



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XIV* legislatura · tercer període · número 300 · dijous 5 de maig de 2022

TAULA DE CONTINGUT

1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

1.40. Acords amb relació a les institucions de la Unió Europea

1.40.03. Coneixements de les propostes

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre la diligència deguda de les empreses en matèria de sostenibilitat i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2019/1937

295-00109/13

Coneixement de la proposta

5

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell que modifica les directives 2005/29/CE i 2011/83/UE pel que fa a l'empoderament dels consumidors per a la transició ecològica mitjançant una millor protecció contra les pràctiques deslleials i una millor informació

295-00110/13

Coneixement de la proposta

5

2. Tramitacions closes per rebuig, retirada, canvi o decaïment

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

2.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre el canal Segarra-Garrigues

250-00321/13

Rebuig

6

Proposta de resolució sobre les mesures per a adoptar en el sector agroalimentari

250-00442/13

Rebuig

6

Proposta de resolució sobre la defensa del sector ramader

250-00443/13

Rebuig

6

Proposta de resolució sobre la promoció i la protecció del sector carni

250-00447/13

Rebuig

6

3. Tramitacions en curs

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

3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre l'establiment d'un servei de metrobús al Penedès

250-00549/13

Esmenes presentades

7

Proposta de resolució de suport al transport col·lectiu de viatgers

250-00550/13

Esmenes presentades

7

3.10.60. Procediments relatius a la memòria anual i a altres informes de la Sindicatura de Comptes

Procediment relatiu a l'Informe de fiscalització 1/2022, sobre l'anàlisi comparativa dels serveis prestats pels equips d'atenció primària, corresponent a l'exercici del 2018
256-00017/13

Pròrroga del termini per a proposar compareixences 8

Procediment relatiu a l'Informe de fiscalització 2/2022, sobre la Fundació Centre de Regulació Genòmica, corresponent a l'exercici del 2019
256-00018/13

Pròrroga del termini per a proposar compareixences 8

Procediment relatiu a l'Informe de fiscalització 3/2022, sobre el Consorci de l'Habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, corresponent a l'exercici del 2017
256-00019/13

Pròrroga del termini per a proposar compareixences 8

3.10.65. Projectes i propostes de resolució d'actuació davant les Corts Generals

Proposta per a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei de modificació de la Llei de l'Estat 10/1995, del 23 de novembre, del Codi penal, per a incorporar el crim d'ecocidi al Tribunal Penal Internacional
270-00003/13

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat 9

4. Informació

4.53. Sessions informatives, compareixences, audiències i debats

4.53.15. Sessions informatives i compareixences d'autoritats, de funcionaris i d'altres persones

Compareixença de Sebastian Roché, director de Recerca de la Universitat de Grenoble Alps, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre els diversos models policials i les funcions i l'organització que ha de tenir la policia del segle XXI
357-00466/13

Acord de tenir la sessió de compareixença 10

Compareixença de Josep Lluís Grasa Fabregat, cap de l'Àrea de Mediació, Negociació i Responsabilitat Social Corporativa de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra
357-00467/13

Acord de tenir la sessió de compareixença 10

Compareixença de Daniel Teixidó Garcia, sotsca de l'Àrea de Mediació, Negociació i Responsabilitat Social Corporativa de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra
357-00468/13

Acord de tenir la sessió de compareixença 10

Compareixença de Tamara Garcia de la Calle, directora de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra
357-00469/13

Acord de tenir la sessió de compareixença 11

Compareixença de Lola Vallès Port, responsable de recerca de la Subdirecció General de Formació Universitària, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra
357-00470/13

Acord de tenir la sessió de compareixença 11

Compareixença de Montserrat Escudé Serra, portaveu de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra i cap de l'Àrea Tècnica de Proximitat i Seguretat Ciutadana, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra 357-00471/13 Acord de tenir la sessió de compareixença	11
Compareixença de la consellera d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural davant la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre 357-00472/13 Acord de tenir la sessió de compareixença	11
Compareixença del delegat del Govern de l'Estat a les Terres de l'Ebre davant la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre 357-00473/13 Acord de tenir la sessió de compareixença	12
Compareixença del director general de Polítiques Ambientals i Medi Natural davant la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre 357-00474/13 Acord de tenir la sessió de compareixença	12
Compareixença de Xavier Curto Hierro, representant de la Taula de Consens pel Delta, davant la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre 357-00475/13 Acord de tenir la sessió de compareixença	12
4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional	
4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya	
Recurs d'inconstitucionalitat 4203/2021, interposat pel president del Govern de l'Estat contra els articles 1, 6 a 18, les disposicions addicionals 1a a 4a, la disposició transitòria 1a i la disposició final 4a, lletra b, de 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 381-00004/13 Sentència del Tribunal Constitucional	12
4.87.20. Recursos d'empara constitucional	
Recurs d'empara 3085/2019, interposat pel Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, contra l'acord de la Mesa del 16 de maig de 2019 de confirmació de l'acord de la Mesa del 15 de maig de 2019 pel qual es desestima la petició de reconsideració presentada contra el sistema de votació per a designar senadors 383-00015/12 Sentència del Tribunal Constitucional	39

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

1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

1.40. Acords amb relació a les institucions de la Unió Europea

1.40.03. Coneixements de les propostes

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre la diligència deguda de les empreses en matèria de sostenibilitat i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2019/1937

295-00109/13

CONEIXEMENT DE LA PROPOSTA

La Mesa de la Comissió d'Acció Exterior, Transparència i Cooperació, d'acord amb l'article 204 del Reglament, ha conegut la proposta.

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell que modifica les directives 2005/29/CE i 2011/83/UE pel que fa a l'empoderament dels consumidors per a la transició ecològica mitjançant una millor protecció contra les pràctiques deslleials i una millor informació

295-00110/13

CONEIXEMENT DE LA PROPOSTA

La Mesa de la Comissió d'Acció Exterior, Transparència i Cooperació, d'acord amb l'article 204 del Reglament, ha conegut la proposta.

2. Tramitacions closes per rebuig, retirada, canvi o decaïment
- 2.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions
- 2.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre el canal Segarra-Garrigues

250-00321/13

REBUIG

Rebutjada per la Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Món Rural en la sessió 11, tinguda el 03.05.2022, DSPC-C 283.

Proposta de resolució sobre les mesures per a adoptar en el sector agroalimentari

250-00442/13

REBUIG

Rebutjada per la Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Món Rural en la sessió 11, tinguda el 03.05.2022, DSPC-C 283.

Proposta de resolució sobre la defensa del sector ramader

250-00443/13

REBUIG

Rebutjada per la Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Món Rural en la sessió 11, tinguda el 03.05.2022, DSPC-C 283.

Proposta de resolució sobre la promoció i la protecció del sector carni

250-00447/13

REBUIG

Rebutjada per la Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Món Rural en la sessió 11, tinguda el 03.05.2022, DSPC-C 283.

3. Tramitacions en curs

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

3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre l'establiment d'un servei de metrobús al Penedès

250-00549/13

ESMENES PRESENTADES

Reg. 52474 / Admissió a tràmit: Mesa de la CPDT, 02.05.2025

GRUP PARLAMENTARI DE JUNTS PER CATALUNYA, GRUP PARLAMENTARI D'ESQUERRA REPUBLICANA (REG. 52474)

Esmena 1

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

De refosa dels punts a, c, d

Presentar a la Taula de Mobilitat del Penedès, en el termini d'un any, un anàlisi de les necessitats i les alternatives per a establir un servei de transport per carretera que permeti millorar la connexió entre Igualada, Vilafranca del Penedès, Vilanova i la Geltrú i el Vendrell i adoptar les mesures corresponents per a disposar de la dotació pressupostària per a poder implementar les mesures que es derivin de la dita anàlisi.

Proposta de resolució de suport al transport col·lectiu de viatgers

250-00550/13

ESMENES PRESENTADES

Reg. 52475 / Admissió a tràmit: Mesa de la CPDT, 02.05.2025

GRUP PARLAMENTARI DE JUNTS PER CATALUNYA, GRUP PARLAMENTARI D'ESQUERRA REPUBLICANA (REG. 52475)

Esmena 1

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

De modificació i refosa els punts 1 i 2

Instar al Govern de la Generalitat a reclamar al Govern de l'Estat, la creació d'un fons extraordinari per ajudar a cobrir l'important increment de costos que està patint el transport de viatgers.

Procediment relatiu a l'Informe de fiscalització 1/2022, sobre l'anàlisi comparativa dels serveis prestats pels equips d'atenció primària, corresponent a l'exercici del 2018

256-00017/13

PRÒRROGA DEL TERMINI PER A PROPOSAR COMPAREIXENCES

Sol·licitud: GP JxCat (reg. 53371).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 06.05.2022; 10:30 h.

Procediment relatiu a l'Informe de fiscalització 2/2022, sobre la Fundació Centre de Regulació Genòmica, corresponent a l'exercici del 2019

256-00018/13

PRÒRROGA DEL TERMINI PER A PROPOSAR COMPAREIXENCES

Sol·licitud: GP JxCat (reg. 53372).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 06.05.2022; 10:30 h.

Procediment relatiu a l'Informe de fiscalització 3/2022, sobre el Consorci de l'Habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, corresponent a l'exercici del 2017

256-00019/13

PRÒRROGA DEL TERMINI PER A PROPOSAR COMPAREIXENCES

Sol·licitud: GP JxCat (reg. 53373).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 06.05.2022; 10:30 h.

**Proposta per a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la
Proposició de llei de modificació de la Llei de l'Estat 10/1995, del 23
de novembre, del Codi penal, per a incorporar el crim d'ecocidi al
Tribunal Penal Internacional**

270-00003/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A
LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP ERC (reg. 53155).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 06.05.2022; 10:30 h.

4. Informació

4.53. Sessions informatives, compareixences, audiències i debats

4.53.15. Sessions informatives i compareixences d'autoritats, de funcionaris i d'altres persones

Compareixença de Sebastian Roché, director de Recerca de la Universitat de Grenoble Alps, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre els diversos models policials i les funcions i l'organització que ha de tenir la policia del segle XXI

357-00466/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial en la sessió 2, tinguda el 26.11.2021, DSPC-C 146.

Compareixença de Josep Lluís Grasa Fabregat, cap de l'Àrea de Mediació, Negociació i Responsabilitat Social Corporativa de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

357-00467/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial en la sessió 2, tinguda el 26.11.2021, DSPC-C 146.

Compareixença de Daniel Teixidó Garcia, sotscap de l'Àrea de Mediació, Negociació i Responsabilitat Social Corporativa de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

357-00468/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial en la sessió 2, tinguda el 26.11.2021, DSPC-C 146.

Compareixença de Tamara Garcia de la Calle, directora de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

357-00469/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial en la sessió 2, tinguda el 26.11.2021, DSPC-C 146.

Compareixença de Lola Vallès Port, responsable de recerca de la Subdirecció General de Formació Universitària, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

357-00470/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial en la sessió 2, tinguda el 26.11.2021, DSPC-C 146.

Compareixença de Montserrat Escudé Serra, portaveu de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra i cap de l'Àrea Tècnica de Proximitat i Seguretat Ciutadana, davant la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial per a informar sobre l'avaluació de les tasques de proximitat, prevenció i mediació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

357-00471/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre el Model Policial en la sessió 2, tinguda el 26.11.2021, DSPC-C 146.

Compareixença de la consellera d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural davant la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre

357-00472/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre en la sessió 2, tinguda el 09.11.2021, DSPC-C 115.

Compareixença del delegat del Govern de l'Estat a les Terres de l'Ebre davant la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre

357-00473/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre en la sessió 2, tinguda el 09.11.2021, DSPC-C 115.

Compareixença del director general de Polítiques Ambientals i Medi Natural davant la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre

357-00474/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre en la sessió 2, tinguda el 09.11.2021, DSPC-C 115.

Compareixença de Xavier Curto Hierro, representant de la Taula de Consens pel Delta, davant la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre

357-00475/13

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Estudi sobre la Protecció del Delta de l'Ebre en la sessió 2, tinguda el 09.11.2021, DSPC-C 115.

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 4203/2021, interposat pel president del Govern de l'Estat contra els articles 1, 6 a 18, les disposicions addicionals 1a a 4a, la disposició transitòria 1a i la disposició final 4a, lletra b, de 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

381-00004/13

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 51537 / Coneixement: Mesa del Parlament, 26.04.2022

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 magistra-

da 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. 4203-2021, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 1, 6 a 18, las disposiciones adicionales primera a cuarta, la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), 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 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 los arts. 1, 6 a 18, las disposiciones adicionales primera a cuarta, la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), 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, publicada en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*» núm. 8229, de 21 de septiembre de 2020. El abogado del Estado no invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

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

A) Tras exponer los antecedentes del caso y el contenido de la ley impugnada, el recurso se refiere al marco competencial en la materia regulada, ya que la impugnación obedece a motivos competenciales. Así, se indica que Cataluña ha asumido competencias en materia de vivienda a través del art. 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), del que se desprende que las competencias de la Generalitat se circunscriben, en principio, a la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector. Por su parte, el Estado ostenta una serie de títulos transversales que pueden incidir en el ámbito de la vivienda, como son los relativos a bases de ordenación del crédito y de la banca (art. 149.1.11 CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), legislación civil (art. 149.1.8), o la legislación procesal (art. 149.1.6). La concurrencia de títulos implica que las competencias se encuentren recíprocamente moduladas, tal y como se desprende de la jurisprudencia constitucional en la materia, de cuya exposición extrae el abogado del Estado las siguientes conclusiones:

(i) La determinación y, en su caso, la modificación de las bases de las obligaciones contractuales corresponde en exclusiva al Estado, como garante de la unidad de mercado y, en general, del orden público económico.

(ii) Las comunidades autónomas pueden regular figuras contractuales siempre que tengan conexión con su Derecho civil propio, al amparo del art. 149.1.8 CE y de las correspondientes normas estatutarias, sin que las competencias en materia de vivienda sean por sí solas un título constitucional válido para proceder a esa regulación.

(iii) La legislación autonómica de contratos, dictada en conexión con el Derecho civil propio, deberá respetar, en todo caso, las bases de las obligaciones contractu-

ales establecidas en la legislación estatal, sin que puedan alterarlas al socaire de sus competencias sectoriales en materia de vivienda.

(iv) La aprobación de una regulación civil sustantiva es el requisito necesario, pero no suficiente, para que las comunidades autónomas puedan dictar normas procesales en la materia regulada.

B) A continuación, se dedica la demanda a analizar la constitucionalidad del régimen de contención y moderación de rentas aplicable a contratos de arrendamiento de viviendas concluidos en áreas con mercado de vivienda tenso, que es el objetivo fundamental de la ley. No se cuestiona la regulación de los requisitos, procedimiento, competencia, contenido y duración de la declaración administrativa de esas áreas, pero se aduce que la ley 11/2020 contiene una serie de previsiones que limitan, imperativamente, la renta de los contratos de arrendamientos concluidos en dichas áreas, regulando los derechos y obligaciones de las partes. Esa regulación vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil y, en particular, sobre las bases de las obligaciones contractuales establecidas por el Estado, en ejercicio de la competencia del art. 149.1.8 CE, en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU en adelante) –de la que han de extraerse las bases para comprobar si la regulación autonómica se ajusta a ellas–, que consagra el principio de libre determinación de la renta. También se vulneraría el art. 149.1.13 CE, que establece la competencia estatal para regular los principios generales del mercado de alquiler de viviendas.

Señala la demanda que la evolución de la legislación estatal de arrendamientos urbanos pone de manifiesto que, desde mediados del siglo XIX, los problemas planteados por el mercado del alquiler se han abordado con una perspectiva de conjunto, ponderando su extraordinaria relevancia para la economía del país, y que las soluciones adoptadas han sido, según la coyuntura del momento, favorables a una mayor liberalización o intervención en dicho mercado, pero siempre con un alcance nacional acorde con la naturaleza del asunto. La exposición de la regulación que históricamente han presentado los arrendamientos de viviendas revela que el legislador estatal ha intervenido en el mercado del alquiler, regulando la renta, la duración del contrato y otras cuestiones conexas, en cuanto elementos esenciales del mismo y factores determinantes de que el acceso a la vivienda en alquiler se realice a unos precios adecuados a la capacidad adquisitiva de los potenciales inquilinos, sin menoscabo del derecho de los propietarios a obtener el rendimiento económico de sus viviendas que resulte acorde con su naturaleza y condiciones, dentro del libre juego de las leyes de la oferta y de la demanda.

En contraste con esa legislación estatal de arrendamientos urbanos, la Compilación de Derecho civil de Cataluña de 1960, vigente al aprobarse la Constitución de 1978, no contiene previsión alguna sobre el contrato de arrendamiento urbano, carencia que se ha tratado de paliar acudiendo a dos figuras contractuales contenidas en la Compilación –el contrato de arrendamiento rústico y el de aparcería–, no equiparables al contrato de arrendamiento de vivienda, así como a unas fragmentarias reglas de origen consuetudinario que no fueron incorporadas a la citada Compilación. En cualquier caso, la conexión que pueda aducirse en virtud de esas reglas no podría justificar en ningún caso un crecimiento orgánico de la legislación autonómica de arrendamientos urbanos a costa de la reducción de las bases de las obligaciones contractuales del arrendamiento de vivienda. Sobre este punto se indica que el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña 7/2020, de 5 de agosto, considera que la regulación de la proposición de ley (de la que trae causa la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020) se ampara en las competencias autonómicas sobre la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil catalán vigente, pero que vulnera las bases de las obligaciones contractuales contenidas en la Ley de arrendamientos urbanos, observando que el régimen de contención de rentas de la norma autonómica establece limitaciones a la fijación de los alquileres

para contratos celebrados en determinadas áreas del territorio que colisionan con el principio de libertad de estipulación de la renta establecido con carácter de base por la legislación estatal. Los preceptos objetados por el Consejo de Garantías Estatutarias coinciden materialmente con los arts. 1 y 6 a 13, las disposiciones adicionales primera y segunda, la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), de la Ley 11/2020, que son los que se impugnan, entre otros, por su conexión con el principio de limitación de la renta.

No cabe duda de que la Ley 29/1994 establece las bases de las obligaciones contractuales del contrato de arrendamiento urbano, cuando menos en lo que se refiere a la determinación del precio y la duración del contrato, que se fundan en el principio de libertad de pactos, reflejo del principio de autonomía de la voluntad del art. 1255 del Código civil (CC), al que el Tribunal Constitucional ha atribuido carácter básico. La Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020 parte precisamente del principio contrario, siendo su objeto la contención y moderación de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda destinada a residencia permanente que se concluyan en áreas con mercado de vivienda tenso, indicando que no podrán superar el 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. El citado índice se establece en la ley autonómica de manera diferente para el cual fue concebido, pues forma parte del sistema estatal de índices de referencia de precios del alquiler de vivienda, regulado en el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, creado «para atender a la urgencia de dotar al mercado del alquiler de la necesaria información al servicio de las políticas públicas en materia de vivienda, ofrecer más transparencia en el desarrollo de la actividad y servir de soporte a la articulación de medidas de política fiscal». Su disposición adicional segunda autoriza a las comunidades autónomas a definir, de manera específica y adaptada a su territorio, su propio índice de referencia, para el ejercicio de sus competencias y el desarrollo de sus propias políticas y programas públicos de vivienda, pero no les permite limitar la renta de los arrendamientos de vivienda.

Por otro lado, la limitación del precio de los contratos de arrendamientos introducida por la Ley 11/2020 tampoco puede justificarse, al amparo de las competencias sectoriales en materia de vivienda atribuidas a la Generalitat por el art. 137 EAC, en la función social de la propiedad *ex* art. 33 CE, con el derecho a la vivienda garantizado por el art. 47 CE, y no solo porque la regulación autonómica se incardina en el ámbito propio del Derecho civil, sino también porque tales consideraciones forman parte del orden público económico que el Estado debe establecer y garantizar en ejercicio de su competencia sobre las bases de las obligaciones contractuales. En este sentido, se cita la Ley 24/2015, que impone la obligación de formular una propuesta de «alquiler social» a las personas en riesgo de exclusión residencial antes de la interposición de una demanda de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de rentas, mientras que la Ley 4/2016 prevé la obligación de realojo de tales personas, normas ambas que, según entendió el Consejo de Estado, excedían de las competencias autonómicas sobre vivienda, condicionando la libertad de contratación y el ejercicio de acciones judiciales, que son materias atribuidas a la competencia exclusiva del Estado. Y la modificación que en tal sentido introducen los arts. 17 y 18 de la Ley 11/2020 impone unos requisitos de acceso a la jurisdicción que no pueden ampararse en la competencia autonómica para dictar normas procesales específicas *ex* arts. 149.1.6 CE y 130 EAC.

C) Además de las anteriores consideraciones, el recurso analiza las razones específicas de impugnación de cada precepto, sentando las siguientes conclusiones previas: (i) El Derecho civil de la Comunidad Autónoma de Cataluña no contiene norma precedente alguna que sirva de base para que pueda atribuirse la regulación de los arrendamientos, argumento que se da por reproducido en cada uno de los preceptos impugnados. (ii) Subsidiariamente, el contenido de la regulación legal afecta

al núcleo de las bases de las obligaciones contractuales reservadas en todo caso al Estado por el art. 149.1.8 CE, al Derecho procesal (art. 149.1.6 CE), y a la competencia estatal sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). (iii) Por último, y como mera hipótesis, la regulación establecida en la ley impugnada contradice el contenido de la Ley de arrendamientos urbanos.

a) Art. 1 (Objeto y ámbito de aplicación). Es inconstitucional en la medida en que establece el ámbito de una ley que tiene por objeto la determinación, con carácter vinculante, de la renta de los arrendamientos urbanos y su evolución, lo que afecta al núcleo esencial de este tipo de contratos y contraviene el art. 149.1.8 CE, al formar parte del núcleo de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación civil, y, en todo caso, de bases de las obligaciones contractuales. Además, incurriría en inconstitucionalidad mediata en relación con lo dispuesto en los arts. 1 y 17.1 LAU.

b) Art. 6. La determinación de la renta inicial del alquiler que aquí se establece forma parte esencial de la regulación de los contratos de arrendamiento, siendo el principio de libre fijación de la renta uno de los elementos esenciales a los que hace mención la STC 132/2019, por lo que su regulación se encuadra en las bases de las obligaciones contractuales *ex* art. 149.1.8 CE, exigiendo una regulación unitaria que asegure un tratamiento uniforme, de acuerdo con el art. 149.1.13 CE. El establecimiento de un precio de referencia que se constituye en límite obligatorio invade la competencia exclusiva del Estado y entra en conflicto con el art. 17.1 LAU.

c) Art. 7 (Determinación del precio de referencia). Es inconstitucional porque sus apartados 2 a 4 no se limitan a regular el índice de referencia, sino que disponen sobre la concreción del principio de limitación de la renta, convirtiendo dicho índice en obligatorio. El resto del precepto es inconstitucional por conexión.

d) Art. 8 (Actualización de la renta). Se refiere a un extremo que forma parte esencial de la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, por lo que se invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), y, además, entra en conflicto con el art. 18 LAU.

e) Art. 9 (Gastos generales y de servicios individuales). Se establecen un régimen específico y unas condiciones para el acuerdo entre las partes en cuanto al pago de tales gastos y servicios, con un determinado sistema de compensación, que colisionan con el art. 20 LAU.

f) Art. 10 (Arrendamiento de viviendas nuevas o rehabilitadas). El establecimiento de un régimen especial para dicho tipo de viviendas forma parte esencial de la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, por lo que invade la competencia exclusiva del Estado en materia legislación civil del art. 149.1.8 CE, y se opone al contenido del art. 4 LAU.

g) Art. 11 (Obras de mejora). El régimen de incremento de la renta como consecuencia de la realización de obras de mejora es parte esencial de la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, por lo que se invade la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil. Aparte de ello, las reglas especiales que establece entran en conflicto con el art. 19 LAU.

h) Art. 12 (Reembolso de cantidades percibidas en exceso). La fijación de obligaciones de compensación por parte del arrendador para el caso de establecimiento de una renta superior a un precio de referencia fijado administrativamente forma parte esencial de la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, por lo que se invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil. Asimismo, la previsión legal colisiona con el art. 17 LAU.

i) Art. 13 (Deber de informar sobre el régimen de contención de rentas en las ofertas de arrendamiento de viviendas en áreas con mercado de vivienda tenso). El establecimiento de limitación de la renta en tales áreas así como la obligación de informar sobre dicho régimen de los contratos de arrendamiento de vivienda, forma

parte esencial de su regulación, invadiendo las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil del art. 149.1.8 CE.

j) Arts. 14, 15 y 16 (Régimen de control y sancionador). Tales preceptos son inconstitucionales por vulneración del art. 149.1.8 CE, ya que, al carecer la Generalitat de competencia sustantiva para establecer las obligaciones de los preceptos anteriores, tampoco la tiene para controlar su cumplimiento y sancionar su inobservancia, pues la potestad sancionadora es instrumental de la competencia sustantiva sobre la materia de que se trate (SSTC 156/1995, FJ 7; 235/2001, FJ 9; 37/2002, FJ 13, y 148/2011, FJ 11), sin que tales reglas puedan subsumirse en la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda del art. 137 EAC.

k) Arts. 17 y 18. Ambos preceptos imponen requisitos de acceso a la jurisdicción, para lo cual las comunidades autónomas no tienen competencia, al menos en este caso, pues no puede oponerse la excepción prevista por la doctrina constitucional para ello, ya que no existe competencia material de base y no es posible admitir la existencia de «especialidades procesales» que habiliten para alterar las previsiones generales de las leyes procesales estatales.

l) Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, y disposición transitoria primera. Estas disposiciones vulneran las competencias estatales en materia de Derecho civil *ex art.* 149.1.8 CE. La disposición adicional primera por afectar a la regulación de la renta de los arrendamientos; la segunda por establecer un régimen especial de arrendamientos; la tercera, por implantar una regulación específica sobre resolución extrajudicial de conflictos; y, en el caso de la disposición transitoria primera, por determinar la legislación aplicable a la materia de arrendamientos urbanos. En particular, en cuanto a la disposición adicional tercera, se señala que la regulación del arbitraje, en tanto que equivalente jurisdiccional, es materia propia de la legislación procesal civil, y que la competencia para la regulación de la mediación y otros procedimientos de resolución extrajudicial de intereses distintos del arbitraje corresponde al titular de la competencia sustantiva, siempre que tengan un carácter voluntario y no constituyan un presupuesto para al acceso a la jurisdicción. La previsión legal no puede encontrar amparo en el art. 106.1 EAC, al tratarse de una materia en la que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencia, y que está reservada al Estado por el art. 149.1.8 CE, sin que pueda entenderse subsumida en las competencias autonómicas en materia de Derecho civil y de vivienda.

m) Disposición adicional cuarta. Regula el procedimiento judicial aplicable a los conflictos que se produzcan en contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención y moderación de rentas (juicio verbal, con independencia de la cuantía), vulnerando la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal *ex art.* 149.1.6 CE, careciendo de todo apoyo en el ámbito subjetivo jurídico de la comunidad autónoma en esta materia, al no tener cabida en la previsión del art. 130 EAC, en relación con los art. 129 y 137 EAC.

n) Disposición final cuarta («Entrada en vigor»), letra b). El establecimiento de especificidades en la entrada en vigor de una determinada regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, en el supuesto de inmuebles de obra nueva u objeto de rehabilitación, forma parte esencial de la regulación de tales contratos, por lo que invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil, recogida en el art. 149.1.8 CE, además de que dicho régimen especial entra en conflicto con el contenido del art. 4 y de la disposición final segunda LAU.

Concluye el abogado del Estado solicitando el dictado de sentencia que declare la inconstitucionalidad de lo impugnado.

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 15 de junio de 2021, en el que se acuerda solicitar al presidente del Gobierno la promoción de recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 6 a

18, disposiciones adicionales primera a cuarta, disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), 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. Asimismo, se adjunta el oficio dirigido por el presidente del Gobierno a la abogada general del Estado, comunicándole su decisión de interponer el recurso de inconstitucionalidad, sin invocación de los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, así como el dictamen emitido por la comisión permanente del Consejo de Estado el 10 de junio de 2021 y sendos dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias de 5 de agosto de 2020 y 4 de junio de 2019.

2. Por providencia de 7 de octubre de 2021, 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, así como 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. 247, de 15 de octubre de 2021, y en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*» núm. 8524, de 18 de octubre de 2021.

3. Por escritos registrados en este tribunal los días 21 y 22 de octubre de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado 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 27 de octubre de 2021, la abogada de la Generalitat de Cataluña se personó en el procedimiento y solicitó una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de 28 de octubre de 2021, se acordó tenerla por personada en nombre y representación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

5. A través de escrito presentado en este tribunal el 28 de octubre de 2021, la letrada 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 diligencia de ordenación de 2 de noviembre de 2021, se acordó tenerla por personada en nombre y representación del Parlamento de Cataluña y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

6. El 22 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones de la letrada 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, señala que la competencia prevalente al amparo de la que se dictaron los preceptos impugnados es en materia de vivienda. El recurso centra la defensa de la inconstitucionalidad en la falta de competencia del parlamento de Cataluña para legislar en materia de contratos de arrendamiento. Sin embargo, el análisis global de las normas impugnadas, atendiendo al acervo normativo en materia de acceso a la vivienda, carece del rigor necesario para determinar la competencia prevalente de la norma impugnada. Señala que para proceder al examen del título competencial prevalente hay que partir de un análisis sobre el régimen especial en materia de contención y moderación de rentas atendiendo al objeto y finalidad de la Ley 11/2020, relacionándolo con la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, eje normativo central derivado de las competencias exclusivas autonómicas *ex* art. 137.1 EAC.

Un análisis transversal sectorial determina que las normas dictadas en materia de vivienda regulan, en mayor o menor grado, aspectos de la propiedad urbana y, en consecuencia, inciden en facultades propias de las relaciones entre privados, de lo cual se encuentran ejemplos en la Ley 18/2007 –que no ha suscitado reproche constitucional alguno–, que impone deberes a los propietarios de viviendas condicionantes de la relación contractual relativa a la transmisión de los mismos, aparte de las reservas de suelo a que obliga la legislación urbanística; obligaciones que afectan a la libertad de contratación, e impuestas por razón de la función social que debe cumplir la propiedad de determinados bienes, sujeta a condiciones tanto por la legislación sectorial estatal como por la autonómica. De igual forma, también los contratos de alquiler pueden quedar afectados por las normas sectoriales que disciplinan el acceso a la vivienda, que, inevitablemente, inciden en facultades propias del Derecho civil al establecer limitaciones sobre la percepción de una utilidad del bien por parte de su propietario, lo que es meridianamente distinto a defender que la norma impugnada pretende una regulación de los contratos de arrendamientos urbanos, pues ni su objeto ni su finalidad permiten extraer tal conclusión. El propio legislador es consciente de esa incidencia en el ámbito privado, tal y como se apunta en la exposición de motivos de la Ley 11/2020, pero las normas que adopta se dirigen al ámbito de las políticas de vivienda, incidiendo de forma selectiva, temporal y geográficamente muy limitada en la delimitación de la renta de solo algunos contratos de arrendamiento urbano.

Acudiendo a la jurisprudencia constitucional relativa a la determinación de la competencia prevalente, con cita de la STC 153/1989, de 5 de octubre, afirma que hay que atender al objeto y contenido de la norma que consiste en conseguir que en determinadas áreas del territorio catalán las rentas dejen de subir y puedan estabilizarse, o incluso descender. La limitación temporal de algunas rentas responde a la finalidad de adecuar el mercado de la vivienda a las necesidades sociales actualmente existentes, objetivo que pertenece claramente al ámbito de las políticas públicas de vivienda. En definitiva, es razonable entender que la normativa considerada presenta una conexión más estrecha con la materia relativa a la planificación y la ordenación de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial [art. 137.1 a) EAC] que con la de bases de las obligaciones contractuales del art. 149.1.8 CE.

b) En segundo lugar, defiende la representación del parlamento de Cataluña que los artículos impugnados promueven la adecuación del mercado de la vivienda a las necesidades sociales, incidiendo en el derecho de propiedad privada de acuerdo con su configuración constitucional. La naturaleza de la competencia en materia de vivienda viene intrínsecamente vinculada a disciplinar el derecho de propiedad, afectando a las relaciones entre privados a través de la limitación en el establecimiento de algunas rentas. 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, configurándolo como haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos por las leyes en atención a valores e intereses de la colectividad. 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 supuestos 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. 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, consecuencia que aquí no se produce.

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 a partir de los parámetros que indica el art. 1 de la ley, 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 letrada 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; solo se establece un límite que no puede tacharse de desproporcionado ni arbitrario.

c) Los preceptos impugnados no vulneran la competencia exclusiva del Estado *ex art. 149.1.8 CE*.

Insisten las alegaciones en que las normas impugnadas deben incardinarse preferentemente en la competencia estatutaria en materia de vivienda. No obstante, y por la incidencia del régimen de contención en la libertad de determinación de algunas rentas, el propio legislador determinó que actuaba también al amparo de su competencia en materia de Derecho civil (art. 129 EAC). Se analiza si dicho ejercicio se ajusta a los parámetros constitucionales del art. 149.1.8 CE, por si el Tribunal Constitucional entendiera que es el título competencial prevalente.

La voluntad del legislador autonómico es la de facilitar el acceso a la vivienda, produciendo una incidencia, temporal y restringida, en la determinación de algunas rentas, pero no es su intención regular una institución de Derecho civil. En todo caso, los preceptos impugnados son constitucionales puesto que la Generalitat puede adoptar medidas en materia contractual. Partiendo del alcance que la jurisprudencia constitucional ha dado a la competencia que el art. 149.1.8 CE reserva a las comunidades autónomas con derechos civiles, forales o especiales (con cita de la STC 132/2019), afirma la letrada del Parlamento de Cataluña que la intención del constituyente es la de permitir el crecimiento de los Derechos civiles autonómicos, y que la competencia prevista en la Constitución les permite regular instituciones conexas con las ya existentes en su ordenamiento, conexión que deberá valorarse atendiendo al conjunto de normas existentes cuando entró en vigor la Constitución.

Y la recurrente no apunta a muchos de los precedentes que permiten afirmar que la Generalitat tiene competencia para regular los contratos de arrendamientos urbanos, remitiéndose en este punto las alegaciones al fundamento jurídico tercero del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 4/2019, de 17 de junio, en el que se destacan algunos hitos históricos en la regulación de materias conexas con los arrendamientos urbanos, a partir de la Ley 40/1960, sobre Compilación del Derecho civil especial de Cataluña, interpretada en consonancia con la tradición jurídica catalana reflejada en otra serie de proyectos y normas.

En concreto, el dictamen señala que el contrato de arrendamiento de vivienda mantiene la suficiente relación de conexión con otras instituciones disciplinadas por el ordenamiento civil catalán vigente a la entrada en vigor de la Constitución,

como son el arrendamiento rústico y la aparcería. Otros precedentes se añaden la «Memoria acerca de las instituciones del Derecho civil de Cataluña», que dedicaba varios preceptos a disciplinar determinados aspectos de los arrendamientos rústicos y urbanos, memoria que fue reproducida por el «Proyecto de apéndice de Derecho catalán al Código civil», de 1930.

De este repaso histórico se extrae la conclusión de que en Cataluña se han regulado, como parte del Derecho civil histórico, formas contractuales con una clara conexión con los contratos de arrendamientos urbanos, lo que supone, en coherencia con la jurisprudencia constitucional, que la Generalitat puede, al amparo del art. 129 EAC, adoptar normas que incidan en el derecho de arrendamientos urbanos; título competencial que debe siempre evaluarse dentro del marco general de las competencias de vivienda.

d) Los artículos impugnados no vulneran las bases generales de los contratos en materia de arrendamientos urbanos.

Para llegar a tal conclusión, el escrito de alegaciones analiza si el régimen especial de contención y moderación de rentas puede incluirse en términos absolutos dentro de lo que la jurisprudencia constitucional considera bases de las obligaciones 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 por la propia 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 la vivienda esté destinada a la residencia permanente del arrendatario y siempre que esté situada en una zona 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, sin afectar 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 solo a determinados contratos de arrendamiento, 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, y el establecimiento de los condicionantes en la determinación del precio de la renta no afecta a la 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 para garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna.

En suma, se trata de un régimen acorde con la Constitución, que no afecta las bases de las obligaciones contractuales y que se enmarca en la dimensión institucional del derecho a la propiedad privada, estrechamente vinculada con la función social establecida en el art. 33 CE, cuyo contenido corresponde concretar a la Generalitat en virtud del art. 137.1 EAC.

Como último aspecto de esta alegación, se refiere la letrada del parlamento a la contradicción de las normas impugnadas con la Ley de arrendamientos urbanos, en

particular, en lo que se refiere al principio de libre determinación del precio contemplado en el art. 17.1 LAU. Hay que partir de la naturaleza de dicha ley, para lo que es de utilidad acudir a la exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, que expresa con claridad la relación entre las políticas públicas de vivienda y la regulación de los arrendamientos urbanos. Esto es, la finalidad de la Ley de arrendamientos urbanos no es únicamente regular materia de Derecho civil, sino que, en gran medida, pretende determinar la dirección de las políticas públicas en materia de vivienda en el ámbito del mercado de alquiler, constituyéndose así en pieza central de dichas políticas.

No existe contradicción de los preceptos impugnados con la Ley de arrendamientos urbanos, pues esta sigue siendo la norma de aplicación en todo el territorio, aunque permitiendo, en el marco de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en materia de vivienda, su coexistencia con normas que introducen elementos de corrección del mercado del alquiler en aquellos puntos geográficos donde dicha medida resulta imprescindible, produciéndose un supuesto de cooperación entre la norma estatal y la autonómica. De no entenderse así, se vaciarían de contenido las competencias autonómicas.

e) Los preceptos impugnados no afectan a la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE).

A pesar de reconocer la relación entre la competencia del art. 149.1.13 CE y las bases contractuales, no comparte la representación autonómica la conexión entre la jurisprudencia constitucional en la materia y las normas impugnadas, pues de estas no se desprende una afectación de la regulación mínima estatal de la que pueda derivar un impacto los principios de unidad de mercado, equilibrio económico territorial, o en la planificación general de la economía del Estado. Las limitaciones geográficas, temporales y por tipología contractual que implican tienen una incidencia extremadamente limitada en relación con el territorio español, por lo que la limitación de rentas inducirá a una alteración económica inapreciable a nivel de la economía del Estado. Las reglas principales a que se sujeta el régimen de contención de rentas en la ley impugnada no pueden generar una consecuencia gravosa de suficiente entidad, según exige la jurisprudencia constitucional [STC 16/2018, FJ 16 B)]; impacto gravoso sobre la economía estatal que no ha quedado demostrado por la recurrente, por lo que hay que concluir que la ley no menoscaba la plena efectividad de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

f) Los arts. 17 y 18 y la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020 no vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

Frente a la postura que se mantiene en el recurso, se aduce que las leyes 24/2015 y 4/2016 fueron recurridas por parte del Estado ante el Tribunal Constitucional, que podría haberse pronunciado sobre la constitucionalidad de sus respectivos artículos 5 y 16, pero el abogado del Estado desistió de la impugnación de los dos, de lo que deriva su conformidad con el ajuste constitucional. No es posible, a modo de juicio paralelo, determinar que las normas reguladoras de la obligación de ofrecer un alquiler social o de realojamiento, establecidas en dichos preceptos, son inconstitucionales, para así poder extender tal declaración a disposiciones conexas como sería el caso de los arts. 17 y 18. Por tanto, solo puede apreciarse su inconstitucionalidad si, de su redacción, puede derivarse tal conclusión.

El art. 17 establece la obligación de acreditar documentalmente que se ha realizado una oferta de alquiler social, obligación de naturaleza administrativa que no encuentra ningún anclaje en el seno del procedimiento judicial al que se hace referencia en el precepto, y que no interfiere ni en la capacidad de las partes de iniciar un proceso ni en el desarrollo de este. En cuanto al art. 18, se efectúan las mismas observaciones, pues la referencia procesal realizada en el precepto señala un momento temporal que no pertenece a un proceso judicial o hipotecario, sino al proce-

dimiento de la Ley 4/2016, relativo a la obligación de realojamiento. No introduce, por tanto, ningún requisito de procedibilidad, como reconoce la recurrente en sus alegaciones.

Distinto es, sin embargo, el discurso en cuanto a la impugnación de la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020, pues se reconoce que se trata de una norma que incide en un ámbito procesal civil, como es el de determinar si un procedimiento se sustancia por el juicio verbal o no. Aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, considera la letrada del Parlamento de Cataluña que el precepto tiene encaje dentro de las necesarias especialidades a que se refiere el art. 149.1.6 CE, y no vulnera la competencia estatal.

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 rentas. Con ello se han 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. Existe la conexión directa la entre la normativa sustantiva y la singularidad de la norma procesal, extremo que, además, queda justificado en el último párrafo del preámbulo de la Ley 11/2020. En consecuencia, la especialidad procesal se establece en el marco del art. 149.1.6 CE, al amparo de la competencia reconocida a la Generalitat por el art. 130 EAC.

7. Con fecha 22 de noviembre de 2021, presentó su escrito de alegaciones la abogada de la Generalitat de Cataluña, en el que interesó la desestimación en su integridad del recurso de inconstitucionalidad y la declaración de que los preceptos impugnados son plenamente conformes con la Constitución, de acuerdo con las alegaciones que, a continuación, se exponen resumidamente.

a) 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.

b) Respecto al marco competencial, la abogada de la Generalitat de Cataluña 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 Cataluña 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 Cataluña. La abogada de la Generalitat de Cataluña 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, encuadrada 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 régimen de contención de rentas del arrendamiento, y los arts. 17 y 18, que modifican, respectivamente, el art. 5 de la Ley 24/2015 y el art. 16.4 de la Ley 4/2016, se encuadran en la materia de vivienda, sin incidencia alguna en la materia civil.

El escrito de alegaciones 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, mencionando las SSTC 31/2010 y 4/2014. 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, de acuerdo con el canon que fija la STC 132/2019.

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. 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 ter-

torio 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, fundamentalmente de las normas recogidas en el Código civil de 1889, lo que no implica considerar que todas las normas contractuales de su libro IV lo sean.

Teniendo en cuenta el necesario 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), se concluye que en materia contractual solo deben considerarse normativa básica las reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos.

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 digna 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 CE, 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 forzosamente 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. Consideraciones que concluye con la referencia al mandato del art. 47 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 vengan requeridas por estas.

c) 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, señalando que el recurso del Gobierno del Estado discute la conectividad de su regulación respecto del derecho anterior, lo cual, a su juicio, queda contrarrestado con la argumentación del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2020, con amplia reproduc-

ción de su fundamento jurídico tercero, en el que se indica la conexión con otras instituciones del Derecho civil catalán, como el arrendamiento rústico y la aparcería. 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, los cuales 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 arrendamientos no sea aplicable. En ese sentido, la remisión de la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, 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 de esos contratos 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, 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 afirma que 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 copropietario 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 tenencia 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.

d) 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, según la cual 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. Y no cabe acoger la afirmación de que la regulación de la contención de rentas de la Ley 11/2020 incurre en inconstitucionalidad mediata por no tener un contenido idéntico a los preceptos de la Ley de arrendamientos urbanos, porque ello desborda el concepto de bases de las obligaciones contractuales definido por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, 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 a la renta o a 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 el propio art. 1255 del Código civil dispone de forma expresa que la 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, como tampoco lo es el derecho de propiedad de acuerdo con el art. 33 CE, estando delimitado su contenido por la ley. 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, de acuerdo con lo previsto en el art. 12 de la Ley 11/2020 y de la eventual sanción administrativa impuesta 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.

Esto 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.

e) Defiende, a continuación, la abogada de la Generalitat de Cataluña que el régimen de contención de rentas de la Ley 11/2020 no incumple el principio de unidad de mercado, y, por tanto, no vulnera la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, afirmación que sustenta en la fundamentación de la STC 79/2017, de la que deriva que el mercado único es un espacio donde se encuentran garantizadas la libre circulación de personas y bienes, y donde las condiciones esenciales de ejercicio de la actividad económica sean iguales. No obstante, en esa concepción se ha de buscar un equilibrio entre la unidad de España y la autonomía de sus nacionalidades y regiones, de manera que, aunque del ejercicio de las competencias legislativas autonómicas se deriven desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos, no por ello resulta necesariamente infringidas las previsiones constitucionales relativas a la unidad de mercado.

La doctrina constitucional se ha referido a las garantías estructurales y a las garantías dinámicas que promueven la unidad de mercado. En cuanto a las primeras, la regulación de la Ley 11/2020 respeta el título estatal del art. 149.1.8 CE, los derechos afectados (derecho de propiedad y libertad de empresa), y facilita el acceso a una vivienda digna en términos reales de igualdad, en todo el territorio. Por lo que se refiere a las garantías dinámicas de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE, señala que el Estado se ha limitado a argumentar que la contención de rentas rompe la unidad de mercado. Frente a ello, aduce que el art. 149.1.13 CE recoge una regla de carácter transversal en el orden económico, pero que exige una lectura restrictiva (STC 79/2017, FJ 8), ya que, en caso contrario, podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las comunidades autónomas.

No toda medida con incidencia económica puede encadenarse en ese título, sino que es preciso que tenga una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general. En este caso, la recurrente no ha demostrado una incidencia significativa de la regulación de la contención de rentas, sino que se limita a considerar básicos todos los preceptos de la Ley de arrendamientos urbanos, desde el prisma de la materia de Derecho civil y la submateria de contratación, pero no ha cumplido la carga alegatoria correspondiente. En todo caso, hay que partir del hecho de que el mercado de la vivienda del alquiler es muy heterogéneo en todo el territorio español y que no existe homogeneidad, incluso, en el territorio de Cataluña, como demuestran los datos publicados en el diario El País de 10 de octubre de 2021, que reflejan diferencias sustanciales entre diversas partes del territorio nacional.

Ello demuestra la insuficiencia de las medidas adoptadas de manera unitaria por el Estado para promover la oferta de viviendas de alquiler e incidir en la consecución de los precios equivalentes y proporcionales al esfuerzo económico que deben hacer los ciudadanos. De acuerdo con ello, se interroga sobre cómo puede distorsionar la regulación de la Ley 11/2020 la unidad de un mercado que no es unitario, estando segmentado por barrios, por ciudades y por comunidades autónomas. Por el contrario, permite determinar espacios en los que las condiciones esenciales del ejercicio de la actividad económica sean equivalentes, posibilitando el acceso a una vivienda digna en condiciones de igualdad.

Para concluir esta alegación, indica que esta política de contención de rentas del alquiler ha sido ampliamente secundada por setenta municipios de Cataluña, inclui-

do el de Barcelona, en los que reside el 65,17 por 100 de la población catalana. Esto demuestra que el mercado del alquiler es un mercado local y que el equilibrio entre la necesaria coherencia de la política económica y la garantía del derecho a acceder a una vivienda digna no se puede conseguir con una regulación unitaria y uniformista, sino con una que incida de forma específica en áreas de los municipios con características comunes.

f) 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 cinco por ciento, 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.

Por otra parte, 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 hace que algunos núcleos urbanos sean más atractivos que otros. Además, es preciso tener en cuenta la doctrina de la STC 89/1994 sobre los arrendamientos urbanos, que obliga a tener en cuenta las previsiones de los arts. 47 y 39 CE.

g) Respecto al régimen sancionador regulado en los arts. 15 y 16, afirma la abogada de la Generalitat que estos 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 incuestionable la competencia para tipificar infracciones por incumplimiento de dicha regulación, dado su carácter instrumental respecto de aquella.

h) Finalmente, el escrito de alegaciones examina las tachas referidas a las especialidades procesales de los arts. 17 y 18 y de las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la Ley 11/2020.

Por lo que se refiere al art. 17, que modifica al art. 5.3 de la ley 24/2015, se invoca a la STC 80/2018, relativa a un supuesto similar, y se añade que el citado art. 5 fue objeto del recurso de inconstitucionalidad 2557-2017 (*sic*, en realidad, fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 2501-2016), planteado por el gobierno del Estado, desistiéndose de continuar el recurso contra dicho precepto tras alcanzarse un acuerdo interpretativo en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado el 30 de octubre de 2018, en el que se determinó que «la obligación de realizar una propuesta de alquiler social no supone una innovación o especialidad procesal alguna en relación con el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria por lo que no vulnera la competencia del Estado en materia de legislación procesal». Por tanto, la regulación del art. 5.3 de la ley 24/2015 forma parte de una innovación procesal que inevitablemente se deduce de la particularidad creada por esa misma ley. De nada serviría crear la figura del alquiler social si el obligado no acredita el cumplimiento de la obligación

con la presentación de la correspondiente demanda, por lo cual existe la conexión directa requerida por la doctrina del Tribunal Constitucional entre la especialidad procesal introducida y el objeto de la norma.

Los anteriores argumentos son trasladables al supuesto del art. 18, que da nueva redacción al art. 16.4 d) de la Ley 4/2016, sobre obligación de realojo de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial que pueden perder la vivienda habitual, ya que el citado art. 16 también fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4752-2017, promovido por el Gobierno del Estado, respecto del cual también se alcanzó un acuerdo interpretativo en la correspondiente comisión bilateral, que dio lugar al desistimiento en relación con el mismo.

La impugnación de la disposición adicional tercera se tacha de preventiva, porque se limita a prever que el departamento competente en materia de mediación impulse el establecimiento de sistemas de resolución extrajudicial de conflictos entre la parte arrendadora y la arrendataria en cuanto a la determinación de la renta, si les resulta de aplicación la Ley 11/2020.

Por último, la disposición adicional cuarta, que somete al juicio verbal las contiendas judiciales sobre la renta en contratos sujetos al régimen de contención de rentas de la Ley 11/2020, trata de establecer la necesaria regulación procesal respecto de reclamaciones jurídicas que vienen configuradas por la propia Ley, por lo cual no es admisible la tacha de constitucionalidad alegada de contrario.

8. Por providencia de 5 de abril de 2022, se señaló para deliberación y votación de esta sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

El presidente del Gobierno de la Nación impugna los arts. 1, 6 a 18, las disposiciones adicionales primera a cuarta, la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), 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.

El planteamiento del recurso de inconstitucionalidad es de naturaleza estrictamente competencial, denunciando, en síntesis, que el régimen de contención y moderación de rentas aplicable a contratos de arrendamiento de viviendas concluidos en áreas con mercado de vivienda tenso que establece la Ley vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales prevista en el art. 149.1.8 CE, sin que pueda ampararse en las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre Derecho civil y sobre vivienda que le atribuyen los arts. 129 y 137 EAC. Además, los requisitos de acceso a la jurisdicción que se imponen en determinados preceptos no encuentran acomodo en la competencia de la comunidad autónoma para dictar normas procesales específicas que deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña *ex* arts. 149.1.6 CE y 130 EAC, vulnerando la competencia estatal.

Por su parte, las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del gobierno de la Generalitat de Cataluña, tal como ha quedado recogido en los antecedentes, 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, y de Derecho procesal, esta última en el marco de lo dispuesto por el art. 149.1.6 CE.

2. Cuestión previa: interposición del recurso dentro del plazo legal

Una vez expuestas las posiciones de las partes, y antes de proceder al análisis del fondo del asunto, es necesario realizar unas consideraciones previas acerca del

plazo de interposición del recurso, a pesar de que ninguna de las partes ha puesto en tela de juicio este aspecto.

La Ley 11/2020, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, se publicó en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*» núm. 8229, de 21 de septiembre de 2020, que es la fecha que marca el punto de partida de todos los efectos jurídicos de la norma legal (STC 148/1991, de 4 de julio, FJ 2; y AATC 579/1989, de 28 de noviembre, FJ único; 620/1989, de 19 de diciembre, FJ 3, y 168/1994, de 10 de mayo, FJ único). Y, aunque el recurso se ha interpuesto transcurridos más de tres meses desde dicha fecha, que es el plazo que contempla el art. 33.1 LOTC, hay que tomar en consideración que se ha formalizado tras haberse utilizado previamente el cauce de resolución de conflictos previsto en el art. 33.2 LOTC, con lo que, en consecuencia, tras resultar infructuoso el citado trámite, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo ampliado de nueve meses al que hace referencia el indicado precepto.

En efecto, la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se reunió el 15 de diciembre de 2020, al amparo de lo previsto en el art. 33.2 a) LOTC, y adoptó acuerdo en orden al inicio de negociaciones para resolver las discrepancias competenciales suscitadas respecto a los artículos 1, 6 al 18, disposiciones adicionales primera a cuarta, disposiciones transitoria primera y segunda y disposición final cuarta de la Ley 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 [art. 33.2 b) LOTC]. Asimismo, decidió comunicar dicho acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertarlo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*». La publicación tuvo lugar en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 23, de 27 de enero de 2021, y en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*» núm. 8327, de 27 de enero de 2021 [art. 33.2 c) LOTC]. Tal como acredita el registro general de este Tribunal, el mencionado acuerdo fue puesto en su conocimiento el 16 de diciembre de 2020, esto es, dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, como exige el art. 33.2 c) LOTC.

Comoquiera que el recurso de inconstitucionalidad tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el 21 de junio de 2021, ha sido presentado dentro del plazo de nueve meses previsto en el art. 33.2 LOTC.

3. Incidencia en este recurso de inconstitucionalidad de la STC 37/2022

La Ley 11/2020, de 18 de septiembre, ha sido ya objeto de examen en la STC 37/2022, de 10 de marzo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 6289-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Algunos de los preceptos aquí recurridos también fueron objeto de impugnación en aquel proceso constitucional, y, en parte, por motivos coincidentes. Por esta circunstancia, la STC 37/2022 cobra relevancia en este proceso constitucional desde los siguientes puntos de vista:

a) Son trasladables aquí la exposición efectuada en el fundamento 3 en cuanto al contenido de la regulación que implanta la Ley 11/2020, así como las consideraciones que se desarrollan en los fundamentos 4 y 5 en relación con las competencias en materia civil y procesal, respectivamente, en las que se encuadraban, respectivamente, los preceptos enjuiciados en cada uno de dichos fundamentos.

b) Buena parte de las normas de la Ley 11/2020 que aquí se impugnan han sido ya declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 37/2022. En concreto, y a los efectos que aquí interesan, tal declaración se extendió a los siguientes preceptos: los arts. 1, 6 a 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y cuarta; la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b). De

acuerdo con la consolidada doctrina de este Tribunal, una vez declarada nula una norma por inconstitucional y por tanto expulsada del ordenamiento, se produce «la desaparición sobrevenida del objeto de esta impugnación, que no requiere, por lo mismo, un nuevo pronunciamiento por parte de este Tribunal» [STC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 5, en el mismo sentido, STC 184/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c)]. Así pues, la expulsión del ordenamiento jurídico de esas previsiones de la Ley 11/2020 determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a las impugnaciones dirigidas contra los preceptos que se han declarado ya inconstitucionales y nulos en la STC 37/2022.

Por consiguiente, nuestro análisis deberá quedar reducido a la impugnación de los arts. 14, 16.1, 17 y 18, que son los únicos de los que recurre el presidente del Gobierno que no han sido ya expulsados del ordenamiento jurídico en virtud de nuestro pronunciamiento previo. Respecto del último de los preceptos reseñados, se ha de precisar que, aunque fue objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6289-2020, la queja dirigida contra él, y que fue desestimada en el fundamento 7, se refería a cuestión distinta de la que aquí se suscita, pues en aquel caso se le imputaba la vulneración del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE, mientras que, en el presente recurso, se le achaca la vulneración de la competencia del Estado en materia procesal *ex* art. 149.1.6 CE, por lo cual, no resulta condicionada la decisión que ahora se deba adoptar sobre el art. 18 de la Ley 11/2020.

4. Examen de los arts. 14 y 16.1 de la Ley 11/2020

El art. 14 de la Ley 11/2020, bajo el epígrafe «Régimen de control y régimen sancionador de aplicación», dispone que «el régimen de control y el régimen sancionador de aplicación a los supuestos de incumplimiento de la presente ley son los que determina la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda». Por su parte, el art. 16.1 modifica el art. 125.2 f) de la Ley 18/2007, para establecer como infracción leve no hacer constar el índice de referencia de precios del alquiler de viviendas, o, si procede, el importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior, en la publicidad de viviendas para alquilar que incluya el precio del alquiler, en las ofertas de arrendamientos urbanos de viviendas o en los contratos de arrendamientos urbanos de viviendas.

El abogado del Estado afirma que dichos preceptos son inconstitucionales por vulnerar el art. 149.1.8 CE, ya que, al no tener la Generalitat competencia sustantiva para establecer las obligaciones de los arts. 6 a 13, carece de ella también para controlar su cumplimiento y sancionar su inobservancia. Por su parte, las representaciones autonómicas consideran que, puesto que la Generalitat tiene competencia para aprobar la regulación del régimen de contención de rentas del arrendamiento de vivienda en las áreas declaradas con mercado de vivienda tenso, también la tiene para regular el régimen de control y sancionador, dado su carácter instrumental respecto de aquella.

Como se aprecia fácilmente, ambos preceptos establecen reglas sobre el control y el régimen sancionador en materia relacionada con el contenido de la propia Ley. Ya hemos dicho en la reciente STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 d), que 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 conexa 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 sustantiva 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 com-

petencia exclusiva sobre «las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat».

El art. 14 se incluye dentro del capítulo II de la Ley, en el que se contiene el régimen especial de contención de rentas en contratos de arrendamiento en áreas con mercado de vivienda tenso. Si tenemos en cuenta que la sección primera de ese capítulo se dedica a la «Declaración de áreas con mercado de viviendas tenso», estableciendo en sus arts. 2 a 5 los requisitos, el procedimiento y el contenido de tal declaración, así como el índice de referencia de alquiler de viviendas, el régimen de control y sancionador para los casos de incumplimiento a que se refiere el art. 14 solo puede recaer sobre la regulación sustantiva de la sección segunda (arts. 6 a 13), relativa al régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda. No obstante, todos los preceptos de esa sección han sido declarados inconstitucionales por la STC 37/2022, por vulnerar la competencia exclusiva del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales. Por consiguiente, careciendo el legislador autonómico de competencia material para implantar ese régimen de contención y moderación de rentas, tampoco la tiene para controlar su cumplimiento o las consecuencias de su infracción, por lo que la regla del art. 14 incurre en idéntica vulneración competencial y debe ser declarado inconstitucional.

Por lo que se refiere al art. 16.1, hay que significar que modifica un párrafo introducido en el art. 125.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, por el art. 8 del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Incluye en él, como novedad conexas con el resto de la regulación de la ley, la mención del importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior.

Respecto de la redacción del precepto previa a esta reforma el Tribunal se pronunció en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 7, declarando su constitucionalidad, pues, «por su contenido y finalidad, las obligaciones impuestas por el referido precepto, y las sanciones derivadas de su incumplimiento, son de naturaleza jurídico-pública, sin que incidan en las relaciones entre particulares derivadas de los contratos de mandato para el arrendamiento de viviendas ajenas y del arrendamiento de vivienda, a los que principalmente se dirigen.[...] No puede negarse la posible influencia de estos índices como “criterios orientadores que puedan contribuir a ordenar el mercado de la vivienda” [STC 14/2020, de 28 de enero, FJ 5 d), por referencia al sistema estatal], pero el índice de referencia deja incólume la libertad de las partes para fijar la renta del arrendamiento en la medida en que no impide la estipulación de un precio superior o inferior al resultante del mencionado índice. [...] Ello impide calificarlas de “legislación civil” y aplicarles, en consecuencia, el art. 149.1.8 CE. Son, por el contrario, normas dictadas con el declarado propósito de dotar de transparencia al mercado y buscar la moderación de los precios de alquiler y por tanto encuentran acomodo en las competencias autonómicas en materia de vivienda (art. 137 EAC) y consumo (art. 123)».

Ahora bien, a su redacción original se añade ahora en el art. 16.1 de la Ley 11/2020 la referencia a la falta de indicación del importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior, mención que trae causa de la regulación establecida en los arts. 6.1 b), 7.7 y 13 de la propia Ley 11/2020. Y comoquiera que estos últimos preceptos han sido declarados inconstitucionales en la STC 37/2022 por vulnerar la competencia estatal del art. 149.1.8 CE, es preciso concluir aquí, también, que en cuanto el legislador autonómico carece de competencia material para la fijación de las reglas contenidas en aquellos preceptos, tampoco la ostenta para regular las consecuencias de su desconocimiento en ese aspecto concreto.

Por consiguiente, han de considerarse inconstitucionales y nulos el art. 14 y el inciso «o, si procede, el importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior» del art. 16.1 de la Ley 11/2020.

5. Anàlisi de los arts. 17 y 18 de la Ley 11/2021

El abogado del Estado dirige su queja contra los arts. 17 y 18 de la Ley 11/2020 bajo el fundamento común de que las modificaciones que introducen imponen unos requisitos de acceso a la jurisdicción que no encuentran amparo en la competencia de la comunidad autónoma para dictar normas procesales específicas que deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña *ex* arts. 149.1.6 CE y 130 EAC, de acuerdo con la doctrina constitucional, pues no existe competencia material de base y no es posible admitir la existencia de «especialidades procesales» que habiliten para alterar las previsiones generales de las leyes procesales estatales.

La representación del Parlamento de Cataluña se opone a dicho planteamiento, señalando que, a través de la impugnación de estos preceptos no puede cuestionarse la obligación de ofrecer un alquiler social o de realojamiento a que se refieren los arts. 5 de la Ley 24/2015 y 16 de la Ley 4/2016, que fueron en su día objeto de impugnación de la que desistió el abogado del Estado. Solo cabe apreciar la inconstitucionalidad de los arts. 17 y 18, individualizadamente, si de su redacción puede derivarse tal conclusión. Sostiene que el art. 17 se limita a establecer la obligación administrativa de acreditar documentalmente que se ha realizado una oferta de alquiler social, que no encuentra ningún anclaje en el seno del procedimiento judicial al que se hace referencia en el precepto, y que no interfiere ni en la capacidad de las partes de iniciar un proceso ni en el desarrollo de este. Y la referencia procesal que se realiza en el art. 18 señala un momento temporal que no pertenece a un proceso judicial o hipotecario, sino al procedimiento de la Ley 4/2016, relativo a la obligación de realojamiento, sin introducir ningún requisito de procedibilidad. Por su parte, la abogada de la Generalitat de Cataluña, en cuanto al art. 17, indica que el art. 5 de la Ley 24/2015, cuyo apartado 3 se modifica, fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, del que desistió el Gobierno del Estado tras alcanzarse un acuerdo interpretativo en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en el sentido de que la obligación de realizar una propuesta de alquiler social no supone una innovación o especialidad procesal alguna en relación con el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria.

Por tanto, la regulación del art. 5.3 de la ley 24/2015 forma parte de una innovación procesal que inevitablemente se deduce de la particularidad creada por esa misma ley, existiendo la conexión directa entre la especialidad procesal introducida y el objeto de la norma requerida por la doctrina constitucional. Esta misma argumentación se traslada al supuesto del art. 18, que da nueva redacción al art. 16.4 d) de la Ley 4/2016, pues el citado art. 16 también fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4752-2017, respecto del cual se alcanzó igualmente un acuerdo interpretativo en la correspondiente comisión bilateral, que dio lugar al desistimiento por el Gobierno del Estado.

Procederemos al examen separado de ambos preceptos.

a) El art. 17 de la Ley 11/2020 establece lo siguiente:

«Se modifica el apartado 3 del artículo 5 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, que queda redactado del siguiente modo:

“3. Una vez verificada la situación de riesgo de exclusión residencial, de acuerdo con lo establecido por los apartados 1 y 2, y una vez formulada la oferta de alquiler social, en los términos del apartado 7, si los afectados la rechazan, el demandante podrá iniciar el procedimiento judicial, a través de una demanda acompañada necesariamente de la documentación que acredite que se ha formulado la oferta de alquiler social.”»

La primera cuestión a dilucidar en relación con este precepto es la relativa al ámbito material en el que debe incardinarse, pues, aunque tanto al abogado del Estado como la abogada de la Generalitat afirman su carácter procesal, la letrada del Parlamento de Cataluña le niega esa naturaleza, defendiendo que se trata de una norma

propia del «procedimiento administrativo» regulado en la Ley 24/2015 para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas en dicha ley, que no tiene anclaje en el procedimiento judicial, ni interfiere en su inicio o desarrollo. Si así fuera, efectivamente, la norma carecería de naturaleza procesal, como se apreció, por ejemplo, en la STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 b), en la que consideramos que el precepto allí analizado no vulneraba la competencia estatal *ex art.* 149.1.6 CE, pues no introducía «innovación o especialidad procesal alguna en el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria, toda vez que limita su objeto al establecimiento de mecanismos de protección de determinadas situaciones de necesidad, sin alterar la normativa procesal». Y añadimos que «no introduce ningún mandato dirigido al juez de la ejecución, ni altera tampoco la secuencia o la tramitación propia del proceso ejecutivo, que puede seguir su curso sin verse afectada por lo preceptuado en la norma».

Para dar respuesta a esta interrogante, es preciso acudir al art. 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, en el que se inserta el precepto, y, más concretamente, a sus apartados 1, 2 y 7, a cuyas previsiones se remite. Los apartados 1 y 2 se refieren a la obligación de ofrecer un alquiler social a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial, en supuestos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, o antes de la firma de la compraventa de una vivienda que tenga como causa de la venta la imposibilidad por parte del prestatario de devolver el préstamo hipotecario, y antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler, en este último supuesto, si el demandante es gran tenedor de vivienda o es «persona jurídica que haya adquirido posteriormente al 30 de abril de 2008 viviendas que sean, en primera o en ulteriores transmisiones, provenientes de ejecuciones hipotecarias, provenientes de acuerdos de compensación de deudas o de dación en pago o provenientes de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario».

Por su parte, el apartado 7 establece las condiciones que, en cuanto a renta y vivienda ofrecida en alquiler, debe reunir la propuesta para que pueda ser considerada de alquiler social.

El conjunto de la regulación contenida en esos apartados, puesto en conexión con el que nos ocupa, impide sostener la interpretación que defiende la representación del Parlamento de Cataluña. El precepto impugnado, con su remisión a esos otros apartados del art. 5 de la Ley 24/2015, no se limita a establecer una regla de procedimiento administrativo destinada a verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la propia ley, sino que presenta unos efectos con incidencia directa sobre el plano procesal, al igual que en el supuesto resuelto por la STC 28/2022, de 24 de febrero, puesto que: (i) Obliga a verificar, en primer lugar, si hay una situación de riesgo de exclusión residencial. (ii) En el caso de que así sea, ha de formularse una oferta de alquiler social que se ajuste a las exigencias del art. 5.7. (iii) Y, solo en el caso de que los afectados la rechacen, puede el demandante iniciar el procedimiento judicial, debiendo acreditar, necesariamente, al presentar la demanda, que se ha formulado la oferta de alquiler social.

Por consiguiente, en cuanto al marco competencial, hay que estar a lo dispuesto en el art. 149.1.6 CE y, de forma correlativa, en el art. 130 EAC, así como en nuestra jurisprudencia sobre la materia, recogida de forma extensa en la mencionada STC 28/2022, FJ 3, a la que nos remitimos, y de la que, en esencia, se ha de destacar que, 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». La competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el

artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, sino que las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas.

Conforme a dicha doctrina constitucional, corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades. Para considerar que se ha justificado cumplidamente la aplicación de la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE deben completarse tres operaciones a fin de dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal. En primer lugar, ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades. En segundo lugar, es preciso señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico. Por último, 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 la aplicación de esa doctrina se ha de rechazar, ante todo, el argumento de la abogada de la Generalitat de Cataluña, que defiende la constitucionalidad del precepto con fundamento en el acuerdo interpretativo alcanzado sobre el art. 5 de la Ley 24/2015 en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en el sentido de que la obligación de realizar una propuesta de alquiler social no supone una innovación o especialidad procesal alguna, lo que dio lugar al desistimiento parcial del recurso de inconstitucionalidad núm. 2501-2016, aceptado por este tribunal en la STC 13/2019, de 31 de enero. Como señalamos en la STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 10, la existencia de un acuerdo interpretativo sobre el alcance y significado de un concreto precepto de una ley no puede impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de la vulneración competencial que se denuncia en el proceso (SSTC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3; 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 83/2020, de 15 de julio, FJ 6). No en vano, al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, corresponde decir la última palabra sobre la interpretación de la misma (STC 126/1997, de 3 de julio, FJ 5), sin encontrarse vinculado por lo que puedan afirmar o acordar las partes.

Aclarado lo anterior, se ha de reseñar que, en este caso, si bien el legislador guarda silencio sobre la modificación que introduce el art. 17 de la Ley 11/2020 en el art. 5.3 de la Ley 24/2015, y la representación del Parlamento de Cataluña niega que se trate de una norma procesal, la abogada de la Generalitat sí defiende que introduce una innovación procesal que se deduce de la particularidad creada por esa misma ley, y que existe la conexión directa requerida por nuestra doctrina entre la especialidad procesal introducida y el objeto de la norma, pues de nada serviría crear la figura del alquiler social si el obligado no acredita el cumplimiento de la obligación al presentar su demanda.

Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta sobre la previsión del inciso final del art. 149.1.6 CE, que limita el alcance de la competencia autonómica en materia procesal, asignándole un carácter restrictivo, en cuanto podría vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, debemos estimar la queja articulada en el recurso de inconstitucionalidad contra el art. 17 de la Ley 11/2020. En efecto, al igual que en el supuesto examinado en el fundamento jurídico 5 de la STC 28/2022, lo que

establece el precepto enjuiciado es un requisito que condiciona el acceso al proceso. Allí se examinaba la impugnación del apartado 1 *bis* de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el apartado segundo del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19, que disponía la interrupción de los procedimientos iniciados en los que no se hubiese acreditado la formulación de una propuesta de alquiler social, regla de similar alcance a la que en este recurso nos ocupa.

Dijimos en relación con aquel supuesto que, atendiendo al canon de «conexión directa» o vínculo «necesario» o «inevitable», «hemos admitido la regulación de motivos de casación distintos de los previstos en la Ley de enjuiciamiento civil atendidas las características singulares de las instituciones de Derecho civil foral o especial de la comunidad autónoma, su escasa cuantía y carácter consuetudinario que impedirían en otro caso su acceso a la casación conforme a las normas generales (STC 47/2004, de 25 de marzo), pero no el empleo instrumental del Derecho procesal para la protección de derechos reconocidos por las comunidades autónomas, por ejemplo mediante el reconocimiento de una acción pública en materia de vivienda [STC 80/2018, FJ 5 a)], declarando inembargables determinadas ayudas concedidas por ellas (STC 2/2018, de 11 de enero) o erigiendo el cumplimiento de obligaciones impuestas por leyes autonómicas en requisito o presupuesto para el acceso al proceso (SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 7, y 5/2019, de 17 de enero, FJ 5, ambas en materia de vivienda). Tal y como se desprende de nuestra doctrina antes aludida, si así no se entendiera, resultaría subvertido por entero el sistema de distribución de competencias en materia procesal, pues bastaría a las comunidades autónomas con aprobar una norma cualquiera dentro de su acervo competencial para trasladar esta obligación a las leyes procesales que el art. 149.1.6 CE quiere comunes y “uniformes” (STC 92/2013, de 22 de abril, FJ 4, citando sentencias anteriores) con las únicas excepciones que puedan considerarse “necesarias”, no simplemente convenientes. Como hemos dicho (véase supra fundamento jurídico 3), el art. 149.1.6 CE no permite a las comunidades autónomas “innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen” [STC 13/2019, FJ 2 b), recopilando jurisprudencia anterior]. En fin, la competencia autonómica en materia de vivienda permite a la comunidad autónoma desarrollar la actividad a que se refiere el art. 137.1 de su Estatuto (establecer condiciones sobre su calidad y habitabilidad, planificarla e inspeccionarla, fomentarla o promoverla) pero no establecer un requisito de acceso al proceso no previsto por el legislador estatal».

En consecuencia, de conformidad con tales consideraciones, plenamente trasladables a este caso, procede declarar inconstitucional y nulo el art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020.

b) El art. 18, contra el que también se dirige el recurso, por el mismo motivo que respecto del art. 17, dispone:

«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”».

En relación con este precepto, los argumentos de defensa de las representaciones autonómicas son de igual tenor a los esgrimidos respecto del artículo anterior. La letrada del Parlamento de Cataluña vuelve a situar fuera del ámbito procesal la mención del art. 18 a un proceso judicial o hipotecario, afirmando que se refiere al pro-

cedimiento de la Ley 4/2016, relativo a la obligación de realojamiento, sin introducir ningún requisito de procedibilidad. Y la abogada de la Generalitat insiste en su alegato, manifestando que el art. 16 de la Ley 4/2016, a cuyo apartado 4 d) da nueva redacción el art. 18 de la Ley 11/2020, también fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4752-2017, respecto del cual se alcanzó igualmente un acuerdo interpretativo en la correspondiente Comisión Bilateral, que dio lugar al desistimiento por el Gobierno del Estado, aceptado en la STC 8/2019, de 17 de enero.

Ambas justificaciones deben ser rechazadas. La primera porque, relacionando el apartado 4 d) del art. 16 con el resto del precepto, se deduce claramente que la obligación de realojo se establece como condición previa para acudir a un procedimiento judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por falta de pago de las rentas de alquiler, imponiéndose el requisito de acreditar documentalmente, junto con la demanda, que se ha formulado la oferta de alquiler social. Y, en cuanto al previo acuerdo adoptado en la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Generalitat de Cataluña respecto del art. 16, en relación con otro recurso de inconstitucionalidad, el argumento no resulta admisible por el mismo fundamento expresado antes respecto del art. 17: la existencia de ese acuerdo no puede impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de la vulneración competencial que se denuncia en este proceso.

Una vez descartados los razonamientos empleados para defender la constitucionalidad del precepto, se aprecia que, al igual que en el supuesto del art. 17 ya examinado, el ahora enjuiciado también impone un requisito que condiciona el acceso al proceso, obligando a proceder con anterioridad al realojo de quienes se encuentren en riesgo de exclusión residencial y puedan perder la vivienda habitual, obligación cuyo cumplimiento se ha de acreditar acompañando a la demanda la documentación pertinente (en concreto, la que demuestre que se ha formulado la oferta de alquiler social). Por consiguiente, son trasladables aquí en su totalidad las consideraciones efectuadas en el apartado anterior sobre el art. 17 de la misma ley, de acuerdo con las cuales debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 18 de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1º Declarar la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno frente a 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, en lo que se refiere a la impugnación de los artículos 1, 6 a 13, 15 y 16.2, las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta, la disposición transitoria primera, y la disposición final cuarta, letra b).

2º Declarar inconstitucionales y nulos el art. 14, el inciso «o, si procede, el importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior» del art. 16.1, el art. 17 y el art. 18.

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

Dada en Madrid, a siete de abril de dos mil veintidós.

Recurs d'empara 3085/2019, interposat pel Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, contra l'acord de la Mesa del 16 de maig de 2019 de confirmació de l'acord de la Mesa del 15 de maig de 2019 pel qual es desestima la petició de reconsideració presentada contra el sistema de votació per a designar senadors

383-00015/12

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 51535 / Coneixement: Mesa del Parlament, 26.04.2022

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 amparo núm. 3085-2019, promovido por don Miquel Iceta i Llorens, doña Eva María Granados Galiano, don Rafael Bruguera Batalla, don Carles Castillo Rosique, doña Assumpta Escarp Gibert, don Ramon Espadaler i Parecerissas, don Pol Gibert Hocas, doña Rosa María Ibarra Ollé, don Raúl Moreno Montaña, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig i Molist, don Ferran Pedret i Santos, don David Pérez Ibáñez, doña Alicia Romaro Llano, doña Beatriz Silva Gallardo y don Jordi Terrades i Santacreu, diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 16 de mayo de 2019, por el que se ratificó su propio acuerdo del inmediato día anterior, mediante el que se determinó el sistema de votación por el que se habría de resolver, en el Pleno del Parlamento a tal efecto convocado para el 16 de mayo de 2019, el procedimiento de designación de un senador o senadora que representara a la Generalitat de Cataluña en el Senado. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña, representado por letrado de la Cámara. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el 16 de mayo de 2019, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando en representación de los diputados del Parlamento de Cataluña que en el encabezamiento han sido relacionados, presentó recurso de amparo contra los acuerdos de la mesa de dicha cámara también allí referidos.

2. Los hechos expuestos en la demanda de amparo pueden resumirse como sigue:

a) El 8 de mayo de 2019, el senador don José Montilla Aguilera, designado en su día por el Parlamento de Cataluña (art. 69.5 CE) a propuesta del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, presentó su renuncia al escaño que ocupaba en el Senado en representación de la Generalitat, abriendo así el procedimiento para su sustitución.

b) El mismo día 8 de mayo se registró en el Parlamento de Cataluña un escrito mediante el que el citado grupo parlamentario propuso como sustituto del señor Montilla Aguilera a don Miquel Iceta i Llorens, al amparo de lo previsto en el artículo 174.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) y en el artículo 8.2 de la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalitat en el Senado, preceptos en los que se prevé que sea el grupo parlamentario que propuso al senador o senadora que da lugar a la vacante el que formule la propuesta de quién deba sustituirlo.

c) La mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces y en cumplimiento de sus funciones, convocó una sesión plenaria de la Cámara para el día 16 de mayo de 2019, cuyo único punto del orden del día era la designación del senador que representara a la Generalitat en el Senado.

d) En sesión de 15 de mayo de 2019, la mesa del Parlamento adoptó un acuerdo por el que se determinaba el sistema de votación a emplear en el procedimiento dicho, optando por el sistema de votación electrónica y secreta previsto en el artículo 101.1 c) RPC.

e) El mismo día 15 de mayo, el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar presentó, conforme al artículo 38 RPC, una petición de reconsideración del acuerdo antedicho.

f) El 16 de mayo siguiente, la mesa acordó desestimar la referida petición de reconsideración y ratificó, en su integridad, el acuerdo mediante el que decidió proceder a la votación de la designación de un senador por sustitución conforme al artículo 101.1 c) RPC.

3. Contra el acuerdo de la mesa de 16 de mayo por el que ratificó el del día anterior, se formula recurso de amparo cuya fundamentación jurídica es, en síntesis, la siguiente:

a) Se exponen, en primer lugar, los presupuestos de admisibilidad del recurso, señalándose, entre otros extremos, que los solicitantes de amparo cuentan con la legitimación prevista en el artículo 46.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al ser personas directamente afectadas por la resolución recurrida, pues la decisión de la mesa les privó del pleno ejercicio de los derechos que la Constitución reconoce en su artículo 23.2. Se añade que don Miquel Iceta i Llorens y doña Eva Granados Galiana, en su condición de presidente y portavoz, respectivamente, del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, ostentan la legitimación derivada de su representación y capacidad procesal ante este tribunal, lo que ha sido reconocido por la jurisprudencia que se cita.

b) Como fundamentos de carácter material se invocan, en resumen, los siguientes.

(i) Tras citar el artículo 23.2 CE, se indica que este *ius in officium* incluye el derecho de los diputados a que los trámites parlamentarios se ajusten a lo establecido por el Reglamento, al tratarse el invocado de un derecho de configuración legal, todo ello conforme a la jurisprudencia constitucional a la que se hace referencia. Se señala, tras ello, que el artículo 174.4 RPC dispone que «[s]i es preciso sustituir a alguno de los senadores a los que se refieren los apartados 1 y 3 [senadores que han de representar a la Generalitat en el Senado], la persona sustituta debe ser propuesta por el mismo grupo parlamentario que había propuesto a su antecesor», siendo también de tener en cuenta que el apartado 2 del mismo artículo 174 establece que corresponde a la mesa del Parlamento, de acuerdo con la junta de portavoces, fijar el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario, previsión a la que ya se dio cumplimiento en la presente legislatura, al reconocerse al Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar uno de los senadores de designación autonómica, en función de los resultados de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 21 de diciembre de 2017.

(ii) Las disposiciones reglamentarias citadas no pueden ser consideradas aisladamente, pues la misma previsión del artículo 174.4 RPC existe en el artículo 8.2

de la ya mencionada Ley 6/2010, de conformidad con el cual «[s]i se produce alguna vacante de senador o senadora durante una misma legislatura del Parlamento, es cubierta por el procedimiento establecido por la presente ley, a propuesta del mismo grupo parlamentario que propuso a la persona que causa la vacante». Ello se ve reforzado por lo establecido en el artículo 69.5 CE, en cuanto a la necesidad de que se asegure una representación proporcional en la designación autonómica de senadores, en el artículo 61 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y en el artículo 3.2 de la Ley 6/2010, que igualmente hacen referencia a esta proporcionalidad. Resulta de todo ello que en la designación de senadores autonómicos por la Cámara, y especialmente en el procedimiento de su sustitución, deben respetarse la proporcionalidad y la reserva de iniciativa para proponer sustituto o sustituta al grupo parlamentario que propuso a quien cesa como senador o senadora, de modo tal que la designación de senadores autonómicos no puede considerarse una decisión discrecional del Parlamento.

(iii) Al Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar le corresponde un senador de los que deben representar a la Generalitat y corresponde también a este grupo el derecho a este cargo representativo y aún con más razón, a la luz de las disposiciones citadas, proveer a un sustituto caso de vacante, todo ello al amparo del derecho fundamental que se invoca (art. 23.2 CE). Esto no puede ser ignorado por los órganos del Parlamento de Cataluña en el momento de proceder a la sustitución del senador que ha originado la vacante. Ciertamente, le corresponde al Pleno pronunciarse al respecto de tal sustitución, pero no puede considerarse que tal decisión sea libérrima, ni que pueda amparar un intento de negar el derecho que corresponde al grupo parlamentario a obtener una representación proporcional entre los miembros del Senado que la Cámara catalana debe designar y a proveer un sustituto o sustituta de su elección, siempre que cumpla con los requisitos de elegibilidad, lo que constituye la única limitación a lo último. Con más razón aún es esto así en el caso de la sustitución de un senador ya designado, pues una interpretación sistemática de las disposiciones que rigen la sustitución de senadores de designación autonómica solo puede conducir a la conclusión de que el trámite de ratificación por el Pleno del sustituto propuesto por el único grupo que puede hacerlo solo puede arrojar como resultado la sustitución efectiva de la plaza vacante por quien el grupo proponga. Ello no puede significar, claro, que se exija de otros grupos su adhesión positiva a tal sustitución, lo que sería tan aberrante como pretender que la mayoría pueda impedir la proporcional representación que le corresponde a la minoría, como lamentablemente se ha producido.

(iv) En su reunión de 15 de mayo de 2019, la mesa del Parlamento adoptó una decisión sobre el sistema de votación para la designación, por vacante, de un senador autonómico que no garantiza el respeto al derecho fundamental enunciado en el artículo 23.1 y 2 CE, decisión ratificada el siguiente día 16, al desestimar la petición de reconsideración. Al optar por el sistema de votación electrónica y secreta [art. 101.1 c) RPC] se opta por un sistema de votación que permite el voto contrario a la propuesta formulada por el único grupo parlamentario legitimado para hacerla, por lo que se le podría privar, y a la ciudadanía a la que representa, de la representación proporcional en el Senado que le corresponde, en la persona que solo a este grupo corresponde proponer. En las circunstancias específicas de este caso, y al margen de la votación por asentimiento permitida en el artículo 101.3 RPC (siendo público y notorio que no se podría proceder de tal forma), el único sistema que hubiera garantizado el pleno respeto al derecho fundamental es el previsto en el artículo 101.1 a) RPC, es decir, una votación individual y secreta mediante papeletas en la que cabe bien el voto favorable a la propuesta formulada por el grupo que debe cubrir la vacante en el Senado, mediante la inscripción del nombre del candidato en la papeleta, bien la abstención, bien, en su caso, el voto nulo, pero en ningún caso el voto en contra. No se trata solo del sistema de votación más adecuado para los casos en

los que deben designarse personas y el número de candidatos iguala al de puestos a cubrir, como es el caso, sino el único método que en caso de sustitución por vacante que deba proveer el Parlamento garantiza el respeto a la representación proporcional de los grupos y el derecho de estos a sustituir con quien propongan al senador o senadora cesante, lo que equivale al respeto al derecho enunciado en el artículo 23 CE.

No hay que olvidar que en el artículo 101.1 a) RPC se establece la regla general del sistema de papeletas cuando se trata de elegir personas y si bien es cierto que se remite al posible uso del sistema electrónico previsto en el apartado 3 del mismo artículo también lo es que esta fórmula sustitutiva solo puede ser utilizada cuando sea adecuada y coherente con la naturaleza del procedimiento parlamentario de que se trate. De hecho, la votación mediante papeletas no es tan solo el método de votación más adecuado a la naturaleza del acto parlamentario que debe sustanciarse, sino también el que garantiza que un trámite de ratificación no pueda ser convertido de manera arbitraria en una fórmula de bloqueo político al candidato no fundamentada en causas objetivables, que resultaría contraria al derecho del grupo, del candidato, contrario a la finalidad del procedimiento según el mismo Reglamento de la Cámara, la Ley 6/2010, las previsiones estatutarias y constitucionales y los dos apartados del artículo 23 CE.

La opción tomada por la mesa no solo contraría la letra y el espíritu de los preceptos citados, sino que genera un resultado imposible de conformidad a los mismos. Es más, supone dejar al arbitrio de la mayoría el respeto o no a derechos de un grupo parlamentario de la minoría (art. 23 CE).

(v) El acuerdo combatido, al permitir un resultado contrario a la interpretación sistemática de las disposiciones invocadas, tiene otro efecto, además de los señalados. Mientras se siga manteniendo la perturbación ilegítima del *ius in officium* de quienes demandan, la composición misma del Senado quedará alterada, por faltar uno de los senadores que deben ser designados por el Parlamento, afectándose así al proceso de formación de voluntad de la Cámara. La sesión constitutiva del Senado está prevista para el 21 de mayo de 2019, sesión en la que la Cámara debe elegir su mesa. Por tanto, la lesión del derecho fundamental, de no mediar medidas que amparen su pleno ejercicio, se produciría al menos en esta relevante sesión, si no se produce también en otras sucesivas.

(vi) Es cierto que el Tribunal Constitucional ha precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pero no cabe desconocer que entre los que poseen relevancia constitucional a estos efectos se encuentran de forma incuestionable los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si esos órganos impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes, circunstancia que se da claramente en este caso.

c) En cuanto a la especial trascendencia constitucional de lo planteado, se señala, con cita de la STC 155/2009, de 25 de junio, que el recurso suscita un problema o una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional. Además, los problemas que el recurso plantea trascienden del caso concreto, al tratarse de una cuestión jurídica de relevante y general repercusión, pues el pronunciamiento del Tribunal entraría a formar parte del procedimiento de elección de senadores por los parlamentos autonómicos.

No se trata solo de determinar el contenido y alcance del *ius in officium* de los diputados y grupos parlamentarios, en cuanto al derecho que les asiste a que los trámites parlamentarios se ajusten a lo establecido en el Reglamento, sino también en cuanto a la perturbación ilegítima del derecho a la participación política mediante representantes que asiste a la ciudadanía a la que representan en el Parlamento, hasta el extremo de poder afectar a la composición misma del Senado.

d) La pretensión deducida se concreta así: (i) declaración de nulidad del acuerdo de la mesa, de 15 de mayo de 2019 [y del acuerdo de 16 de mayo, se añade después]; (ii) reconocimiento del derecho fundamental de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en cuanto este derecho garantiza el mantenimiento en dichos cargos y funciones sin perturbaciones ilegítimas; (iii) restablecimiento de los diputados recurrentes en la integridad de sus derechos, mediante la declaración de que no procede la adopción del método de votación recogido en el artículo 101.1 c) RPC, por no garantizar el derecho recogido en el artículo 23 CE, así como mediante la declaración de que debe producirse la votación por el sistema previsto en el artículo 101.1 a) RPC, al ser no solo el más adecuado para la naturaleza del acto, sino el único que garantiza el respeto del derecho fundamental; y (iv) en su caso, retroacción del procedimiento de designación al momento anterior a la votación en el Pleno del 16 de mayo de 2019, acordando la repetición de la votación siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 101.1 a) RPC.

e) En otrosí se reiteró que la cuestión suscitada afecta a la composición del Senado, cuya sesión constitutiva está prevista para el 21 de mayo de 2019, con elección de la mesa de la Cámara, de tal modo que si la mayoría en el Parlamento de Cataluña siguiera pudiendo bloquear la libre designación por el Grupo Parlamentario Socialistas i Units per Avançar se habría producido un perjuicio irreparable del derecho fundamental invocado. Por ello se piden, con cita del artículo 56.2 y 3 LOTC, la suspensión de los efectos del acto impugnado y cualesquiera otras medidas cautelares pertinentes para asegurar el objeto del amparo solicitado y que así se haga, por ser un supuesto de urgencia excepcional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56.6 LOTC.

4. Por providencia de 21 de mayo de 2019 acordó el Pleno del Tribunal: (i) a propuesta de tres magistrados, y conforme establece el artículo 10.1 a) LOTC, recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo; (ii) admitirlo a trámite, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]; (iii) en aplicación del artículo 51 LOTC, dirigir atenta comunicación al Parlamento de Cataluña a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo de la mesa de la Cámara de 16 de mayo de 2019, por el que se confirma el acuerdo de la propia mesa del día anterior, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que en plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo; y (iv) en relación con la solicitud de suspensión de los acuerdos recurridos, al no apreciar el Pleno la urgencia excepcional a la que se refiere el artículo 56.6 LOTC, formar pieza separada a fin de resolver sobre la misma, con concesión de un plazo de tres días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo para que efectúen alegaciones respecto a dicha petición.

5. Mediante escrito de 24 de mayo de 2019, registrado en el Tribunal en la misma fecha, el Ministerio Fiscal alegó la improcedencia de la medida de suspensión solicitada, al no aparecer acreditado que la efectividad de los acuerdos impugnados causara un perjuicio irreparable que hiciera perder efectividad al amparo y al resultar la adopción de tal medida una anticipación de la cuestión de fondo suscitada.

Mediante escrito de 7 de junio de 2019, registrado en el Tribunal el día 10 del mismo mes, el letrado del Parlamento de Cataluña solicitó que se tuviera por personada a dicha Cámara en el recurso de amparo, por aportada la documentación requerida y por evacuado el trámite a los efectos de que los grupos parlamentarios pudieran comparecer en el proceso constitucional.

6. Por ATC 65/2019, de 18 de junio, acordó el Pleno denegar la suspensión solicitada.

7. Por diligencia de ordenación de 20 de junio de 2019 se tuvieron por recibidas las actuaciones solicitadas y por personado y parte en el procedimiento al letrado y secretario general del Parlamento de Cataluña, en representación de dicha Cámara. A tenor de lo dispuesto en el artículo 52 LOTC se dio vista de todas las actuaciones del recurso de amparo en la secretaría del pleno, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

8. Mediante escrito de 26 de junio de 2019, registrado en el Tribunal el día siguiente, la procuradora doña Virginia Aragón Segura solicitó copia de todas las actuaciones practicadas hasta la fecha.

Por diligencia de ordenación de 27 de junio de 2019 se dispuso se estuviera a lo acordado en la diligencia de 20 de junio, dado que el plazo para efectuar alegaciones es común para todas las partes personadas.

9. Mediante escrito de 10 de julio de 2019, registrado en el Tribunal en la misma fecha, presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Pueden resumirse como sigue:

a) Tras referirse a los antecedentes del caso y a las tesis de la demanda, observa el Ministerio Fiscal que si bien el grupo parlamentario recurrente atribuye directamente la lesión del derecho fundamental a los acuerdos de la mesa que establecen el sistema de votación, es evidente que esa lesión no se produce con el sistema de votación adoptado, sino que es necesario que, tras la utilización del mismo en el Pleno, se llegue a producir el resultado que se estimaba como previsible, resultado que se produjo, efectivamente, en la sesión del Pleno del día 16 de mayo, en la que, tras efectuarse la votación por el sistema electrónico, la propuesta del candidato don Miquel Iceta i Llorens fue rechazada por veinticinco votos a favor, sesenta y cinco votos en contra y treinta y nueve abstenciones. Resulta evidente que el grupo recurrente está impugnando indirectamente esa resolución del Pleno. La supuesta lesión del derecho al cargo representativo únicamente se llega a materializar con la votación entonces realizada.

b) Se señala, ya en cuanto al fondo, lo siguiente.

(i) La doctrina del Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que el control constitucional de las decisiones de los órganos rectores de las Cámaras ha de ser restrictivo. Partiendo de la propia autonomía parlamentaria (art. 72 CE) y de la naturaleza del derecho al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE) como derecho de configuración legal, el Tribunal ha manifestado la necesidad de que se otorgue a los órganos rectores de los parlamentos un margen de apreciación en el ejercicio de su función técnico-jurídica, al calificar y decidir sobre escritos y documentos parlamentarios. Ello no obstante, también esa doctrina constitucional pone de relieve que la posible limitación que las decisiones de los órganos rectores de las Cámaras pueden suponer para el ejercicio de la función parlamentaria y, con ello, para el derecho de participación política de los ciudadanos a través de representantes (art. 23.1 y 2 CE) exige que tales limitaciones apliquen la normativa parlamentaria y estén motivadas formal y materialmente, estableciendo el Tribunal una estrecha conexión entre la motivación de la decisión sobre la inadmisión de la iniciativa y la limitación del derecho fundamental.

(ii) En el presente caso, la mesa, al acordar el sistema de votación electrónica, ha aplicado la normativa reglamentaria, pues ese procedimiento está previsto para las designaciones que corresponde hacer al Parlamento cuando el número de candidatos a la designación coincide con el número de cargos a cubrir.

(iii) En cuanto a si se realizó una opción inmotivada y contraria al derecho fundamental, se comienza por señalar que, según se desprende del acta de la reunión de la mesa de 15 de mayo de 2019, se desestimó la petición del Grupo Socialistes i Units per Avançar de seguir el sistema de votación mediante papeletas tras escuchar

las alegaciones del secretario segundo de la mesa (perteneciente a ese grupo), así como la opinión de los servicios jurídicos de la Cámara, servicios que pusieron de manifiesto que se estaba ante un caso de designación, no de elección, de candidatos, por lo que no cabía que los diputados en el Pleno pudieran elegir entre varios candidatos o elegir libremente a un candidato para cubrir la vacante y que, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley 6/2010, lo que se somete al Pleno es una propuesta de resolución que hace el presidente del Parlamento, de modo que el sentido de la votación puede ser a favor, en contra o abstención y ello tanto si se sigue el sistema de votación electrónico como el de papeletas que proponía el grupo al que correspondía cubrir la vacante de senador.

Por lo que se refiere al acuerdo de la mesa de 16 de mayo de 2019, que desestimó, oída la junta de portavoces, la solicitud de reconsideración, señala el Ministerio Fiscal que se trata de una resolución motivada, en la que la mesa reitera que el procedimiento de votación electrónica es posible para las elecciones y designaciones que corresponden al Parlamento (art. 101.3 RPC), siendo además el procedimiento utilizado desde la vigencia de la Ley 6/2010 en todas las votaciones relativas a la designación de senadores, tanto al inicio de la legislatura como en las realizadas para cubrir vacantes, conforme al artículo 8.2 de la citada Ley. También advirtió la mesa que lo expuesto por el grupo en orden al carácter no libérrimo de la decisión del Pleno o al bloqueo de la propuesta de sustitución eran consideraciones preventivas o hipotéticas sobre el resultado de una futura votación. Estima el Ministerio Fiscal que se está ante una motivación no meramente formalista, pues da respuesta a los argumentos esenciales del escrito de reconsideración, sin que pueda calificarse de irracional o arbitraria.

(iv) El derecho de representación proporcional que corresponde en el Senado al grupo demandante no ha sido vulnerado, dado que en el procedimiento puesto en marcha para la sustitución se respetó el que ese grupo fuera el único que tenía derecho a presentar candidato para cubrir la vacante y el presidente del Parlamento de Cataluña, siguiendo lo establecido en el artículo 174 RPC y en la Ley 6/2010, hizo pública esa propuesta, convocando al Pleno para someterla a votación por el sistema electrónico previsto en el artículo 101.1 c) y 3 RPC. El derecho fundamental al cargo de senador autonómico en proporción a la representación que el grupo tiene en la Cámara autonómica no abarca el derecho a que la misma tenga necesariamente que designar a un candidato concreto de ese grupo. La lesión del derecho al cargo de senador solo se podría materializar si realmente se objetivara que el Parlamento o sus órganos rectores impiden que el grupo pueda tener en el Senado el senador que proporcionalmente le corresponde, pero ello exige una constancia material y objetiva, lo que no puede entenderse por la hipótesis de que un concreto candidato no vaya a ser designado por la mayoría del Pleno en la primera votación de la propuesta ni tampoco por el efectivo rechazo de la propuesta de ese candidato concreto en la primera votación plenaria.

(v) Habiéndose seguido el procedimiento legal y reglamentariamente establecido, no cabe apreciar que se haya producido la vulneración del derecho fundamental al cargo político representativo al acordarse el sistema de votación electrónica, ni tampoco cabe entender que el rechazo por el Pleno, en su votación del 16 de mayo, del concreto candidato propuesto materializa la voluntad del Parlamento de obstaculizar o impedir, efectivamente, que este grupo parlamentario tenga en el Senado la representación que proporcionalmente le corresponde.

Se solicitó, por lo expuesto, la desestimación del recurso de amparo.

10. Mediante escrito de 23 de julio de 2019, registrado en el Tribunal el día siguiente, presentó sus alegaciones la representación del Parlamento de Cataluña. Fueron, en síntesis, las siguientes:

a) No se ha producido vulneración del *ius in officium* de los diputados ni de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. El derecho fundamental enunciado

en el artículo 23 CE lo es a poder ser escogido, no a ser elegido, y el procedimiento de designación de un senador se ha desarrollado conforme a lo establecido normativamente y a todos los precedentes en casos análogos.

(i) Tras relacionar los hitos del procedimiento parlamentario previo al presente recurso, se refiere esta representación a la normativa constitucional, estatutaria, legal y reglamentaria ordenadora de la designación de los senadores de origen autonómico, normativa que, en suma, establece la previa propuesta de los grupos legitimados para ello, la ulterior elevación al Pleno de la Cámara por su presidente, tanto al inicio de la legislatura como posteriormente, de la correspondiente propuesta que preserve la debida proporcionalidad y, en fin, la votación plenaria, ratificatoria o no. Se hace asimismo referencia a los antecedentes parlamentarios, señalándose que después de la aprobación de la Ley 6/2020 se han sucedido las legislaturas IX, X, XI y XII del Parlamento de Cataluña y que en ellas todas las votaciones relativas a la designación de senadores en representación de la Generalitat se han producido mediante votación secreta y electrónica de ratificación de la propuesta del presidente, siendo las únicas opciones las de votar a favor, en contra o abstenerse.

(ii) A la vista de los hechos expuestos, teniendo en cuenta la doctrina constitucional y el marco normativo, se puede concluir que no se ha producido la lesión del derecho fundamental alegado, habida cuenta de que el acto que se reputa lesivo se limita al acuerdo legítimo por el que se establece el sistema de votación, así como al acuerdo mediante el que se rechaza la aplicación de otro distinto. El derecho del artículo 23 CE lo es a poder ser elegido, no a ser elegido en todo caso, pues de ser así no quedaría margen de intervención al Parlamento en los procedimientos de designación en que interviene. Debe distinguirse entre el derecho a presentarse (derecho a poder ser escogido) y el derecho a ser escogido (que solo se hará efectivo si, de acuerdo con los procedimientos establecidos, se obtienen los votos necesarios). Por lo que al concreto sistema de votación se refiere, el acuerdo está motivado, así como la desestimación del propuesto por quienes recurren. El sistema de votación utilizado, además, tiene un fundamento claro en la norma aplicable al supuesto concreto, no se trata de un procedimiento arbitrario o adoptado *ad casum*, sino coherente con el diseño establecido por el legislador en su conjunto, como una interpretación lógica y sistemática pone de manifiesto. La decisión de aplicarlo, finalmente, se adecua a los usos parlamentarios, como prueban los precedentes, hasta el punto de que la aplicación de este sistema no hubiera requerido acuerdo expreso en tal sentido, pues resultaba pacífico, incluso en la presente legislatura, habiéndose admitido la emisión de votos contrarios a la propuesta de candidatos formulada por el presidente sin que se suscitara cuestionamiento alguno.

b) Se ha cumplido el principio de proporcionalidad que debe presidir el procedimiento de designación de senadores en representación de la Generalitat.

(i) La parte recurrente afirma que al optar por el sistema de votación electrónica y secreta se permite el voto contrario a la propuesta formulada por el único grupo legitimado para hacerla, por lo que se le estaría privando de la representación proporcional en el Senado que le corresponde. Bien al contrario, el principio de proporcionalidad que la normativa exige en la designación de senadores para la representación de la Generalitat ha sido garantizado en todo el procedimiento. Corresponde a la mesa, de acuerdo con la junta de portavoces, fijar el número de senadores que corresponde a los grupos parlamentarios de manera proporcional (art. 3.2 de la Ley 6/2010 y art. 174.2 RPC) y así se hizo, como consta en la documentación aportada, al inicio de la XII legislatura, el 8 de febrero de 2018, resultando la siguiente distribución: dos para cada uno de los Grupos Parlamentarios Ciutadans, Junts per Catalunya y Republicà; uno, también para cada uno, a los Grupos Parlamentarios Socialistes i Units per Avançar y Catalunya en Comú Podem; y ninguno para los subgrupos parlamentarios de la CUP-Crida Constituent y del Partit Popular de Catalunya. Seguidamente, los grupos tuvieron ocasión de hacer una propuesta de can-

didatos. Después, la junta de portavoces propuso el número de candidatos y la distribución a la mesa, que lo acordó definitivamente, como acto obligado, y en fecha 6 de marzo hizo pública dicha propuesta. Tras emitirse el preceptivo dictamen de la comisión del estatuto de los diputados, el Pleno de 4 de mayo de 2018 la ratificó y adoptó la resolución 16/XII. Por otra parte, producida la vacante del senador José Montilla Aguilera, en fecha 10 de mayo, el presidente del Parlamento propuso al Pleno la votación únicamente del candidato propuesto por el Grupo Socialistes i Units per Avançar, garantizando que la sustitución operara, en su caso, únicamente en interés del grupo legitimado y a los efectos de mantener la proporcionalidad de la designación hecha al inicio de la legislatura. Dicha proporcionalidad, además, no se ha visto aún comprometida, pues el hecho de que el candidato señor Iceta no fuera designado no obsta para que ese mismo grupo, cosa que todavía no se ha verificado, realice esa misma propuesta u otra nueva.

(ii) El principio de proporcionalidad, como es lógico, no constriñe al Parlamento a garantizar un resultado concreto en las votaciones que se produzcan, sino simplemente a impedir que la propuesta de designación no induzca a un resultado que lesione esa proporcionalidad. Precisamente por ello el procedimiento está concebido como una genuina propuesta de ratificación y no como una elección o un procedimiento abierto a la concurrencia de cualquier candidato, como sucede, por ejemplo, en la elección de los miembros de la mesa del Parlamento (art. 44.1, 2 y 3 RPC) o lo que se contempla para la elección de los miembros de las mesas de las comisiones, donde se prevé que sus presidencias sean distribuidas proporcionalmente por la mesa del Parlamento, de acuerdo con la junta de portavoces, entre los grupos parlamentarios en función del número de sus diputados y ratificados por la comisión respectiva (art. 49.2 RPC). Incluso admitiendo, en términos puramente dialécticos, que lo que se proponía era una elección y no una designación mediante ratificación por el Pleno, el planteamiento de la recurrente no deja de ser meramente hipotético y preventivo, pues ni incluso el método de votación en urna y por papeletas que se defiende podía garantizar el resultado pretendido, puesto que habría podido llegarse al mismo resultado utilizando cualquier otro sistema de votación si era el propósito de la mayoría. Las especulaciones sobre un hipotético resultado de la votación mediante el sistema habitual y adecuado a la norma no justifican su sustitución, aunque existan indicios de cuál pueda ser ese resultado, pues se trata de una mera previsión que puede variar, según las circunstancias políticas, hasta el momento mismo de la votación, además de que el hecho de recurrir a la votación secreta facilita el apartamiento de la disciplina de grupo. Cosa distinta es que el resultado de la votación no fuera el esperado por la recurrente, a la vista de los antecedentes y de los usos y costumbres parlamentarios inveterados, algo imputable exclusivamente al proceso político. Pero dicho proceso de formación de la voluntad de los miembros del Parlamento no implica, como se analizará, que el sistema de votación no fuera el idóneo para mantener la proporcionalidad, además de que, según se ha dicho, la sustitución sigue pendiente y el grupo está llamado, cuando lo desee, a proponer el mismo candidato u otro que concite la mayoría necesaria del Pleno.

c) El sistema de votación utilizado es idóneo a los efectos del procedimiento de ratificación prevenido por las normas.

(i) En puridad, el recurso se constriñe a impugnar el procedimiento para la designación de un senador en representación de la Generalitat, ya que la proporcionalidad debida permanece intacta, como se ha dicho, más cuando en ningún caso se ha excluido que la propuesta para cubrir la vacante sobrevenida corresponde exclusivamente al grupo parlamentario que ya había propuesto al senador cesante. Es más, la praxis parlamentaria ha dado lugar al hecho de que, en ocasiones, las vacantes no se hayan cubierto de forma inmediata o, dicho de otro modo, la existencia de una vacante no afecta por sí misma a la proporcionalidad, salvo que sea el resultado de una voluntad inequívoca y persistente de mantener dicha vacante, lo cual solo po-

dría deducirse del hecho de un rechazo reiterado de la candidatura propuesta o de una dilación injustificable y excesiva.

(ii) Se recuerda de nuevo que el procedimiento es de ratificación de una propuesta del presidente, que debe garantizar la debida proporcionalidad. El artículo 5.2 de la Ley 6/2010 dispone que la votación se realiza por los sistemas establecidos en el Reglamento del Parlamento y que, en el caso de que se realice mediante papeletas, se considerarán nulas las que contengan nombres de candidatos no hechos públicos por el presidente y, como ya se ha dicho, en este caso el procedimiento seguido fue el establecido normativamente (así como en todas las legislaturas precedentes bajo la misma normativa), preservándose, por lo demás, la proporcionalidad. Aunque el recurrente parece impugnar el procedimiento de designación en su conjunto, en rigor lo que impugna es el concreto sistema de votación utilizado y postula la necesidad de haber procedido a una votación en urna y mediante papeletas, a partir de una lectura fragmentaria y sesgada de lo que previene el último inciso del referido artículo 5.2. Prescindiendo de las dudas que pueda suscitar la técnica utilizada por el legislador a la hora de redactar este precepto y admitiendo la posibilidad de la votación en urna mediante papeletas, por tratarse de uno de los sistemas establecidos reglamentariamente, una debida inteligencia de la norma debe partir del hecho de que en ella se alude inequívocamente a la propuesta de candidatos formulada por el presidente, si bien, como es lógico, la referencia a nombres de candidatos no se compeadece con una votación de ratificación mediante un voto afirmativo, contrario o en blanco. Si bien tampoco puede descartarse que la interdicción de las papeletas con nombres distintos a los propuestos por el presidente constituya una confirmación de que no cabe la posibilidad de designar a otros candidatos que a los propuestos.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña establece varios tipos de votación (art. 96): por asentimiento, ordinaria, pública por llamamiento y secreta. Estas dos últimas modalidades son las denominadas especiales (art. 99). En concreto, la votación secreta puede hacerse mediante papeletas, mediante bolas blancas y negras (circunscrita a procedimientos de responsabilidad personal) y por el sistema electrónico, si así lo acuerda la mesa, de acuerdo con el artículo 101.1 RPC. La votación secreta mediante papeletas se establece para la elección de personas y además el apartado 3 del mismo artículo establece que las «elecciones y designaciones» que corresponden al Parlamento se pueden hacer por asentimiento o mediante el sistema electrónico si el número de candidatos presentados es igual al número de candidatos a proveer, como era el caso. Se insiste, a partir de ello, en el hecho de que el procedimiento de designación de senadores consiste en una ratificación, y no en una elección o en un procedimiento de libre concurrencia, de la propuesta elevada al Pleno por el presidente a propuesta de los grupos y de los órganos de la Cámara encargados de velar por la debida proporcionalidad. De donde se deduce que tanto en el caso presente como en todas las ocasiones anteriores el sistema de votación electrónica y secreta resultaba idóneo si de lo que se trataba era de permitir el voto a favor, en contra o la abstención.

(iii) Además, y ello es muy relevante, no se puede perder de vista que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 de la Ley 6/2010, el candidato propuesto para ser designado mediante ratificación del Pleno debe haber presentado una declaración de las actividades profesionales, laborales o empresariales que ejerce y de los cargos públicos que ocupa, a efectos de determinar su elegibilidad por parte de la Comisión del Estatuto de los Diputados y declarar que, si es elegido, aceptará el cargo. Este hecho, verificado en el caso del candidato señor Iceta, hace imposible que puedan formalizarse otras candidaturas durante la misma sesión plenaria, como sí sucede para la elección de los miembros de la mesa del Parlamento y de las mesas de las comisiones y de la Diputación Permanente (arts. 44.1, 2 y 3, 49.2 y 74.3 RPC). Todo ello no hace más que reafirmar la imposibilidad de concurrencia de candidaturas y por ello el sistema de votación secreta y electrónica es idóneo para votar la

propuesta de candidatura presentada y más teniendo en cuenta que el sistema se ha utilizado anteriormente en la designación de prácticamente la totalidad de senadores que representan a la Generalitat en el Senado.

(iv) En suma, la votación mediante papeletas también se habría podido llevar a cabo en el caso que nos ocupa, siempre y cuando se asegurara la posibilidad de votar a favor, en contra o abstención a la propuesta del presidente, dado que lo que se sometía a votación era una propuesta de resolución que el presidente vertía al Pleno y no se habría podido utilizar para proponer o para votar cualquier candidato, precisamente también con la finalidad de garantizar la proporcionalidad requerida por la ley. El candidato solo podía ser aquel propuesto por el grupo al que pertenecía el senador cesado y no podía ser, dentro del grupo, cualquier candidato, sino el que ya había manifestado su disposición a ser candidato, previa aceptación del cargo y respecto a la candidatura sobre la que se había pronunciado la Comisión del Estatuto de los Diputados. Contrariamente, si se hubiera escogido un sistema de votación que no hubiera permitido votar en contra de la propuesta realizada por el presidente sí se habría vulnerado el *ius in officium* de todos aquellos diputados que hubieran querido votar en contra. Cosa distinta es si lo que se pretende es transmutar el actual sistema de designación de senadores en otro que asegure la elección de los que se proponen por cada grupo parlamentario, en contraposición con el contenido del derecho fundamental (art. 23 CE) a poder ser elegido y no a ser elegido en todo caso. Se trata de una opción legítima, si bien la Constitución guarda silencio sobre esa posibilidad. Y el legislador catalán, como el resto de legisladores autonómicos, no ha previsto esa posibilidad, por cuanto establece expresamente la intervención decisoria del Pleno del Parlamento, en ejercicio de sus funciones electivas. Para hacer efectiva esa posibilidad, hoy no prevista, podría instrumentarse una mera comunicación al Senado de los senadores designados de acuerdo con el sistema proporcional correspondiente a instancia del presidente del Parlamento o de los órganos de gobierno parlamentarios, previa consulta a la junta de portavoces. Pero ese sistema –se insiste– no está previsto en el ordenamiento y lo que aquí se ventila es si el sistema de votación utilizado lesionó el derecho de los diputados a ejercer su cargo y el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a partir de un supuesto derecho a ser elegido, y no solo a ser propuesto para la elección.

Concluyó el escrito de alegaciones de la representación del Parlamento de Cataluña con la súplica de que se dictara sentencia en la que se declarara la inadmisión a trámite o subsidiariamente la desestimación del recurso de amparo.

11. Por providencia de fecha 5 de abril de 2022, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Pretensiones de las partes

a) Los diputados que integraron el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar en la XII legislatura del Parlamento de Cataluña impugnan en este recurso sendas resoluciones de la mesa de dicha Cámara, de 15 y 16 de mayo de 2019, lesivas, según la demanda, del derecho fundamental enunciado en el apartado segundo del artículo 23 CE y, por efecto reflejo, del también reconocido en el apartado primero del mismo artículo.

Estas infracciones constitucionales se habrían ocasionado por no haber garantizado la mesa, a decir de los actores, las facultades del grupo parlamentario en orden a la efectiva designación por la Cámara como senador en representación de la Generalitat del candidato que, conforme a criterios de proporcionalidad, le correspondía presentar o proponer (y así lo hizo, en la persona del señor Iceta i Llorens, uno de los demandantes actuales) tras la renuncia al escaño de quien fuera, en su día, designado por el Parlamento de Cataluña para tal cargo a propuesta del mismo grupo.

Mediante la primera de aquellas resoluciones, la mesa acordó que el Pleno se pronunciara sobre esta propuesta en votación electrónica y secreta, prevista en los apartados 1 c) y 3 del artículo 101 RPC, con las consiguientes opciones de voto positivo, voto negativo y abstención, y desestimó también, con carácter previo, lo entonces defendido por su secretario segundo, quien, remitiéndose a lo interesado el mismo día 15 de mayo por la portavoz del grupo proponente, propugnó una votación en urna y con papeletas [art. 101.1 a) RPC] en la que no cupiera el voto en contra, sino solo, descartadas abstenciones, votos en blanco y eventuales votos nulos (art. 5.2 de la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalitat en el Senado), la inscripción en cada papeleta del nombre del candidato propuesto. Argumentó que este era el único método que podría evitar que se produjera un «bloqueo» en su designación.

Instada la reconsideración de esta decisión por la portavoz del Grupo Socialistes i Units per Avançar, la mesa, oída la junta de portavoces, la desestimó el día siguiente.

Una vez dictaminada por la comisión del estatuto de los diputados la no concurrencia de causa alguna de inelegibilidad en el candidato propuesto (art. 4 de la citada Ley 6/2010), el Pleno convocado al efecto rechazó aquel mismo día, en votación electrónica y secreta, la candidatura del señor Iceta i Llorens por veinticinco votos a favor, sesenta y cinco en contra y treinta y nueve abstenciones («Diari de Sessions del Parlament de Catalunya», XII legislatura, núm. 52, sesión de 16 de mayo de 2019, páginas 3 a 12). Unas horas después de la conclusión de este acto se registraba en el Tribunal Constitucional el presente recurso.

b) La demanda estima que el respeto al derecho fundamental enunciado en el artículo 23.2 CE impone que «los trámites parlamentarios se ajusten a lo establecido en el Reglamento», cosa que, según los recurrentes, en el caso examinado no habría ocurrido, pues la mesa de la Cámara optó por un sistema de votación que permitía el voto contrario a la propuesta y no garantizaba, de este modo, la integridad del derecho invocado, en la medida en que se podía privar al grupo proponente de la «representación proporcional en el Senado que le corresponde». Aducen los demandantes que en las «circunstancias específicas del caso», solo la votación por papeletas con inscripción del nombre de la persona propuesta hubiera garantizado, sin perjuicio de los hipotéticos votos en blanco y nulos, el debido respeto al derecho fundamental y evitado que el «trámite de ratificación» por el Pleno se convirtiera «de manera arbitraria en una fórmula de bloqueo político al candidato, no fundamentada en causas objetivables», cosa que –añade la demanda– «lamentablemente se ha producido». Los recurrentes entienden que la designación que corresponde al Pleno del Parlamento no es «discrecional» ni «libérrima» y que solo pudo deparar la «sustitución efectiva» en el escaño vacante por aquel a quien el propio grupo designó, siempre que contara, como contó el candidato propuesto, con los correspondientes requisitos de elegibilidad. La demanda sostiene que la mesa dio lugar a un «resultado imposible» y dejó al arbitrio de la mayoría el respeto o no de los derechos de la minoría, además de alterar, al dejar sin cubrir el cargo, la composición del Senado.

c) La representación del Parlamento de Cataluña ha interesado la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación del recurso.

En cuanto al fondo del recurso, las razones aportadas frente a la pretensión de la parte recurrente son, en síntesis, las siguientes: (i) el derecho fundamental que se invoca es, en este caso, el de que el candidato propuesto pueda ser escogido por la Cámara, no el de que sea efectivamente elegido, pues la intervención del Pleno es decisoria; (ii) la mesa motivó el sistema de votación por el que optó y este sistema que estaba previsto en la normativa reglamentaria aplicable y se adecuaba a los usos parlamentarios; (iii) al tratarse no de una elección sino de una ratificación, debían ser posibles tanto el voto a favor como el contrario a la propuesta, así como la abstención (lo que también podría haberse propiciado en una votación mediante

papeletas) e impedirlo habría vulnerado el derecho de todos aquellos diputados que hubieran querido votar en contra; (iv) se ha respetado la proporcionalidad, pues el hecho de que el propuesto no fuera finalmente designado no obsta ni a que el mismo grupo lo proponga de nuevo ni a que presente candidato distinto; (v) la existencia de una vacante no afecta por sí misma a la proporcionalidad, salvo que fuera el resultado de una voluntad inequívoca y persistente de mantenerla; y (vi) el planteamiento frente al que se alega es hipotético y preventivo, pues las especulaciones sobre el resultado de una votación no justifican cambiar el procedimiento de voto, por más que existan indicios de cuál pudiera llegar a ser tal resultado.

d) El Ministerio Fiscal considera que el recurso debe ser desestimado. Su argumentación es en resumen la siguiente: (i) la lesión no se verifica con el sistema de votación empleado, sino solo tras la producción del resultado que por el recurrente se consideraba previsible, de modo que lo que se impugna indirectamente es la resolución del Pleno de 16 de mayo de 2019; (ii) el control por parte del Tribunal ha de ser, conforme a su jurisprudencia, restrictivo, en atención a la autonomía parlamentaria y a que el artículo 23 CE invocado consagra un derecho de configuración legal; (iii) el acuerdo de la mesa de 16 de mayo no carecía de motivación; y (iv) tampoco hubo infracción del principio de proporcionalidad, pues este no garantiza que se haya de designar necesariamente a un concreto candidato, de modo que el hecho de que la designación no se produzca en una primera votación no puede suponer una vulneración de aquel principio.

2. Subsistencia del objeto del recurso

El recurso no ha perdido objeto por el hecho de que para la cobertura de la vacante en el Senado que está en el origen de esta controversia fuera finalmente designada por la Cámara, a propuesta del Grupo Socialistes i Units per Avançar y mediante votación electrónica y secreta, persona distinta a la presentada sin éxito, en un principio, por el propio grupo («Diari de Sessions del Parlament de Catalunya», XII legislatura, núm. 74, correspondiente a la sesión de 26 de noviembre de 2019, pág. 3). Tampoco cabe apreciar esta desaparición por la circunstancia de que haya concluido la XII legislatura del Parlamento y de que se procediera, a poco de iniciarse la siguiente, a una nueva designación por la Cámara de senadores autonómicos por medio del mismo sistema de votación electrónica («Diari de Sessions del Parlament de Catalunya», XIII legislatura, núm. 39, correspondiente a la sesión de 20 de mayo de 2021, pág. 3). Conforme a muy reiterada jurisprudencia, el enjuiciamiento del Tribunal se concreta en atención al momento y circunstancias de la formulación de la demanda de amparo, a fin de dilucidar si pervivía, entonces, la vulneración de derecho que se adujo [STC 97/2020, de 21 de julio, FJ 2 A)].

3. Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE)

Desde las SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo, FFJJ 2 y 3, respectivamente, el Tribunal tiene sentado que el derecho a acceder a los cargos públicos de naturaleza representativa implica asimismo el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley y con los reglamentos parlamentarios, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. Sin embargo, la Constitución no consagra en el artículo 23.2 un derecho fundamental al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, de tal modo que el derecho constitucional de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse violado si las contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante. Por lo demás, los órganos de las Cámaras cuentan para la aplicación de las normas internas con un margen de interpretación reconocido por el Tribunal [entre otras, SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 3; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4; 34/2018, de 12 de abril, FJ 4, y 110/2019, FJ 2 A)].

Lo garantizado en este punto por el artículo 23.2 CE no es solo el ejercicio por cada representante de las facultades individuales que tenga atribuidas por ley o reglamento, sino asimismo el desempeño por los grupos constituidos en las asambleas, o por agrupaciones ocasionales de parlamentarios, de las atribuciones que en unos casos u otros les correspondan. El precepto constitucional preserva a estos efectos, en otras palabras, el «derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad y dentro de la legalidad parlamentaria» (SSTC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5, y 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3, entre otras) y por ello el desconocimiento o transgresión de las facultades de un grupo parlamentario comporta la lesión del derecho que corresponde a cada uno de sus miembros para actuar a su través como tales y, en última instancia, del derecho de los representantes a formar, conforme a las previsiones reglamentarias, grupo propio [STC 109/2016, FJ 5 B)].

4. Valoración del Tribunal

A) Naturaleza constitucional de la participación de los grupos parlamentarios en el procedimiento de elección de senadores autonómicos

El derecho al ejercicio de los cargos representativos es un derecho constitucional de configuración legal. De la normativa expuesta se desprende que a los grupos constituidos en el Parlamento de Cataluña les corresponde, cuando la proporcionalidad que debe respetarse así lo exija, un derecho de presentación o propuesta de candidato o candidatos en orden a su designación por la Cámara para el cargo de senador. Por esta vía los diputados integrados en grupos con derecho a la correspondiente propuesta participan en la integración parcial de un órgano constitucional del Estado, ejerciendo facultades que se integran en el derecho fundamental que aquí se invoca.

Este derecho tiene dos vertientes: (i) La asignación de las propuestas presentadas por cada grupo debe atenerse, como la Constitución, el Estatuto de Autonomía, la Ley autonómica 6/2010 y el Reglamento parlamentario exigen, al criterio de proporcionalidad establecido. (ii) Es menester que no se impida, mediatice o sustituya por otros la facultad que solo el respectivo grupo ostenta para seleccionar o individualizar, como candidatos, a aquellos que se proponen al Pleno. El eventual menoscabo de las facultades parlamentarias que corresponden a los grupos en el procedimiento de designación de senadores autonómicos redundaría en infracción del derecho constitucional de sus miembros al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE). A estos efectos las mesas de las asambleas representativas cuentan con un margen de interpretación reconocido por este tribunal. La interpretación parlamentaria realizada, sin embargo, puede ser tachada de lesiva del derecho que se invoca (art. 23.2 CE) tanto si resulta arbitraria o manifiestamente irrazonable (STC 53/2021, FJ 3, entre otras), como si conduce al menoscabo del derecho de propuesta que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario.

No se discute en este proceso, cuando menos de manera directa, la primera vertiente del derecho, pues nadie ha puesto en duda que al grupo integrado por los demandantes le correspondía la propuesta de un candidato a senador, según la distribución hecha en su día por la mesa, oída la junta de portavoces, con arreglo al sistema de mayores restos («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña», XII legislatura, núm. 18, de 16 de febrero de 2018, pág. 3). Tampoco se controvierte que, vacante el escaño del senador designado inicialmente a propuesta de Socialistes i Units per Avançar, solo este mismo grupo estaba legitimado para presentar al Pleno, cumplidas las demás condiciones legales y a través del presidente, el nombre de la persona propuesta para acceder a ese cargo (arts. 8.2 de la Ley 6/2010 y 174.4 RPC).

Lo que los demandantes aducen, en relación con la segunda vertiente expuesta, es que no podía permitirse el voto negativo a la propuesta efectuada, so pena de

quebrar la proporcionalidad, y que esto solo podía garantizarse por medio de una votación en urna con inscripción del nombre del candidato en la que se tuvieran por nulas «las papeletas que contienen nombres no hechos públicos por el presidente o presidenta del Parlamento» (art. 5.2 de la Ley 6/2010).

B) Facultades de interpretación de las mesas de las asambleas representativas

La mesa decidió aplicar el procedimiento de votación electrónica por «economía procesal» (en palabras del presidente durante la reunión de 15 de mayo), y en atención a los usos de la Cámara (invocados, el día siguiente, en la resolución de la mesa sobre la solicitud de reconsideración). Estas consideraciones, así como las distinciones entre «elección» y «designación» o «ratificación» por el Pleno que los letrados de la Cámara expusieron al respecto en las reuniones de la mesa, y que figuran también en el acta de este órgano y en la contestación a la demanda, condujeron a optar por el sistema de votación electrónica con facultad de votar negativamente a la propuesta del grupo parlamentario.

C) Estimación del recurso

El Tribunal considera que en el caso examinado la pretensión de los recurrentes debe ser acogida.

La decisión inicial de la mesa de optar por el sistema de votación electrónico era aceptable, atendidos los precedentes existentes, pero, una vez solicitada la reconsideración por el grupo parlamentario afectado en un escrito en el que se manifestaba que las circunstancias políticas concurrentes ponían en serio riesgo de bloqueo la facultad del grupo parlamentario de lograr la designación por la asamblea del candidato propuesto, la mesa debió optar por un procedimiento de votación que, sin restringir la facultad de la asamblea de votar o no por el candidato propuesto, elegible por mayoría simple, impidiera que pudiera constituirse una mayoría de bloqueo amparada en la posibilidad de formular un voto negativo sin alternativa alguna.

En un sistema democrático, las minorías han de ser protegidas. El pluralismo político exige la consideración de todos los actores democráticos, no solamente de las mayorías, pues el sistema de alternancia del poder político, se produce cuando es posible mediante la posibilidad de deliberación en condiciones de igualdad, sin la imposición de unos grupos sobre otros. Esto implica una consideración de los actores políticos que satisfaga las exigencias de unas reglas del juego democráticas.

Es a la asamblea autonómica, ciertamente, a la que la Constitución (art. 69.5) y el Estatuto de Autonomía de Cataluña [art. 61 a)] apoderan para esta designación, atribuida específicamente al Pleno por la Ley 6/2010 (art. 5.2) y el RPC (art. 174.1). Es cierto también que la resolución del Pleno sobre la designación de unos u otros candidatos no puede quedar predeterminada *de iure* por la iniciativa de los grupos interesados. La capacidad de propuesta del grupo parlamentario no comporta de manera directa el derecho a ser votado favorablemente por la Cámara, pues el principio de mayoría es «igualmente irrenunciable» (STC 109/2016, FJ 5). Sin embargo, la facultad del Pleno, fundada en que los senadores de origen autonómico incorporan una determinada representatividad (aunque no pueda hablarse, en rigor, de representación) de la respectiva asamblea [STC 123/2017, FJ 3 B) a)] debe combinarse con el respeto al derecho de los grupos parlamentarios a la designación proporcional de candidatos a senadores autonómicos. La democracia parlamentaria no permite entender que el necesario respeto al principio de proporcionalidad que se invoca excluya *a priori* la previa e informal «deliberación, transacción e integración de voluntades entre diputados y grupos» a fin de alcanzar, en su caso, «compromisos políticos» (en palabras de la STC 110/2019, FJ 3) con el objeto de concitar la conformidad mayoritaria con la propuesta de cada grupo, o cuando menos la aquiescencia pasiva de los demás, independientemente del método de votación seguido. Sin embargo, estas facultades de negociación y compromiso tienen su límite en la imposibilidad de

bloquear la facultad de propuesta que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario aprovechando las especiales circunstancias de la elección en la cual debe cubrirse una vacante única sobrevenida.

a) Conforme al primer inciso del artículo 5.2 de la Ley 6/2010, la votación «se realiza por los sistemas establecidos por el Reglamento del Parlamento», entre los cuales figura el «sistema electrónico, si lo acuerda expresamente la mesa» [apartado 1 c) del artículo 101 RPC]. Cabe acudir a este procedimiento de voto para «[l]as elecciones y las designaciones que corresponden al Parlamento [...], si el número de candidatos presentados es igual al número de candidatos a proveer» (apartado 3 del mismo artículo 101). Esta condición se cumplió en el caso, pues se trataba de la designación de un solo senador previa propuesta de un único candidato por el grupo parlamentario al que correspondía.

La mesa optó, pues, por uno de los procedimientos de votación previstos al efecto. Esta opción, ciertamente, concordaba con todos los precedentes de designación de senadores por la propia Cámara desde la entrada en vigor de la Ley 6/2010. La mesa fundamentó la desestimación de la reconsideración interesada en ambas circunstancias: la previsión reglamentaria de la votación electrónica y la atención a los propios precedentes, pero desconoció la necesidad de evitar el bloqueo de las facultades de propuesta de candidatos que proporcionalmente correspondían al grupo parlamentario afectado el cual, en su petición de reconsideración, puso de manifiesto las especiales circunstancias que determinaban en este caso la posibilidad que el sistema de votación electrónica ofrecía de que pudiera producirse un bloqueo mediante la utilización por otros grupos parlamentarios de la facultad de votar negativamente la candidatura.

El Tribunal no duda de que lo que el grupo integrado por los actores pretendió ante la mesa (la realización de votación por papeletas, con consignación del nombre del candidato) era la única opción respetuosa, dadas las circunstancias, con el derecho de representación política del grupo parlamentario afectado. Este sistema de votación está previsto tanto en la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalitat en el Senado (arts. 5.2 y 8.2, este último por remisión y para la cobertura de vacantes sobrevenidas) como en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que prevé el voto en urna «cuando se trata de elegir a personas, salvo que sea aplicado lo dispuesto por el apartado 3» [art. 101.1 a)]. Esta opción, ciertamente, no era la única aceptada por el Reglamento de la Cámara, a diferencia de lo que prevén otros reglamentos parlamentarios que imponen la votación por papeletas siempre que corresponde a la Cámara la elección de personas. Sin embargo, habida cuenta de la situación de bloqueo a que su utilización avocaba dadas las especiales circunstancias del caso y atendido que estas circunstancias fueron mencionadas en la reconsideración solicitada de la mesa, debe llegarse a la conclusión de que esta debió decidir que la votación se realizara por medio del sistema de papeletas.

Sin olvidar que el respeto al debido procedimiento parlamentario forma parte en general de las garantías constitucionales para el pleno ejercicio del cargo representativo [STC 110/2019, FJ 2 B) b)], el Tribunal concluye que el rechazo de aquella solicitud entrañó una vulneración del derecho de participación política del grupo parlamentario afectado. En la sentencia que se acaba de citar el Tribunal declara que el derecho al procedimiento debido no debe confundirse con un inexistente derecho al procedimiento preferido. La mesa optó por un método de votación que estaba expresamente a su alcance [art. 101.3 RPC, en relación con el apartado 1 c) del mismo artículo] y lo hizo invocando los precedentes de votaciones con el mismo objeto. Sin embargo, omitió que el sistema de votación instrumentado, dadas las especiales circunstancias del caso, hacía presumible de manera inmediata un bloqueo de la candidatura presentada que, por tener carácter *ad personam*, podía perpetuarse en el tiempo, mientras que el propio Reglamento facultaba a la mesa para

optar por el sistema de votación por papeletas que, al no permitir el voto negativo a la candidatura, impedía el bloqueo del nombramiento del candidato propuesto que hiciera inútil la mayoría simple de votos que este pudiera obtener de la asamblea para su ratificación, expresión utilizada por la ley autonómica. El procedimiento de votación elegido potencialmente puede incidir en el resultado. Es la consecuencia que se produce en el presente caso en el que el procedimiento elegido condicionó el resultado que hubiera podido ser otro de haberse optado por el procedimiento de votación por papeletas que es, por lo demás, el ordinario cuando se trata de la elección de personas.

b) En definitiva, se vulneró el principio de proporcionalidad en la asignación de propuestas para la designación de senadores por el recurso a un procedimiento de votación que permitía el veto a la ratificación del candidato presentado, haciendo imposible el respeto a la «adecuada representación proporcional» que impone el artículo 69.5 CE y que reitera el artículo 165.4 de la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general, la cual se concreta en la atribución a «cada grupo parlamentario» [arts. 61 a) EAC, 3.2 y concordantes de la Ley 6/2010 y 174.2 RPC] de derechos de presentación o propuesta en proporción a su fuerza representativa. Este principio queda transgredido no solo si al grupo se le asigna un menor número de candidatos a proponer de los que le corresponden, sino también si la Presidencia del Parlamento no convoca o pone obstáculos al Pleno para la «ratificación» o no de los candidatos seleccionados y propuestos por el grupo interesado (art. 174.3 RPC). Lo propio ocurre, en último término, si se produce una situación de bloqueo, como sucede si la mayoría rechaza la propuesta de un determinado grupo para asignar un escaño en el Senado, aprovechando las circunstancias concurrentes. Esta situación, que contraría el principio de proporcionalidad y lesiona el derecho fundamental, se concibe en términos hipotéticos por la representación del Parlamento y por el Ministerio Fiscal; pero el Tribunal considera que cuando las circunstancias de la elección conducen a esa situación de bloqueo, esta situación es suficiente para que surja el deber por parte de la mesa de evitar la vulneración del derecho de representación política del grupo parlamentario afectado de la forma adecuada, que en este caso debía concretarse en el recurso al procedimiento de votación que reclamaban los recurrentes. El presidente, ciertamente, sometió al Pleno, sin demora alguna, la propuesta inicial del Grupo Socialistes i Units per Avançar pero lo hizo acordando un sistema de votación que permitía a la mayoría de la asamblea ejercitar un veto *ad personam* incompatible con el derecho de representación política del grupo proponente, por hacer imposible la elección del candidato por mayoría simple.

En suma, el recurso debe ser estimado, si bien el fallo pronunciado debe tener únicamente efectos declarativos del derecho fundamental de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en cuanto este derecho garantiza el mantenimiento en dichos cargos y funciones sin perturbaciones ilegítimas.

Asimismo, el restablecimiento del derecho se produce por el mero hecho de reconocer que no procedía, en el caso de autos, la adopción del método de votación recogido en el artículo 101.1 c) RPC, por no garantizar, en el contexto descrito en los antecedentes de hecho, el derecho recogido en el artículo 23 CE.

Por lo que hace a la petición de la demanda, relativa a que el Tribunal estime el amparo, retrotrayendo el procedimiento de designación al momento anterior a la votación en el Pleno de 16 de mayo de 2019 y acordando la repetición de la votación siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 101.1 a) RPC, no pudo ser estimada, puesto que la legislatura en que se adoptaron los actos declarados nulos ha concluido, y ello hace imposible repetir la votación, en las condiciones y con la composición de la Cámara existente el 16 de mayo de 2019.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1º Estimar el recurso de amparo promovido por don Miquel Iceta i Llorens, doña Eva María Granados Galiano, don Rafael Bruguera Batalla, don Carles Castillo Rosique, doña Assumpta Escarp Gibert, don Ramon Espadaler i Parecerisas, don Pol Gibert Hocas, doña Rosa María Ibarra Ollé, don Raúl Moreno Montaña, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig i Molist, don Ferran Pedret i Santos, don David Pérez Ibáñez, doña Alicia Romaro Llano, doña Beatriz Silva Gallardo y don Jordi Terrades i Santacreu, diputados del Grupo Parlamentario Socialistas i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 16 de mayo de 2019, por el que se ratificó su propio acuerdo del inmediato día anterior mediante el que se determinó el sistema de votación por el que se habría de resolver, en el Pleno del Parlamento a tal efecto convocado para el 16 de mayo de 2019, el procedimiento de designación de un senador o senadora que representara a la Generalitat de Cataluña en el Senado.

2º Declarar que los acuerdos impugnados vulneraron el derecho a la representación política de los recurrentes (art. 23 CE).

3º Declarar no haber lugar a las demás pretensiones formuladas por los recurrentes por carecer de objeto en el momento de dictarse esta sentencia.

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

Dada en Madrid, a cinco de abril de dos mil veintidós.

Votos particulares

1. Voto particular concurrente que formula el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, respecto de la sentencia de Pleno dictada en el recurso de amparo núm. 3085-2019

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto particular respecto de la sentencia dictada porque, si bien comparto el fallo estimatorio de la misma y los pronunciamientos efectuados por el Tribunal en relación con la declarada vulneración del derecho de representación política de los recurrentes (art. 23 CE), todos ellos diputados del Parlamento de Cataluña, integrados en el Grupo Parlamentario Socialistas i Units per Avançar (en adelante, Grupo Parlamentario del PSC) y la anulación de los acuerdos de la mesa de aquella Cámara de los días 15 y 16 de mayo de 2019, que decidieron el sistema de votación por el que se habría de resolver, en el Pleno del Parlamento, el procedimiento de designación como senador del candidato don Miquel Iceta i Llorens, propuesto por el Grupo Parlamentario del PSC, sin embargo discrepo de la argumentación que ha servido de fundamento al citado fallo estimatorio.

A) Planteamiento

Partiendo de mi absoluta conformidad con lo argumentado en los fundamentos jurídicos 1 a 4 [de este último, apartados A) y B)] de la sentencia, mi discrepancia se localiza en lo argumentado en el apartado C) de ese último. Bajo la rúbrica «[e]stimación del recurso» dicho apartado ofrece los razonamientos que sirven de base a la apreciada vulneración del derecho de representación política de los recurrentes (art. 23.2 CE).

De modo resumido, la sentencia, después de delimitar, a mi juicio correctamente, el objeto del recurso, considera que «era aceptable» la decisión de la mesa de optar por el procedimiento de votación electrónica, uno de los tres posibles sistemas de «votación secreta» previstos en el art. 101.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante, RPC), para llevar a efecto la designación del senador autonómico que sustituyera a don José Montilla Aguilera en la representación del Grupo

Parlamentario del PSC en la Cámara catalana. A partir de ese momento, la sentencia sostiene la tesis de que, cuando, en el presente caso, el grupo parlamentario de referencia alegó en su escrito de reconsideración «que las circunstancias políticas concurrentes ponían en serio riesgo de bloqueo la facultad» de dicho grupo «de lograr la designación por la asamblea del candidato propuesto, la mesa debió optar por un procedimiento de votación que, sin restringir la facultad de la Asamblea de votar o no por el candidato propuesto, elegible por mayoría simple, impidiera que pudiera constituirse una mayoría de bloqueo amparada en la posibilidad de formular un voto negativo sin alternativa alguna».

Es decir, que, conforme al principio de autonomía parlamentaria, sostiene la sentencia que «la resolución del Pleno sobre la designación de unos u otros candidatos no puede quedar predeterminada *de iure* por la iniciativa de los grupos interesados», de tal manera que la «capacidad de propuesta del grupo parlamentario no comporta de manera directa el derecho a ser votado favorablemente por la Cámara». Añade que esta facultad del Pleno «debe combinarse con el respeto al derecho de los grupos parlamentarios a la designación proporcional de candidatos a senadores autonómicos». A tal fin, los acuerdos de designación conjunta de senadores autonómicos por parte de los grupos parlamentarios deberán «concitar la conformidad mayoritaria con la propuesta de cada grupo, o cuando menos la aquiescencia pasiva de los demás, independientemente del método de votación seguido», respetando, eso sí, el susodicho principio de proporcionalidad exigido por el art. 69.5 CE.

En definitiva, a mi entender, la argumentación de la sentencia trata de conciliar el principio de autonomía parlamentaria de la Cámara catalana, con el derecho del grupo parlamentario correspondiente a proponer un candidato para senador autonómico, conforme al cupo que proporcionalmente a su grado de representatividad le corresponda, y que dicha propuesta no sea bloqueada por una mayoría contraria a aquella designación.

Es decir, contempla un escenario parlamentario en que el Pleno, a través del procedimiento de designación elegido previamente por la mesa, puede libremente votar al candidato a senador propuesto por el grupo parlamentario correspondiente, pero sin que el resultado obtenido por aquella votación pueda llegar a bloquear aquella propuesta y el candidato no salga finalmente designado. Completa su argumentación la sentencia afirmando que, si por las «especiales circunstancias» concurrentes, el sistema de votación electrónica seleccionado llegara a ofrecer la posibilidad de «que pudiera producirse un bloqueo mediante la utilización por otros grupos parlamentarios de la facultad de votar negativamente la candidatura», la mesa debería escoger otro procedimiento que impidiera ese «bloqueo» y, de no hacerlo así, tras la puesta en su conocimiento por la solicitud de reconsideración, habría vulnerado el *ius in officium* de los recurrentes.

A mi parecer, con esta argumentación se llega a una conclusión que no se corresponde con el amplio margen que la sentencia dice reconocer al principio de autonomía parlamentaria. En efecto, si, ni la mesa, al acordar un procedimiento de designación, ni tampoco el Pleno, a la hora de designar el senador, pueden llegar a un resultado final que bloquee la propuesta del grupo parlamentario correspondiente, habremos de reconocer que ambos órganos parlamentarios no gozan de libertad para la selección de un senador autonómico, en la medida en que el Pleno no puede rechazar aquella propuesta por un eventual voto en contra de la mayoría de la Cámara. Quedaría, pues, *de facto* limitada su autonomía parlamentaria aunque, inicialmente, se haya partido de su reconocimiento, al menos con la amplitud que se afirma.

B) Razonamiento discrepante

A mi parecer y en esto radica mi discrepancia con la argumentación mayoritaria de la sentencia, no es ese el razonamiento que debiera haberse seguido para llegar a la misma solución estimatoria del recurso que, ya anticipé, comparto.

Creo que debería haberse tomado como punto de partida para el enjuiciamiento y resolución de este recurso el de la vigencia del principio democrático, característico de un sistema de democracia parlamentaria representativa como el que ha establecido la Constitución de 1978 (art. 1.1 CE).

El principio democrático se concreta en la idea de la soberanía popular, que, como explícitamente establece el art. 1.2 CE, «reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», siendo las Cortes Generales las que «representan al pueblo español» (art. 66.1 CE).

Por consiguiente, los diputados y senadores, integrados en las Cortes Generales, formadas, respectivamente, por el Congreso de los Diputados y el Senado, son los que ejercen un mandato representativo del pueblo español y, en consecuencia, son depositarios, de la soberanía nacional. Del mismo modo, los parlamentarios autonómicos representan, por extensión de aquel principio, a los ciudadanos de su respectiva comunidad autónoma. Así lo dispone, en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña el art. 55.1 de su Estatuto de Autonomía (en adelante, EAC).

De estas elementales nociones sobre los citados principios y mandatos constitucionales es de lo que ha de partirse para la correcta comprensión del objeto de este recurso de amparo.

En este sentido, el art. 69.5 CE, que es la norma constitucional de referencia en este asunto, utiliza el término «designación» para referirse a la selección de los senadores autonómicos y remite al estatuto de autonomía correspondiente el sistema para llevarla efecto, depositando en las asambleas legislativas la realización efectiva de aquella designación, si bien con el requisito de que sea respetada «la adecuada representación proporcional».

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el art. 61 a) EAC es el que atribuye al Parlamento la función de designar a los senadores que representan a la Generalitat en el Senado, estableciendo dos prescripciones: que lo sea en una «convocatoria específica» y que la selección lo sea «de forma proporcional al número de diputados de cada grupo parlamentario». Los arts. 174 RPC y la Ley del Parlamento de Cataluña 6/2010, de 26 de marzo, completan el marco normativo que regula la designación de los senadores de la Generalitat.

Ciñéndonos ya al supuesto de hecho del que trae causa este recurso de amparo, esto es, al de la sustitución de uno de los senadores, que había renunciado previamente, por un candidato que cubriera la vacante dejada, el art. 174.4 RPC, dispone, de una parte, que la iniciativa de propuesta de un nuevo candidato para cubrir aquella vacante corresponde al «mismo grupo parlamentario que había propuesto a su antecesor»; y, de otro lado, el art. 5.2 de la Ley 6/2010, antedicha, determina que la votación se realice por cualquiera de los tres sistemas de votación secreta que prevé el art. 101.1 RPC.

Hasta aquí nada que objetar a la fundamentación de la sentencia, que invoca la aplicación de este marco normativo para razonar sobre la vulneración del art. 23 CE invocado por los recurrentes.

Mi discrepancia comienza con la afirmación de que, a mi juicio y con referencia a esta concreta cuestión, el respeto al principio representativo pasa el reconocimiento de su prevalencia sobre el otro gran principio presente en este caso, como es el principio de la autonomía parlamentaria. Como hemos tenido ocasión de declarar recientemente, el principio de autonomía parlamentaria, reconocido en el art. 72.1 CE, «se fundamenta en la necesidad de sustraer el Parlamento de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias. Se trata de un mecanismo protector del órgano parlamentario, tradicional en nuestra historia constitucional y común en derecho comparado, que no supone huida del derecho, sino la existencia de un derecho propio elaborado por las Cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas» (STC 38/2022, de 11 de marzo, FJ 3).

Pues bien, a mi entender, cuando se trata de la designación de senadores autonómicos, el principio de autonomía parlamentaria debe quedar supeditado al de representatividad que ostentan los grupos parlamentarios de las asambleas autonómicas.

Los grupos parlamentarios, en un diseño constitucional de democracia parlamentaria como es el español, ostentan un papel principal en el seno de las Cámaras, tanto de las estatales como de las autonómicas, en la medida en que agrupan en su seno a los parlamentarios y las parlamentarias que, habiendo concurrido al proceso electoral correspondiente, hayan obtenido escaño en sus respectivas asambleas legislativas, ostentando, en consecuencia un mandato representativo de la voluntad popular de los electores que les hayan votado.

El grupo parlamentario es depositario, por tanto, del mandato representativo conjunto de todo el cuerpo electoral que les haya votado y, en consecuencia, dispone de la prerrogativa, en nuestro caso, atribuida por el art. 61 a) EAC, en relación con el art. 174 RPC, de proponer al candidato o candidatos que, en proporción a su representatividad, le corresponda. En el presente caso, como el objeto de aquella iniciativa parlamentaria era la de sustituir a un senador que había renunciado a su escaño, se trataba de proponer un sustituto para proveer aquella vacante (apartado 4). El candidato propuesto por el grupo parlamentario respondía, entonces, a una doble representatividad democrática: de una parte, a la de responder a la voluntad política de que fuera él y no otro el que mejor representara en el Senado la defensa de las iniciativas e intereses políticos de aquel grupo proponente; pero, de otro lado, ostentaba también una última representación indirecta, como es la del conjunto de electores que habían votado a favor de una candidatura determinada, salida del proceso electoral y de los diputados del Parlamento de Cataluña elegidos popularmente e integrados en el grupo parlamentario correspondiente.

A mi juicio, la asamblea autonómica correspondiente ve limitada su autonomía parlamentaria en esta materia concreta de la designación de senadores autonómicos, porque debe prevalecer aquella doble manifestación del principio democrático, que se refleja en el doble grado de representatividad expuesto. No es una cuestión baladí que sea una persona y no otra la designada como candidato, aunque ambas sean miembros o independientes que defiendan los postulados de la misma formación política. En nuestro caso, para sustituir a un senador que renunció previamente a dicho cargo, el grupo parlamentario que debía proponer el candidato de sustitución, tenía interés en una persona concreta y determinada, por una cuestión de legítima oportunidad política. En efecto, dentro de una formación política no todos sus afiliados presentan una configuración política idéntica, ni asumen la misma forma de defender los postulados de la misma formación política, sino que, asumiendo aquel ideario político común, pueden ofrecer diferentes sensibilidades políticas que el grupo parlamentario correspondiente tiene el derecho de sopesar y valorar a la hora de proponer un candidato para el Senado.

Pues bien, a mi parecer, el principio de autonomía parlamentaria debe quedar supeditado en su amplitud y efectividad a la prevalencia del principio democrático, de tal manera que la decisión de la Cámara autonómica correspondiente no puede rechazar libérrimamente y por un criterio de oportunidad política al candidato a senador autonómico que proponga el grupo parlamentario correspondiente. Su ámbito de actuación, en lo que corresponde a la selección de los candidatos, no puede, a mi entender, ir más allá de la «ratificación» a la que se refiere el art. 174.3 RPC, esto es a la constatación de que, conforme a criterios reglados, el candidato propuesto cumpla los presupuestos y requisitos normativos correspondientes para poder ser senador (no incurra en causas de incompatibilidad, inelegibilidad, etc...), pudiendo no ratificar aquella propuesta con fundamento en el incumplimiento de aquellos presupuestos o requisitos. Pero, en ningún caso, debe llegar a rechazar la propuesta por una razón de oportunidad política.

Según mi parecer, la mesa del Parlamento de Cataluña tendría que haber sido consciente de esta limitación a la hora de establecer el sistema de designación a aplicar por el Pleno de la Cámara, pues lo determinante en este caso no es, en sí mismo, el procedimiento o sistema de votación que escoja para llevar a efecto la designación, sino el resultado de la misma y de que el candidato no salga finalmente designado como senador por razones de oportunidad o de voluntad política de la mayoría de la Cámara.

Solo de esta manera es posible el respeto a la minoría de una Cámara autonómica que pretenda que el derecho del grupo parlamentario a proponer y alcanzar la designación del candidato a senador autonómico que le corresponda por su grado de representatividad se haga efectivo. Además, el senador autonómico, designado a partir de la propuesta formulada por el grupo parlamentario al que le haya sido atribuida esta facultad, responde a la doble legitimidad democrática de ostentar la representación de la voluntad del grupo parlamentario que lo propuso y de la indirecta voluntad del cuerpo electoral que votó a los diputados autonómicos integrados en el grupo parlamentario que hizo la propuesta. Finalmente, la aplicación de este criterio responde a la auténtica configuración constitucional del Senado como Cámara de representación territorial del Estado (art. 69.1 CE), porque hace valer la verdadera voluntad política de los diferentes territorios del mismo.

De no asumirse este planteamiento, podrían darse resultados que contravienen frontalmente la preeminencia del principio democrático, tal y como se pusieron de manifiesto en el supuesto de autos. Candidato propuesto que, finalmente, no fue designado como senador y, además, escaño en el Senado vacante por falta de designación por el Parlamento de Cataluña que no la llegó a cubrir, alterando, consiguientemente también, el régimen de distribución de formaciones políticas con representación parlamentaria en el Senado. Si llegamos a unas últimas consecuencias, cabría la posibilidad real de que una o varias asambleas autonómicas pudieran vetar o, en términos de la sentencia «bloquear», la designación como senadores de los candidatos propuestos, lo que, a su vez, podría derivarse en una posterior alteración del régimen de las mayorías y minorías en la Cámara Alta española.

Por tanto, en el caso del presente procedimiento de amparo, el recurso debería haber sido estimado y el amparo otorgado a los recurrentes (el Grupo Parlamentario del PSC en el Parlamento de Cataluña y el diputado del mismo, el señor Iceta, en cuanto candidato de dicho grupo), no ya por los razonamientos expuestos en el FJ 4 C) de la sentencia, sino por los argumentos que ahora acabo de desarrollar.

Por todo ello, emito este voto concurrente.

Madrid, a siete de abril de dos mil veintidós.

2. Voto particular que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 3085-2019

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la decisión, formulo este voto. Mi discrepancia se refiere al modo en que el canon de control invocado en la sentencia –que se corresponde con la doctrina tradicional del Tribunal respecto del contenido constitucionalmente protegido del *ius in officium* de los parlamentarios– se transforma en el momento de su aplicación al caso. Transformación que viene a modificar la doctrina sin hacer patente tal alteración y sin que existan razones suficientes para justificarla.

A) La doctrina constitucional sobre el ius in officium y la autonomía parlamentaria

Como se recuerda en nuestra sentencia, es doctrina constitucional asentada que el derecho a acceder a los cargos públicos de naturaleza representativa (art. 23.2

CE) implica el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley y con los reglamentos parlamentarios, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. El art. 23.2 CE no consagra un derecho fundamental al respeto de todas y cada una de las prescripciones que conforman la legalidad parlamentaria, ya que únicamente ostentan relevancia constitucional desde esta perspectiva las contravenciones de las normas internas de las asambleas que, afectando a los derechos y facultades de los representantes parlamentarios (o de los grupos en que se integran), pertenecen al núcleo de su función representativa. La afectación se produce cuando los órganos de gobierno de las cámaras impiden o coartan la práctica de tales derechos o facultades, o cuando adoptan decisiones que contrarían la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.

Esta doctrina se encuentra en estrecha relación con la necesidad de respetar la autonomía parlamentaria (art. 72 CE), que exige otorgar a los órganos rectores de las cámaras un amplio margen de apreciación en la interpretación de la legalidad parlamentaria al hilo del ejercicio de su función técnico-jurídica. Esta potestad de interpretación y aplicación no puede ser desconocida por el Tribunal Constitucional, pues, como se ha señalado de manera repetida, «[e]l respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido solo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción» (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 6). Este tribunal, al analizar las discrepancias que puedan producirse sobre la aplicación de la legalidad parlamentaria, debe tomar en cuenta la especial relevancia de la autonomía parlamentaria y, como consecuencia de ello, la facultad que la Constitución reserva a las cámaras de identificar, interpretar y aplicar las normas que rigen su organización y funcionamiento, pues la ordenación reglamentaria goza de amplia libertad de configuración, siempre que se cohoneste y sea respetuosa con el derecho de los parlamentarios a desempeñar su cargo representativo [STC 139/2017, de 29 de noviembre, FFJJ 3 a), 4 b) y 5].

De la conjunción de los arts. 23.2 y 72 CE resulta, por lo tanto, un alcance limitado del control constitucional sobre las decisiones de los órganos rectores de las cámaras, de modo que solo pueden ser tachadas de lesivas del *ius in officium* si resultan arbitrarias o manifiestamente irrazonables y conducen al menoscabo de los derechos que integran el núcleo de la función representativa [STC 159/2019, FJ 5 c)].

Considero que ninguna de estas dos circunstancias concurría en el supuesto abordado por la sentencia de la que discrepo, lo que –salvo modificación explícita y fundamentada de nuestros parámetros de enjuiciamiento– debería haber conducido a la denegación del amparo.

B) El estándar de control: de la prohibición de arbitrariedad al deber de adoptar la decisión más favorable al ejercicio del derecho invocado

En virtud del respeto a la autonomía parlamentaria, la fiscalización por parte de este tribunal de la actuación de los órganos de las cámaras ha de limitarse a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, dejándoles, por lo demás, un amplio margen de apreciación. El control de constitucionalidad que nos corresponde es meramente negativo, sin que podamos reemplazar la voluntad de los órganos rectores de las asambleas en el ejercicio de sus funciones (SSTC 242/2006, de 24 de julio, FJ 2).

La prohibición de arbitrariedad o manifiesta irrazonabilidad, que nuestra sentencia invoca como parámetro de enjuiciamiento, se transforma en el momento de su aplicación al caso en un estándar de control considerablemente más intenso, a saber, en la exigencia de que la mesa de la Cámara realice la interpretación de la legalidad parlamentaria que resulte más favorable a la faceta o derecho del *ius in officium* concretamente invocado por los parlamentarios. El apartamiento de nuestro canon tradicional de control se hace manifiesto en la sentencia porque en ningún momento

concluye que las decisiones recurridas carecieron de justificación, por el contrario, reconoce que el sistema de votación elegido por la mesa contaba con cobertura reglamentaria y era coherente con todos los precedentes de designación de senadores autonómicos por el Parlament desde la entrada en vigor de la Ley 6/2010.

Considero que nuestra sentencia acierta al optar implícitamente por el entendimiento de que ni la autonomía parlamentaria ni la doctrina del Tribunal impiden asociar al *ius in officium* de los parlamentarios un correlativo deber de los órganos rectores de las cámaras de interpretar la legalidad parlamentaria en el sentido más favorable al ejercicio de la función representativa cuando concurren determinados presupuestos. Ahora bien, para ello es indispensable fijar de manera clara y *ex ante* las circunstancias que activan ese deber interpretativo y que, con ello, limitan la autonomía parlamentaria e, incluso, los derechos y facultades de los otros miembros de la Cámara a votar libremente.

Nuestra sentencia omite este paso y se limita a indicar que, en el caso enjuiciado, la mesa «desconoció la necesidad de evitar el bloqueo de las facultades de propuesta de candidatos que proporcionalmente correspondían al grupo parlamentario afectado», necesidad que derivaría de «las especiales circunstancias que determinaban en este caso la posibilidad [...] de que pudiera producirse un bloqueo mediante la utilización por otros grupos parlamentarios de la facultad de votar negativamente la candidatura», tal y como constaba en el escrito de reconsideración formulado por el grupo parlamentario afectado. La alusión a las «circunstancias políticas concurrentes» y a las «circunstancias de la elección» que «hacía[n] presumible de manera inmediata un bloqueo de la candidatura presentada» se reitera sin que se explicita su contenido ni, por lo tanto, quede patente qué circunstancias han de concurrir para que, en casos futuros, se active este deber. Parece que bastarían meras consideraciones preventivas o especulativas del grupo proponente acerca del hipotético resultado de la votación, lo cual resulta difícilmente compatible no solo con la autonomía parlamentaria y el *ius in officium* del resto de miembros de la Cámara, sino con las más elementales exigencias de seguridad jurídica.

C) El derecho protegido: del derecho proporcional de propuesta al derecho a la designación del candidato propuesto

El segundo de los extremos que le corresponde examinar a este tribunal, al hilo de las alegaciones de vulneración del *ius in officium*, es si las actuaciones recurridas menoscabaron los derechos que integran el núcleo de la función representativa protegida por el art. 23 CE. Aunque se trata de una cuestión estrechamente ligada al problema mencionado del estándar de conducta exigible a los órganos rectores de las Cámaras, es en este plano donde se aprecian con especial claridad las particularidades del supuesto de hecho al que se refiere nuestra sentencia.

En efecto, la resolución del recurso de amparo exigía abordar una faceta del *ius in officium* poco explorada en la doctrina constitucional. Se trataba de delimitar si, y en su caso en qué medida y con qué contenido, forma parte del núcleo de las funciones representativas de los grupos parlamentarios su derecho proporcional de propuesta de candidatos a la Cámara para su designación como senadores autonómicos. A tal efecto era necesario tener en cuenta, como se hace en la sentencia, el tenor del art. 69 CE y del resto de normas estatales y autonómicas aplicables al caso (art. 165 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general; arts. 1, 12, 18, 19, 28 y 32 del Reglamento del Senado; arts. 61, 179 y disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Cataluña; arts. 17, 152 y 153 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; y art. 5 de la Ley catalana 6/2010, de 26 de marzo). De estos preceptos resulta una distribución de funciones entre los grupos parlamentarios y el Pleno de la Cámara. A los primeros les corresponde, cuando la proporcionalidad que debe respetarse así lo exija, un derecho de presentación o propuesta de candidato o candidatos para el cargo de senador; mientras que corresponde al Pleno

la decisión relativa a la designación o no de los candidatos. Cabe entender que esas funciones forman parte del *ius in officium* del grupo parlamentario afectado y de los miembros del Pleno, respectivamente.

En esta línea, nuestra sentencia reconoce que la resolución del Pleno sobre la designación de unos u otros candidatos no puede quedar predeterminada *de iure* por la iniciativa de los grupos interesados, ya que la capacidad de propuesta del grupo parlamentario no comporta de manera directa el derecho a ser votado favorablemente por la Cámara. En otras palabras, el derecho proporcional de propuesta no abarca el derecho a que la Cámara efectivamente designe al concreto candidato propuesto, pues ello supondría privar al Pleno de las facultades decisorias que el ordenamiento le reserva. Ahora bien, como ha de garantizarse la efectividad del derecho de propuesta proporcional de los grupos, nuestra sentencia señala –estimo que con acierto– que ese derecho incluye el derecho a que no se impida, mediatice o sustituya por otros la facultad que solo el respectivo grupo ostenta para seleccionar o individualizar, como candidatos, a aquellos que se proponen al Pleno. Por lo tanto, la facultad decisoria atribuida a la Cámara tiene su límite en la imposibilidad de bloquear la facultad de propuesta que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario.

De aquí deriva nuestra sentencia que el *ius in officium* del grupo proponente incluye el derecho a que el candidato propuesto no sea bloqueado por el Pleno debido a la ausencia de cautelas por parte de la mesa a la hora de elegir el sistema de votación a aplicar. El problema que surge en este punto, y en el que radica el segundo de los motivos de mi desacuerdo, es el modo en que se determina la existencia de una situación de bloqueo y el proceso lógico que se sigue para afirmar que esa situación conlleva la quiebra del derecho proporcional de propuesta.

La sentencia entiende verificada la situación de bloqueo y, con ello, la lesión del derecho, por el hecho de que el Pleno se niegue a ratificar al primer candidato presentado por el grupo parlamentario, a pesar de que posteriormente se proceda –como sucedió en el supuesto enjuiciado– a la designación como senador autonómico de otro candidato propuesto por el mismo grupo. Y concluye que, cuando tal resultado negativo sea previsible, la mesa debe optar por un sistema de votación que no permita el voto en contra del candidato. Discrepo de esta interpretación porque entiendo que supone ampliar el contenido del derecho proporcional de propuesta para incluir el derecho a la designación efectiva del candidato siempre que concurren «especiales circunstancias» que «hagan previsibles» posibles bloqueos, en detrimento de las facultades decisorias del Pleno –también relevantes, como ya se ha dicho, desde la perspectiva del art. 23.2 CE– y a través de la imposición sobre la mesa de un deber interpretativo cualificado cuya fuente no se identifica con una mínima exactitud, lo que impacta directamente sobre la autonomía parlamentaria. Entiendo que la mera negativa del Pleno a ratificar a un candidato no afecta *per se* al derecho de propuesta, porque puede volver a ejercerse, ni implica que exista una voluntad deliberada y persistente de obstaculizar o impedir su efectivo ejercicio.

Por lo demás, la justificación que se ofrece para la modificación del contenido del *ius in officium* de proponentes y demás miembros de la Cámara es la necesidad de proteger a las minorías parlamentarias frente a posibles excesos de las mayorías. Dejando de un lado el hecho de que esta alusión produce cierta extrañeza en el contexto planteado –pues el derecho de propuesta es proporcional y, por ello, no corresponde a grupos parlamentarios auténticamente minoritarios–, el modo genérico y poco acotado con que se aduce esta justificación resulta poco convincente desde la perspectiva de la función de control que a este tribunal le corresponde desempeñar en materia parlamentaria.

D) Conclusión

A mi juicio, la lesión del derecho proporcional de propuesta solo podría entenderse materializada si realmente quedase acreditada, de manera inequívoca y objetiva, la voluntad de la Cámara de obstaculizar o impedir el ejercicio del derecho, lo cual solo podría inferirse de un rechazo reiterado de la candidatura o de una dilación injustificable y excesiva en la designación. Serían estas mismas circunstancias, y no meras invocaciones genéricas y especulativas aducidas por el grupo proponente, las que habrían de activar el especial deber de cautela de la mesa que nuestra sentencia formula, pero no acota suficientemente.

Considero que la sentencia debería haber aclarado con precisión estos dos extremos –el contenido del derecho protegido y las circunstancias en que se intensifica el estándar de fiscalización constitucional de la mesa–, para definir nuestro canon de control para casos futuros. En el supuesto aquí planteado, la aplicación de esta doctrina hubiera debido conducir a la denegación del amparo por ausencia de circunstancias, ni explicitadas ni suficientes, que pudieran activar el deber de cautela de la mesa y por inexistencia de lesión del derecho de propuesta proporcional de los diputados recurrentes.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a siete de abril de dos mil veintidós.
