuerdo con el art. 149.1.6 CE, atribuye a la Generalitat la aprobación de «las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña». Y no encontrando cobertura en las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, invade la competencia general en materia procesal que corresponde al Estado (art. 149.1.6 CE), siendo inconstitucional y nula.

6. Examen del art. 3 de la Ley 11/2020

El art. 3 de la Ley 11/2020 regula el procedimiento para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso, definidas en el art. 2 como los municipios o partes de municipio que están especialmente en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población, debido a las circunstancias previstas en el mismo precepto (media del precio de los alquileres de vivienda que experimente un crecimiento sostenido claramente superior al de la media del territorio de Cataluña; coste del alquiler que supere de media el 30 por 100 de los ingresos habituales de los hogares, o el 30 por 100 de la renta media de las personas menores de treinta y cinco años o el incremento del precio de los alquileres en los cinco años anteriores al momento de la declaración; un crecimiento interanual acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima de la tasa interanual del índice de precios al consumo de Cataluña).

Los efectos de la declaración de un área con mercado de vivienda tenso no se agotan en la aplicación del ya examinado régimen de limitación de rentas que hemos considerado inconstitucional por motivos competenciales, pues, conforme al art. 4.1, «debe incluir una relación de las actuaciones que las administraciones implicadas, tanto la administración que la formula como, si es distinta, la que la instó, llevarán a cabo durante todo el período de vigencia del correspondiente régimen, a fin de atenuar o revertir la situación de mercado tenso, en ejercicio de las respectivas compe-

tencias y en colaboración con otras administraciones, en el marco de los instrumentos locales, supralocales y generales de planificación y programación de vivienda».

El art. 3 dispone:

«Procedimiento para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso

1. La competencia para efectuar la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso y para acordar su revisión corresponde al departamento de la Generalitat competente en materia de vivienda, sin perjuicio de lo establecido por los apartados 2 y 3.

2. La competencia a la que se refiere el apartado 1 puede ser ejercida también por siguientes entes locales en sus respectivos ámbitos territoriales:

a) En la ciudad de Barcelona, por el Ayuntamiento de Barcelona, mediante un acuerdo del órgano municipal competente.

b) En el ámbito metropolitano de Barcelona, por el Área Metropolitana de Barcelona, por iniciativa propia o a solicitud de los municipios que la integran, mediante acuerdo del Consejo Metropolitano.

3. La administración que pretenda iniciar el procedimiento para la declaración como área con mercado de vivienda tenso de un área que quede integrada total o parcialmente en uno de los ámbitos territoriales a los que se refiere el apartado 2 debe comunicarlo a las demás administraciones competentes para efectuar dicha declaración. En este supuesto, si, en el plazo de un mes desde la recepción de la comunicación inicial, otra de las administraciones competentes manifiesta la voluntad de iniciar el procedimiento, el inicio, la tramitación y la finalización del procedimiento corresponderá a la administración territorialmente más cercana al área afectada, que deberá facilitar la participación de las demás administraciones implicadas.

4. La iniciativa para efectuar la declaración de un área con mercado de vivienda tenso puede partir del municipio o municipios afectados o de los entes locales supramunicipales en los que estén integrados, a través de un acuerdo del pleno de la correspondiente corporación.

5. Para formular la declaración de un área con mercado de vivienda tenso, se requiere:

a) Una memoria explicativa de los motivos que aconsejan formularla, de las circunstancias que la justifican y de los hechos que acreditan su conveniencia, así como de los motivos que justifican su duración concreta.

b) Un informe preceptivo del ayuntamiento o ayuntamientos de los municipios afectados.

c) La observancia de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos para los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general.

6. La declaración de un área con mercado de vivienda tenso, y sus eventuales revisiones, deben publicarse en el *“Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”* y en los portales de la transparencia de la Generalitat y de los municipios afectados.

7. Por razones de interés público, y dadas las características y el dinamismo del mercado inmobiliario, los procedimientos para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso pueden tramitarse por vía de urgencia».

De esta regulación los diputados recurrentes cuestionan los apartados 2, 3 y 4 por considerar que vulneran la competencia del Estado para la fijación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas del art. 149.1.18 CE. Al permitir la asunción de esta competencia para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso a determinadas entidades locales no respetaría lo previsto en los arts. 7.4 y 25 LBRL, en punto a los requisitos para la atribución de competencias por los entes locales, ni tampoco el art. 27 LBRL, en lo relativo a la delegación de competencias en los entes locales. La abogada de la Generalitat de Cataluña entiende que tales previsiones no son aplicables a este precepto en la medida que se trata de una competencia que puede ejercerse de forma potestativa y únicamente implica la tramitación de un procedimiento administrativo. Por su parte, los letrados del Parlamento de Cataluña

entienden que estos preceptos de la LBRL no son aplicables al Área Metropolitana de Barcelona, así como que se trata de competencias propias atribuidas por la ley, con lo que no serían aplicables ni el art. 7 ni el 27 LBRL y no se vulnera el art. 25 LBRL, en tanto que no se trata de una de las competencias a las que se refiere dicho precepto. La abogada de la Generalitat de Cataluña considera que la norma encuentra cobertura en las competencias autonómicas en materia de régimen local, sin que a este supuesto resulten de aplicación las previsiones de la LBRL.

Así, se plantea respecto de los apartados 2, 3 y 4 del art. 3 un supuesto de lo que nuestra doctrina ha denominado inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos adoptados por el Estado, en este caso los arts. 7.4, 25 y 27 LBRL.

Es doctrina constitucional que, para poder apreciar la existencia de una infracción de esta naturaleza, es necesario comprobar las dos circunstancias que la sustentarían: «que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa» (por todas, STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6).

En este caso el Tribunal ha confirmado ya el carácter básico *ex art.* 149.1.18 CE de los mencionados preceptos de la LBRL [SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FFJJ 10, 11 b), 12 a), b) y c), y 54/2017, de 11 de mayo, FFJJ 2 d) y 3], por lo que habrá de comprobarse si los apartados cuestionados incurren en una contradicción efectiva con ellos que sea insalvable por vía interpretativa.

Los preceptos de la LBRL invocados por los recurrentes regulan los mecanismos de atribución a los entes locales de tres tipos de competencias distintas y excluyentes entre sí, a saber, competencias delegadas (art. 27 LBRL), competencias propias (art. 25 LBRL) y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (art. 7.4 LBRL). Resulta por ello necesario, a los efectos de fijar el precepto aplicable en este caso, determinar qué tipo de atribución competencial realizan los apartados impugnados del art. 3 de la Ley 11/2020.

Por una parte, el apartado 4 no atribuye competencias a los entes locales, sino que únicamente regula la posibilidad de que el municipio o municipios afectados o los entes locales supramunicipales en los que estén integrados soliciten al departamento de la Generalitat competente en materia de vivienda, previo acuerdo del Pleno de la correspondiente corporación, la declaración de un área con mercado de vivienda tenso, lo que indudablemente guarda directa relación con los efectos que a dicha declaración vincula el art. 4 de la Ley 11/2020. En la medida en que este apartado 4 no atribuye competencias, no es susceptible de incurrir en vulneración de ninguno de los preceptos invocados de la LBRL y por tanto procede desestimar su impugnación.

De otro lado, los apartados 2 y 3 permiten que la competencia para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso sea ejercitada también por el Ayuntamiento de Barcelona y por el Área Metropolitana de Barcelona. Tal y como la ha configurado el legislador catalán, se trata de una competencia propia atribuida directamente por la Ley, lo que se confirma por las referencias del apartado 3 del mismo art. 3 a «otra de las administraciones competentes». Esto implica que debemos excluir que se trate de una delegación de competencias de las previstas en el art. 27 LBRL y que, por lo tanto, exista contradicción con este precepto. Esta misma consideración conduce a desestimar la impugnación basada en la supuesta contradicción con el art. 7.4 LBRL. Como hemos tenido ya oportunidad de aclarar, este precepto, en la redacción dada por el art. 1.3 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, fija los requisitos materiales

y formales a que se somete el ejercicio, por parte de las entidades locales, de «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10 d)]. Encontrándonos, sin embargo, ante una competencia propia específica, resulta claro que los apartados 2 y 3 del art. 3 de la Ley 11/2020 no contradicen lo previsto en el art. 7.4 LBRL.

La impugnación queda circunscrita, por tanto, a la compatibilidad con el art. 25 LRBL de los apartados 2 y 3 del art. 3 de la Ley 11/2020 y, específicamente, del régimen especial que para la ciudad de Barcelona diseñan esos apartados. La atribución competencial que en ellos se realiza al Área Metropolitana de Barcelona no puede contradecir lo dispuesto en el art. 25 LBRL, pues este precepto solamente se refiere a la atribución de competencias propias específicas a «los municipios», con lo que no se aplica a otras entidades locales como las áreas metropolitanas previstas en el art. 93 EAC y en los arts. 3.2 b) y 43 LBRL. Estas últimas son entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica, por lo que corresponde a las comunidades autónomas determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales [en el mismo sentido, STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4 b)]. De hecho, es lo que sucede en la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, cuyo art. 36 h) determina que dicha área ejerce «las competencias en materia de vivienda que le reconocen las leyes».

Sobre el ámbito de aplicación del art. 25 LBRL, en su actual redacción (tributaria de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local) nos pronunciamos ya a través de la STC 41/2016, de 3 de marzo. Aclaremos entonces que las exigencias previstas en los apartados 3, 4 y 5 de dicho precepto resultan aplicables a «la atribución de todas las competencias propias» [FJ 10 c)], esto es, sin limitarse a las relativas a la lista de materias del art. 25.2 LBRL ni diferenciar tampoco entre competencias consistentes en la tramitación de un procedimiento administrativo y otras con un contenido distinto.

Ahora bien, para determinar el alcance de lo básico es necesario tener en consideración, junto con el tenor literal de los arts. 25.3, 25.4 y 25.5 LBRL, su sentido y finalidad. A estos efectos es preciso recordar que, como declaramos en la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 12 c), la exigencia del inciso final del art. 25.4 LBRL (dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera del ente local sin que suponga mayor gasto de las administraciones públicas) constituye una medida orientada a garantizar «los principios constitucionales que deben regir el gasto público, entre los que se encuentra el principio de eficiencia y economía (art. 31.2 CE)». Cabe ahora aclarar que las exigencias de justificación de dicha evaluación contenidas en el último inciso del art. 25.3 LBRL y en el primero del art. 25.4 LBRL responden a esa misma finalidad. Desde esta perspectiva cobra relevancia la afirmación de que el inciso final del art. 25.4 LBRL impone a las comunidades autónomas «que, al diseñar políticas, en general, y redistribuir competencias y recursos entre administraciones, en particular, debe quedar asegurada la suficiencia financiera de los entes locales y la estabilidad presupuestaria. No queda imposibilitada la atribución de competencias municipales que, aisladamente consideradas, entrañen incrementos del gasto. En tales casos, la norma obliga solo a que las comunidades autónomas persigan ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia» [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 12 c)]. Los requisitos de evaluación, justificación formal y dotación presupuestaria previstos en los arts. 25.3 y 25.4 LBRL encuentran su fundamento en los principios constitucionales de eficiencia y economía y, por lo tanto, en atención a su sentido y finalidad, resultan aplicables a la atribución de competencias locales propias específicas que puedan implicar incrementos de gasto público. Y ello porque el Estado habría podido exceder su ámbito competencial si hubiera pretendido imponer tales exigencias formales para condicionar la atribución autonómica de competencias a los municipios en supuestos que no afectan a los prin-

principios de eficiencia y economía (*mutatis mutandis*, STC 19/2022, de 9 de febrero, FJ 4, por la que se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 3523-2021).

Resulta, sin embargo, que la competencia atribuida a la ciudad de Barcelona por los apartados 2 y 3 del art. 3 de la Ley 11/2020 presenta importantes particularidades en este sentido. Por una parte, el apartado 3 incorpora un mecanismo para garantizar que la competencia en cuestión, que viene determinada en el apartado 1, no se ejercite de modo simultáneo por otra administración pública. Se cumplen con ello las exigencias establecidas en el art. 25.5 LBRL, cuya infracción debe, por lo tanto, desestimarse. Pero, además, al configurar la competencia local como alternativa a la autonómica, la norma garantiza los «ahorros correlativos» a los que se refería la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 12 c). De otro lado, nos hallamos aquí ante la atribución de una competencia cuyo contenido es la tramitación de un procedimiento administrativo declarativo, de carácter singular, atribuido a un único ente local (la ciudad de Barcelona), y de ejercicio excepcional o muy esporádico, ya que los efectos de la correspondiente declaración tienen vocación de cierta permanencia en el tiempo (limitada a un máximo de cinco años según el art. 4 de la Ley 11/2020). Estos rasgos particulares de la competencia atribuida por los apartados 2 y 3 impugnados permiten presumir su nulo impacto sobre el gasto de las administraciones públicas –impacto que es presupuesto para la aplicación de las exigencias formales de los arts. 25.3 y 25.4 LBRL–, sin que los diputados recurrentes hayan hecho alegación precisa alguna para justificar el posible incremento de gasto. En defecto del levantamiento de tal carga argumentativa, y dado que no corresponde a este tribunal reconstruir de oficio las demandas (por todas, STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2), ha de prevalecer la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente (así, por ejemplo, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1; 87/2017, de 4 de julio, FJ 2, y 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2).

Procede, en consecuencia, desestimar esta impugnación.

7. Examen de la denunciada infracción del principio de seguridad jurídica por los arts. 2 y 18 de la Ley 11/2020

Enjuiciadas ya las tachas competenciales, resta por examinar la queja sustantiva que los recurrentes formulan a los arts. 2 y 18 de la Ley 11/2020. Tal y como ha quedado expuesto en los antecedentes, la demanda entiende que estos dos preceptos son contrarios al principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE, vulneración que es negada por los letrados del Gobierno y del Parlamento de Cataluña.

A) El art. 2 de la Ley 11/2020 dispone:

«Son áreas con mercado de vivienda tenso los municipios o partes de municipio que están especialmente en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población. Esta situación de riesgo puede venir determinada por el cumplimiento de cualquiera de las siguientes condiciones:

a) Que la media del precio de los alquileres de vivienda experimente en dicha área un crecimiento sostenido claramente superior al de la media del territorio de Cataluña.

b) Que la carga del coste del alquiler de la vivienda en el presupuesto personal o familiar supere de media en dicha área el treinta por ciento de los ingresos habituales de los hogares, o que la media del precio de los alquileres de vivienda supere el treinta por ciento de la renta media de las personas menores de treinta y cinco años.

c) Que el precio de los alquileres de vivienda haya experimentado, en los cinco años anteriores al momento de la declaración, un crecimiento interanual acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima de la tasa interanual del índice de precios al consumo de Cataluña».

Los diputados recurrentes entienden que este precepto es contrario a la seguridad jurídica por dos razones. En primer lugar, exponen que no señala de manera suficiente los criterios para la declaración de lo que debe entenderse como área de mercado tenso, ni tampoco, en segundo lugar, precisa la delimitación física de esas áreas de mercado tenso, lo que supone dejar en manos de la administración un amplio margen de apreciación. Los letrados del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña estiman que el precepto, entendido en la sistemática de la Ley 11/2020, no genera inseguridad jurídica alguna.

La STC 14/2021, de 28 de enero, FJ 2, recuerda que «[c]onforme a la doctrina de este tribunal [sintetizada en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 2006/2013, de 5 de diciembre, FJ 8, entre otras, y recientemente reiterada en la STC 81/2020, de 15 de julio, FJ 14 b)], la seguridad jurídica ha de entenderse como la “certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados” (STC 156/1986, de 31 de enero, FJ 1), procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). En definitiva, “solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica”».

Proyectando esta doctrina sobre el precepto impugnado cabe concluir que su texto no es contrario al principio de seguridad jurídica, entendido como claridad y certeza del Derecho, ya que su sentido puede determinarse acudiendo a los métodos de interpretación aceptados en Derecho, pues ofrece elementos suficientes para poder identificar lo que denomina situaciones de riesgo.

En cuanto a la definición de las áreas con mercado de vivienda tenso es cierto que la norma utiliza dos conceptos de textura abierta –el «riesgo» de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un «precio asequible» que permita acceder a las mismas a toda la población–, expresiones que tienen un cierto grado de indeterminación. Sin embargo, además de que la Constitución no veda el uso de conceptos jurídicos indeterminados (SSTC 227/1994, de 18 de julio, FJ 5, y 92/2000, de 2 de octubre), el precepto precisa la situación de riesgo a la que se refiere cuando expresamente enumera, en las letras a), b) y c) del art. 2, las condiciones a partir de las cuales se ha de identificar en la fase aplicativa. Condiciones que han de ser apreciadas por la administración competente en la instrucción del procedimiento conducente a tal declaración y en la que deben explicitarse «los motivos que aconsejan formularla, [...] las circunstancias que la justifican y [...] los hechos que acreditan su conveniencia, así como [...] los motivos que justifican su duración concreta», conforme al art. 3.5 a). Se permite así la necesaria precisión de los criterios legales al caso concreto, lo que no es sino consecuencia de la técnica jurídica empleada en cuanto que ofrece cierto grado de discrecionalidad en su apreciación, justificable por la variabilidad de la situación a la que se pretende atender y controlable, en todo caso, por la jurisdicción ordinaria (en un sentido parecido STC 86/2019, de 20 de junio, FJ 10).

Algo similar sucede con la delimitación física de las áreas con mercado de vivienda tenso, de las que la norma indica que se refiere a municipios o partes de municipio, extremo que debe ser determinado por la concreta declaración realizada en los términos del art. 3, sin perjuicio de advertir que el legislador ya ha operado, bien que inicialmente y de modo transitorio, dicha delimitación. La disposición transitoria segunda incluye, con una vigencia temporal de un año, una declaración de áreas con mercado de vivienda tenso en «los municipios con índice de referencia de pre-

cios de alquiler de viviendas que constan en el anexo, que son aquellos en los que las rentas del alquiler han sufrido un incremento de más de un veinte por ciento en el período comprendido entre los años 2014 y 2019, pertenecientes al Área Metropolitana de Barcelona o con una población de más de veinte mil habitantes».

B) El art. 18, segundo de los impugnados por esta razón, señala:

«Se modifica la letra d del apartado 4 del artículo 16 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, que queda redactada del siguiente modo:

‘d) La obligación de realojo es aplicable antes de la adquisición del dominio en el caso al que se refiere el apartado 2.a, con anterioridad a la presentación de la demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por falta de pago de las rentas de alquiler, a través de una demanda acompañada necesariamente de la documentación que acredite que se ha formulado la oferta de alquiler social’».

Tampoco puede aquí apreciarse una vulneración de la seguridad jurídica constitucionalmente reprochable, siempre que el precepto se interprete en el contexto del art. 16 de la Ley 4/2016 en el que se ha integrado. Dicho precepto regula «un sistema transitorio y excepcional para realojar a las personas o unidades familiares ocupantes de determinadas viviendas si se encuentran en riesgo de exclusión residencial y pueden perder la vivienda habitual, siempre que no tengan ninguna posibilidad de acceder al uso legítimo de otra vivienda» (apartado 1) y prescribe que «[l]os supuestos de pérdida de la vivienda establecidos por el presente artículo son los siguientes: a) La transmisión de viviendas derivadas de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual o la firma de la compraventa de una vivienda que tenga como causa de la venta la imposibilidad del prestatario de devolver el préstamo o crédito hipotecario. b) La ejecución hipotecaria o de otro tipo derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y el desahucio por impago de las rentas de alquiler». En esos casos el art. 16 impone, a determinados adquirentes de las viviendas o instantes de procesos judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio, el ofrecimiento de la obligación de realojo en los términos del apartado 4 del art. 16, que ahora ha sido modificado. En ese contexto, el art. 16.4 d) de la Ley 4/2016 viene a distinguir entre los dos supuestos mencionados. Con la consecuencia de que la obligación de realojo se aplica antes de la adquisición del dominio en el caso de compensación, dación en pago o compraventa, así como antes de la interposición de la demanda en los restantes supuestos, ejecución hipotecaria o desahucio por falta de pago de la renta. Resulta obvia, por otra parte, la exigencia final en el sentido de que la demanda se acompañe de la documentación que acredite el ofrecimiento del alquiler social, pues no tiene sentido en los otros supuestos. Cuestión distinta es que la exigencia de formulación y acreditación de tal oferta de alquiler social pueda plantear problemas de constitucionalidad por motivos competenciales; motivos que, sin embargo, no han sido invocados en este proceso y sobre los que no procede ahora pronunciarse, por hallarse comprendidos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4203-2021, pendiente de resolución por parte del Pleno de este tribunal.

Por tanto, este motivo de impugnación debe ser desestimado.

8. Efectos del fallo

Resta, finalmente, por determinar el contenido y alcance de nuestro pronunciamiento.

En la presente resolución se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1, 6 a 13, 15 y 16.2; de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; de la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b). Todos ellos, directa o indirectamente regulan cuestiones relativas a la limitación de rentas en determinados contratos de arrendamiento de vivienda celebrados a partir de la entrada en vigor de la Ley 11/2020, entrada en vigor que se produjo al día siguiente de la

publicación de la misma en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*» de 21 de septiembre de 2020.

Por esa razón, debe determinarse el alcance temporal de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad. A este respecto, debe precisarse que no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, pues el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y la necesidad de atender al fin legítimo de procurar la estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes aconseja limitar los efectos de esta sentencia, de manera que la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos mencionados tendrá solo efectos *pro futuro*, manteniéndose en sus términos los contratos de arrendamiento de viviendas celebrados con anterioridad al momento de la presente resolución y a los que resultasen de aplicación las mencionadas normas.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y las disposiciones adicionales primera y cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda, y en su virtud:

1º Declarar que son inconstitucionales y nulos, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8, los siguientes artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre: 1, 6 a 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; la disposición transitoria primera, y la disposición final cuarta, letra b).

2º Declarar que la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, es inconstitucional y nula.

3º Declarar que la disposición final tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, es inconstitucional en los términos del fundamento jurídico 4 e).

4º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diez de marzo de dos mil veintidós.
