

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2941 *Pleno. Sentencia 14/2020, de 28 de enero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2208-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados respecto del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Límites de los decretos leyes: nulidad, por insuficiente justificación del presupuesto habilitante o ausencia de la necesaria conexión de sentido, de los preceptos que introducen medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler e inciden sobre los convenios administrativos en materia de infraestructuras.*

ECLI:ES:TC:2020:14.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el Magistrado don Juan José González Rivas, Presidente; la Magistrada doña Encarnación Roca Trías; los Magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2208-2019, interpuesto por ciento dos diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Ha comparecido el Gobierno de la Nación. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. El día 4 de abril de 2019 se presentó en el registro general de este Tribunal escrito en el que don Rafael Hernando Fraile y don Arturo García-Tizón López, actuando como comisionados de ciento dos diputados pertenecientes al grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley citado en el encabezamiento.

El recurso se dirige en primer término contra todo el real decreto-ley por no respetar el presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE («extraordinaria y urgente necesidad»); y luego contra preceptos concretos que según los recurrentes no cumplen tampoco, o bien la «conexión de sentido» con ese presupuesto habilitante que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige, o bien el requisito de «no...afectar... a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I» (art. 86.1 CE), en concreto el deber de contribuir del artículo 31.1 CE.

El escrito comienza haciendo un amplio resumen de la exposición de motivos del real decreto-ley recurrido y la justificación de la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que allí se contiene, centrada en cinco «motivos»: (i) la dificultad de acceso a la vivienda en régimen de alquiler; (ii) el desigual y heterogéneo comportamiento del mercado de alquiler de viviendas como consecuencia de los alquileres turísticos; (iii) la

escasez de vivienda social; (iv) el aumento del número de desahucios vinculados a contratos de alquiler; y finalmente (v) la existencia de deficiencias en las viviendas en materia de discapacidad y movilidad reducida. Critica, en esta exposición inicial, la mención que hace esa misma exposición de motivos a que el decreto ley «no afecta» a los derechos, deberes y libertades del título I CE, cuando en realidad contiene medidas fiscales, y señala que el mismo incluye justificaciones reiteradas en otros decretos-leyes del mismo Gobierno «de carácter general y contenido impreciso». Se refiere en concreto a un pasaje de la exposición de motivos que se reproduce en otros reales decretos-leyes, «como por ejemplo el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre». Reproduce a continuación la justificación ofrecida por el ministro de Fomento en el debate de convalidación celebrado en la comisión permanente el 5 de abril de 2019, y pasa acto seguido a exponer los motivos de inconstitucionalidad del real decreto-ley recurrido, comenzando por la ausencia de presupuesto habilitante.

a) Ausencia de presupuesto habilitante. Tras hacer un resumen de la doctrina constitucional sobre el requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE), concluye que «la urgencia real no se puede identificar con la urgencia política electoralista, creada *ad hoc* por quien la invoca para justificar el uso del real decreto-ley, sino que debe ser una urgencia y una extraordinaria necesidad reales, que existan sobre la base de datos y circunstancias acreditadas, y a las que deba atender la acción del gobierno de manera excepcional por no existir un cauce de procedimiento legislativo de urgencia que permita abordar de manera eficaz esas situaciones que se han presentado y eran difíciles de prever». Desde la STC 29/1982 la jurisprudencia constitucional ha entendido que el concepto de «extraordinaria y urgente necesidad» no es un «concepto jurídico indeterminado» sino una cláusula sujeta a la apreciación «discrecional» del Gobierno, pero siempre sometida al ordenamiento jurídico y al control por el Tribunal Constitucional. Critica, por ello, «la cita de porcentajes descontextualizados» y la «realización categórica de afirmaciones sin verdadera base estadística» pues «los motivos» –insiste– «han de ser reales». Y recuerda que la doctrina constitucional ha rechazado el empleo de «fórmulas rituales» que hacen «prácticamente imposible» el control de este presupuesto por el Tribunal Constitucional (cita en este sentido la STC 142/2014).

Expone a continuación una serie de datos oficiales tomados de Eurostat, del Ministerio de Fomento y del Consejo General del Poder Judicial, que contradicen la justificación ofrecida por el Gobierno, y al mismo tiempo niega que puedan tenerse en cuenta datos del Instituto Nacional de Estadística que el ministro de Fomento reconoció haber conocido «ayer» en el debate de convalidación, celebrado un mes después de la aprobación del real decreto-ley. En este sentido, matiza que en España el 76,7 por 100 de viviendas se posee en régimen de propiedad y solo el 23,3 por 100 en régimen de alquiler, lo que arroja un total de «cerca de seis millones de viviendas en alquiler»; y que en el periodo 2006 a 2017 el mercado de alquiler cayó por efecto de la crisis económica un 17,3 por 100. Cuestiona por ello que la cita concreta de la situación del alquiler en solo seis provincias en la exposición de motivos (Madrid, Barcelona, Las Palmas, Baleares, Málaga y Santa Cruz de Tenerife) pueda servir de base para el real decreto-ley recurrido. Niega también eficacia al dato del 42 por 100 de hogares que destinan más del 40 por 100 de ingresos al pago del alquiler, presentada en la exposición de motivos, primero porque ese 42 por 100 lo es del 23,3 por 100 que posee vivienda en alquiler (es decir, solo un 9,7 por 100 del total de los hogares españoles), y luego porque desde 2014 hasta 2017, según Eurostat, esa «tasa de esfuerzo» se ha reducido en un 5,4 por 100, y la media en los últimos diez años es superior, del 43,4 por 100.

La exposición de motivos tampoco explica de dónde toma el dato del crecimiento de los desahucios vinculados a contratos de alquiler «a un ritmo anual del 5 por 100». Los «datos reales», sin embargo, apuntan a un número de lanzamiento de arrendatarios «ínfimo», del 0,6 por 100 de todos los lanzamientos (36.340), según datos del Consejo General del Poder Judicial, es decir, 218 casos. Además, el porcentaje de población afectada por riesgo de perder la vivienda es del 2,8 por 100 de la población, muy inferior

a la media europea de 5,2 por 100, según Eurostat. El recurso no quiere «minimizar» la importancia de esos desahucios para los afectados, pero argumenta que no puede erigirse en fundamento de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad».

b) Conexión de sentido. Los recurrentes niegan que muchas de las medidas contenidas en el real decreto-ley tengan además la necesaria conexión de sentido con el presupuesto habilitante mencionado, tal y como exige la jurisprudencia constitucional.

i. El título II (art. 2) modifica la Ley de propiedad horizontal con objeto de impulsar la realización de obras de mejora de la accesibilidad, pero ello no guarda relación alguna con la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita en la exposición de motivos. De hecho, puede empujar los precios del alquiler al alza por la realización de mejoras en los pisos.

ii. El título III (art. 3) que modifica la regulación del procedimiento de desahucio en la Ley de enjuiciamiento civil no guarda tampoco conexión de sentido con la situación que se pretende atajar. En concreto, la reforma persigue la coordinación de los juzgados con los servicios sociales aludiendo al cumplimiento de compromisos internacionales y al dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas de 20 de junio de 2017, sin tener en cuenta que esa coordinación ya se garantizó con las reformas de la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley de enjuiciamiento civil, contra la que se interpuso recurso de inconstitucionalidad desestimado en la STC 32/2019, de 28 de febrero. Y tampoco puede considerarse que exista un vacío legal, puesto que otras muchas leyes –que cita– abordan estas situaciones de emergencia o riesgo habitacional.

iii. La disposición adicional primera otorga un plazo de dos meses al Ministerio de Fomento para presentar un informe de medidas destinadas a dinamizar la oferta de vivienda en alquiler para presentarlo a su vez a la Comisión Delegada del Gobierno, lo que contradice la necesidad de eficacia inmediata o instantánea de las medidas aprobadas por decreto-ley exigida por la jurisprudencia constitucional.

iv. Idéntica desconexión aprecia en la disposición adicional segunda, que crea el «sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda» encomendando a la administración su aprobación en un plazo de «ocho meses». Recuerda que medidas equivalentes tendentes al «control de precios» no solo no contribuyen a mejorar el mercado de alquiler sino que además han sido anuladas por los tribunales (cita los casos de Francia y Alemania).

v. Tampoco la regulación de la duración de los convenios de ejecución de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo de la disposición adicional tercera guarda la necesaria conexión de sentido con la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que se quiere remediar. Se desconoce cómo esos convenios pueden contribuir a bajar el precio del alquiler; ni la conexión de esos convenios con el mercado del alquiler es «intuitiva», ni el Gobierno proporciona ninguna explicación al respecto.

c) Falta de justificación de que la tramitación parlamentaria resulta insuficiente para la consecución de los objetivos perseguidos. El siguiente apartado se dedica a cuestionar que el Gobierno no haya justificado los perjuicios y obstáculos que se seguirían de la tramitación de la modificación normativa por el los trámites parlamentarios, como exige la jurisprudencia constitucional (cita las SSTC 137/2011, FJ 11, y 61/2018, FJ 9). La propia exposición de motivos reconoce la existencia de proposiciones de ley en trámite en el momento de aprobarse el real decreto-ley, y sin embargo el Gobierno no justifica cómo ni por qué el citado real decreto-ley «debe sustituir» a esas iniciativas. Critica también que el ministro de Fomento se refiriera en el debate de convalidación a la futura presentación en la «próxima legislatura» de una ley estatal de vivienda que debe «culminar» el trabajo emprendido.

d) Afectación al deber de contribuir (art. 31.1 CE). Finalmente, el recurso se dirige contra el art. 4, apartados primero y tercero, y el art. 5, por introducir modificaciones en los impuestos sobre bienes inmuebles (IBI) y sobre transmisiones patrimoniales y actos

jurídicos documentados (ITP). Con cita de varias sentencias y entre ellas de las SSTC 182/1997 y 73/2017, considera que se trata de dos impuestos que tienen una «posición central» o son un «pilar estructural» del sistema tributario y que la concreta regulación efectuada –exenciones y bonificaciones fiscales– debe quedar reservada a ley formal, puesto que «altera sensiblemente la posición del obligado a contribuir».

2. Por providencia de 7 de mayo de 2019, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado y el Gobierno de la Nación al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, así como también publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, presentó sus alegaciones el 13 de junio de 2019.

a) La representación del Gobierno comienza haciendo un recordatorio de la doctrina de este Tribunal sobre el alcance de nuestro control sobre la concurrencia del presupuesto habilitante, subrayando que se trata de un «juicio político» que corresponde al Gobierno y que este Tribunal solamente puede controlar que «no desborde los límites de lo manifiestamente razonable» o incurra en «abuso o arbitrariedad». En particular, recuerda que se trata de un «control externo» (STC 61/2018, FJ 4) y que «no es posible... un control por este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria» (SSTC 182/1997, FJ 3; 11/2002, FJ 4; 137/2003, FJ 3; 189/2005, FJ 3, y 150/2017, FJ 4).

Aborda a continuación la manera en que se ha justificado en este caso la intervención del legislador de urgencia, citando la exposición de motivos del real decreto-ley recurrido, la memoria del análisis de impacto normativo, cuya copia adjunta, y la intervención del ministro de Fomento en el debate de convalidación. Recuerda los cinco motivos expresados en la exposición de motivos y, con indicación de las fuentes oficiales de donde se toman los datos allí incorporados (Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, Eurostat, Consejo General del Poder Judicial e Instituto Nacional de Estadística), le parece que el Gobierno ha satisfecho esta carga.

A su juicio, el recurso no trata tanto de cuestionar la realidad de la situación descrita por el Gobierno como de sustituir el juicio político de este por el de los diputados recurrentes. Y critica los datos aportados en el recurso, por descontextualizados o interesados, así como algunas operaciones aritméticas incorrectas contenidas en el mismo (por ejemplo, que se asimile indebidamente el número de hogares en España, 26 millones, con el número total de viviendas, 19 millones según las estimaciones del Ministerio de Fomento, de donde resulta que el porcentaje del 23,3 por 100 de viviendas en alquiler debería aplicarse sobre este número más reducido arrojando una cifra de 4,4 millones, lejos de los 6 millones citados en el recurso).

b) En relación con la conexión de sentido, el abogado del Estado comienza subrayando que de manera implícita el recurso reconoce que la modificación de la Ley de arrendamientos urbanos y las medidas económicas y fiscales, que no impugna por este motivo, cumplen este requisito. Y en relación con las sí impugnadas, argumenta que la eliminación de barreras arquitectónicas (art. 2) es «muy valiosa» según los propios recurrentes y conecta con el quinto motivo de extraordinaria y urgente necesidad citado en la exposición de motivos del real decreto-ley; que las medidas de coordinación entre los juzgados y tribunales y los servicios sociales (art. 3) aporta seguridad jurídica y mejora las medidas adoptadas hasta la fecha, que «se han demostrado insuficientes»; que las medidas encomendadas al Ministerio de Fomento (disposición adicional primera) contienen un mandato específico y concreto, en contra de lo defendido en el recurso, y que completan por el lado de la oferta el resto de medidas recogidas en el texto legal;

que el sistema de índices de referencia del precio del alquiler de viviendas (disposición adicional segunda) pretende dotar de mayor transparencia al alquiler y que el plazo de ocho meses para su elaboración no debe ocultar que tiene eficacia inmediata desde el mismo momento de entrada en vigor de la norma; y que la relación de los convenios en materia de infraestructuras (disposición adicional tercera) con las políticas de vivienda deriva de la concentración demográfica propia de nuestro país y se pone de manifiesto de manera reiterada en documentos estratégicos como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas o la Agencia Urbana Española, uno de cuyos objetivos principales es dotar a las ciudades de una oferta de vivienda a precios asequibles, atendiendo de manera específica al mercado del alquiler.

c) Por lo que respecta a la insuficiencia de la justificación ante la existencia de iniciativas legislativas en tramitación parlamentaria, le parece que la potestad del Gobierno de incorporar medidas urgentes para hacer frente a la gravedad de la situación debe reconocerse «con independencia de la tramitación en sede parlamentaria de disposiciones que pudiesen completar o desarrollar las medidas adoptadas. E igualmente, el impulso por el Gobierno de futuras reformas más completas no debe impedir que se adelanten a través de decreto-ley las medidas de urgente implantación».

d) Las tres disposiciones adicionales también producen modificaciones instantáneas en el ordenamiento jurídico, en contra de lo sostenido en el recurso. La previsión de plazos para la realización de informes (disposición adicional primera) o para el desarrollo del sistema de índices de referencia al precio del alquiler (disposición final segunda) no suponen demora en las modificaciones aprobadas. Así como la flexibilidad de los convenios en materia de infraestructuras de transportes a fin de conectar las ciudades es una de las claves del buen funcionamiento del mercado de la vivienda.

e) Finalmente, niega que las reformas en el IBI y en el ITP hayan «afectado» al deber de contribuir del art. 31 CE. Al respecto, no se ha establecido, creado o implantado un nuevo tributo ni ha afectado a los elementos esenciales de los mismos. Y sirven además al objetivo conjunto del decreto-ley, pues permiten valorar el grado de solvencia del arrendatario (obligación de repercutir el IBI cuando el arrendador sea un ente público); bonificar a las viviendas protegidas en régimen de alquiler a precio limitado y reducir las cargas administrativas asociadas al alquiler de la vivienda (exención en el ITP).

4. Mediante providencia de 28 de enero de 2020 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia ese mismo día.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso. Ciento dos diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso interponen recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Consideran que todo él es inconstitucional porque no concurre el presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE (situación de «extraordinaria y urgente necesidad»), y además imputan a algunas de sus disposiciones no guardar la debida «conexión de sentido» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3) con la situación de urgencia previamente definida (artículos segundo y tercero y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera) y vulnerar los límites materiales del mismo artículo 86.1 CE, al «afectar» a un deber de los ciudadanos del título I como es el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE (artículos cuarto y quinto).

Analizaremos los motivos en el mismo orden seguido por los recurrentes.

2. Primer motivo del recurso: Definición explícita y razonada de la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE). Alcance del control de constitucionalidad.

De acuerdo con la consolidada jurisprudencia de este Tribunal, iniciada en la antes mencionada STC 29/1982, el control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE exige,

primero, que el Gobierno haga una definición «explícita y razonada» de la situación concurrente, y segundo, que exista además una «conexión de sentido» entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten.

Por lo que respecta al primero de estos requisitos, a los recurrentes les parece que la «definición explícita y razonada» de la situación de extraordinaria y urgente necesidad contenida en la exposición de motivos del real decreto-ley está basada en «afirmaciones sin verdadera base estadística», en «datos falsos», no «auténticos», parciales o «descontextualizados», de modo que el decreto-ley responde así no tanto a una situación de «urgencia real» como a una situación de «urgencia política electoralista creada *ad hoc* por quien la invoca». La representación del Gobierno defiende, por su parte, que los recurrentes no han conseguido acreditar la falsedad de los datos invocados por el Gobierno, y que en realidad estos pretenden «ofrecer su propia versión del mercado del alquiler» y «sustituir el juicio político del Gobierno por el suyo propio», algo vedado por la doctrina del Tribunal según la cual el control de este es un «control externo» que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno.

De acuerdo con una jurisprudencia inveterada, el concepto de «extraordinaria y urgente necesidad» que emplea el art. 86.1 CE no constituye «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» [entre las más recientes, SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4.a), y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, ambas con cita de otras]. Y por eso hemos dicho que «sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de 'extraordinaria y urgente necesidad' y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución» (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3, con cita de otras anteriores).

Es verdad que hemos dicho también, como recuerda al abogado del Estado, que el control de este Tribunal es un «control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» [SSTC 61/2018, FJ 4.b), y 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, citadas por el abogado del Estado en sus alegaciones], pero ello no significa que no pueda cuestionarse ante este Tribunal la veracidad de los datos o afirmaciones efectuadas por el Gobierno para justificar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Con la doctrina del «control externo» se trata simplemente de deslindar el control político o de oportunidad, que este Tribunal tiene vedado, del control estrictamente jurídico que debe verificar (art. 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), teniendo siempre presente para este último el necesario «margen de apreciación» que debe reconocerse al Gobierno como órgano de dirección política cuando de decisiones de esta naturaleza se trata. Como se dice en las mismas SSTC 142/2014 y 61/2018 citadas por la representación del Gobierno «[e]l control de este Tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar porque el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de extraordinaria y urgente necesidad». O, como puntualiza la primera sentencia constitucional sobre la materia, «[e]l peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del

Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución» (STC 29/1982, FJ 3).

Estas son las premisas desde las que debemos valorar la descripción explícita y razonada de la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» ofrecida por el Gobierno para justificar la aprobación del Real Decreto-ley 7/2019.

3. Presentación explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad ofrecida por el Gobierno. De acuerdo con nuestra reiterada jurisprudencia, esta presentación explícita y razonada puede contenerse en la exposición de motivos del real decreto-ley, en el debate parlamentario de convalidación y, en su caso, en el expediente de elaboración de la norma [STC 61/2018, FJ 4.d), con cita de otras].

a) La exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2019, en lo que a esta cuestión interesa, dice lo siguiente (apartado primero):

«[E]s preciso subrayar que el requisito de extraordinaria necesidad y la urgencia de las medidas se apoyan y justifican en sólidos motivos. La grave situación de vulnerabilidad económica y social de un gran número de familias y hogares para afrontar los pagos de una vivienda en el mercado constituye el primer motivo de urgencia. Según datos de Eurostat, en el año 2017, más del 42 por 100 de los hogares españoles destinaban más del 40 por 100 de sus ingresos al pago del alquiler. Ello supone que España se sitúa 17 puntos porcentuales por encima del valor medio de la Unión Europea y, si no se adoptan las medidas oportunas, previsiblemente irá en aumento, ya que el precio de los alquileres se ha incrementado en los últimos tres años en más de un 15 por 100 y, en algunas localizaciones, el incremento duplica el registrado en el conjunto de España.

Este desigual y heterogéneo comportamiento del mercado del alquiler de vivienda pone de manifiesto la existencia de diversos factores que inciden en esta evolución, y que constituyen el segundo motivo que justifica la urgencia y extraordinaria necesidad de las medidas. Se observa que el incremento de los precios del mercado de la vivienda ha sido particularmente intenso en entornos territoriales de fuerte dinámica inmobiliaria caracterizados por una mayor actividad turística desarrollada sobre el parque de viviendas existente. Ello se pone de manifiesto si se analiza la evolución de los precios en los últimos años: las provincias en las que los precios de la vivienda se han incrementado con mayor intensidad han sido Madrid, Barcelona, Las Palmas, Baleares, Málaga y Santa Cruz de Tenerife. No cabe duda de que, aunque pueden existir diversos factores que explican este incremento de los precios, el fenómeno creciente del alquiler turístico de vivienda a través de plataformas p2p incide en un contexto en el que, además, la demanda de vivienda en alquiler está creciendo con intensidad. Si se analiza la evolución del alquiler en España de los últimos años, se observa que ha pasado de representar el régimen de tenencia del 20,3 por 100 de la población en el año 2011, al 22,9 por 100 en el año 2017, según los últimos datos de Eurostat, lo que supone un incremento del 12,8 por 100 y puede representar alrededor de 700.000 viviendas más en alquiler en este periodo. Esta tendencia contrasta con la mayor estabilidad de la media de la Unión Europea, en la que el alquiler ha aumentado ligeramente del 29,6 por 100 en 2011 al 30,0 por 100 en 2017.

El tercer motivo que justifica la urgencia y necesidad de las medidas es la escasez del parque de vivienda social, que en España ofrece cobertura a menos del 2,5 por 100 de los hogares, una cifra que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores al 15 por 100 registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca. Ello se debe a diferentes causas, entre las que se encuentra la orientación, durante décadas y casi en exclusiva, de las políticas públicas hacia modelos de vivienda protegida en régimen de propiedad. En este escenario, es urgente revertir esta dinámica y eliminar determinadas barreras normativas y de financiación que dificultan el desarrollo de promociones de

vivienda en alquiler social por parte de las distintas administraciones públicas, con objeto de dotar al conjunto de la sociedad de un instrumento al servicio del cumplimiento efectivo del derecho constitucional a la vivienda, que es especialmente necesario para aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos.

Y, en relación con estas situaciones de especial vulnerabilidad que viven muchas familias y hogares después de años de profunda crisis económica caracterizada por una intensa destrucción y precarización del empleo, se formula el cuarto motivo que justifica la urgencia y extraordinaria necesidad de las medidas. El número de desahucios vinculados a contratos de alquiler está creciendo a un ritmo anual muy próximo al 5 por 100. Esta negativa evolución de los lanzamientos practicados como consecuencia de procedimientos derivados de la Ley de arrendamientos urbanos contrasta con la reducción progresiva de los lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias y con la evolución y crecimiento general de la economía y del empleo en nuestro país. Ante esta situación, es urgente adoptar medidas para corregir los efectos de la reforma practicada en la regulación de los contratos de arrendamiento en 2013, ampliando los plazos legales e introduciendo en el procedimiento de desahucio mecanismos que sirvan para responder a la grave situación que viven los hogares más vulnerables, estableciendo plazos y garantías en el proceso.

Además, resulta necesario en este punto avanzar en el cumplimiento de nuestros compromisos con los acuerdos internacionales sobre derechos sociales en una materia que no admite demora. En este sentido, cabe recordar el dictamen del Comité de derechos económicos, sociales y culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, adoptado el 20 de junio de 2017 en el que, entre otros aspectos, instaba al Gobierno de España a asegurar que su legislación y su aplicación sea conforme con las obligaciones establecidas en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Y, en particular, señalaba la obligación de adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales en los procedimientos de desahucio de la vivienda habitual cuando afecta a hogares especialmente vulnerables.

Finalmente, el quinto motivo que ampara la urgencia de las medidas es la necesidad de responder desde el ámbito de la vivienda a las deficiencias en materia de accesibilidad que sufren diariamente las personas con discapacidad y movilidad reducida, en un contexto demográfico marcado por un progresivo y alarmante envejecimiento de la población: se prevé que, en la próxima década, la población mayor de 65 años superará sobradamente los 10 millones de personas. Por ello, es urgente atender a la dramática situación que viven muchos hogares en el seno de comunidades de propietarios, que se encuentran afectados por barreras y condicionantes físicos que les impiden el ejercicio de sus derechos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, y sin perjuicio de que futuras iniciativas legislativas puedan completar la regulación en materia de vivienda, abordando los aspectos estructurales, los principios generales y las garantías que aseguren la igualdad en el ejercicio de este derecho en el conjunto del Estado, resulta imprescindible la adopción urgente de una norma con rango de ley que permita la modificación de diferentes disposiciones normativas para adoptar determinadas medidas que cuentan con un alto grado de consenso social y no admiten demora, al afectar al ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada de muchos hogares.»

Más adelante, el apartado tercero de la exposición de motivos vuelve a referirse al requisito de la extraordinaria y urgente necesidad, en los siguientes términos:

«El presente real decreto-ley respeta los límites constitucionalmente establecidos para el uso de este instrumento normativo, pues no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, al régimen de las comunidades autónomas ni al derecho electoral general. Debe reseñarse, que las materias que se abordan han sido

modificadas en el pasado, atendiendo a razones de urgente necesidad, a través de este instrumento. Entre ellos, puede recordarse el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica que modificó la regulación de los arrendamientos urbanos.

Además, el real decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional, que subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

[...]

Por tanto, en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, concurren, por su naturaleza y finalidad, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como presupuestos habilitantes para la aprobación de un real decreto-ley.»

b) El 3 de abril de 2019 se celebró el debate de convalidación del real decreto-ley ante la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 185, págs. 44 y siguientes). El ministro de Fomento asumió su defensa en nombre del Gobierno, y se refirió al presupuesto habilitante en los siguientes términos:

«Mediante este real decreto-ley el Gobierno sigue apostando por la política de vivienda y la regulación de aspectos fundamentales en el acceso a la vivienda que afectan a muchos ciudadanos. Para ello, el requisito de extraordinaria necesidad y la urgencia de las medidas que recoge este real decreto-ley se apoya y justifica en sólidos motivos como son los siguientes. El primero, la grave situación de vulnerabilidad económica y social de un gran número de familias y hogares para afrontar los pagos de una vivienda en el mercado. Según datos de Eurostat, en el año 2017 más del 42 por 100 de los hogares españoles que viven en régimen de alquiler destinaban más del 40 por 100 de sus ingresos para el pago de las mensualidades, y ello supone que España se sitúa 17 puntos porcentuales por encima del valor medio de la Unión Europea.

El segundo de los motivos es la escasez del parque de vivienda social, que en España ofrece cobertura a menos del 2,5 por 100 de los hogares; una cifra que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores a 15 por 100 registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca. Como referencia, según la encuesta continua de hogares, del INE, que conocimos precisamente ayer, el 53,1 por 100 de los jóvenes entre 25 y 29 años vivía con sus padres o con algunos de ellos en 2018, porcentaje que ha crecido 4,6 puntos en los últimos cinco años. En tercer lugar, el número de desahucios vinculados a contratos de alquiler. Estamos creciendo a un ritmo anual muy próximo al 5 por 100. Cuarto, seguir avanzando en el cumplimiento de nuestros compromisos con los acuerdos internacionales sobre derechos sociales en una materia que no admite demora. En este sentido, cabe recordar el dictamen del Comité de derechos económicos, sociales y culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, adoptado el 20 junio 2017 que, en particular, señalaba la obligación de adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales en los procedimientos de desahucio de la vivienda habitual cuando afecta a hogares especialmente vulnerables. Teniendo en cuenta todo lo anterior, hemos realizado los trabajos oportunos para volver a presentar un nuevo texto con rango de ley con determinadas mejoras que se introducen en este Real Decreto-ley 7/2019, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler con los siguientes objetivos: ofrecer mayor seguridad y certidumbre al inquilino, incentivar la oferta y dar apoyo a los grupos más vulnerables y aliviar la carga financiera de las familias.

A continuación, paso a describir con más detalle, teniendo cuenta los tres objetivos que ha perseguido este texto normativo y que acabo de mencionar, el contenido del real decreto-ley cuya convalidación debatimos hoy [...]

Concluyo ya, señorías. Mediante este real decreto-ley tratamos de dar una respuesta política urgente al problema de acceso a la vivienda en España, revirtiendo las consecuencias que sobre el mercado del alquiler tuvo la reforma de la LAU en 2013. Asimismo, defiende a los inquilinos, da seguridad a los arrendadores y pone límite a las prácticas abusivas en el mercado por parte de los fondos de inversión. De igual forma, trata de solucionar el drama creciente de los desahucios. Para finalizar, retomamos la iniciativa para solucionar el problema de la vivienda en España. No cabe duda de que todas estas medidas deberán ir acompañadas de medidas adicionales en las que continuamos trabajando. En este sentido, venimos realizando un trabajo de mayor profundidad y reflexión sobre el marco normativo vigente que afecta a la vivienda en España. Este trabajo deberá culminar con la presentación en la próxima legislatura de una ley estatal de vivienda cuyo borrador se encuentra en un estado muy avanzado.

En resumen, el Gobierno ha actuado en el corto plazo para atender asuntos que sin duda aún requieren actuaciones urgentes, pero también se trabaja en el largo plazo. Tenemos a España en la cabeza, a sus ciudadanos, a sus territorios y a sus organizaciones de diálogo social donde el derecho al acceso a una vivienda ha de ser protegido por los poderes públicos y es un objetivo primordial para este Gobierno. Esta es nuestra determinación, que seguiremos defendiendo con la misma ilusión y convicción con la que hemos actuado durante este tiempo. Por ello, desde el Gobierno consideramos que la convalidación del real decreto-ley es necesaria, para lo que hemos procurado mantener contactos con los distintos grupos políticos.»

c) En la memoria del análisis de impacto normativo aportada por el Gobierno en su escrito de alegaciones, además de aludirse, en términos prácticamente idénticos, a los cinco motivos a los que se refiere la exposición de motivos del real decreto-ley, se contiene la siguiente mención adicional, bajo la rúbrica «alternativas»:

«En el marco del Grupo de Trabajo (se refiere al grupo de trabajo interministerial para el desarrollo de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler constituido por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en septiembre de 2018) se han analizado diferentes alternativas en relación con el desarrollo de las medidas urgentes propuestas. Asimismo, en relación con el tipo de vehículo normativo, la tramitación como real decreto-Ley se ha adoptado atendiendo a las razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican todas y cada una de las medidas.

1. Tramitación a través de diferentes proyectos de ley presentados por el Gobierno. Teniendo en cuenta el alcance de las modificaciones, se planteó la posibilidad de tramitar de manera independiente diferentes proyectos de ley que reformasen cada una de las normas necesarias: Ley de arrendamientos urbanos, Ley sobre propiedad horizontal, Ley de enjuiciamiento civil y normas tributarias. Sin embargo, esta posibilidad fue rechazada atendiendo a la importancia de acometer las distintas reformas de manera conjunta, para tener un efecto coordinado y complementario.

2. Tramitación a través de un único proyecto de ley presentado por el Gobierno. Otra de las alternativas planteadas fue la tramitación del conjunto de medidas a través de un proyecto de ley presentado por el Gobierno, para así conseguir su efecto coordinado y complementario. No obstante, esta posibilidad de tramitación fue rechazada teniendo en cuenta la importancia de hacer frente en el plazo más breve posible a los problemas y atender a la extrema situación que viven muchos hogares para acceder a la vivienda y, de modo particular, a través del alquiler.

3. Tramitación a través de un real decreto-ley de medidas urgentes. Finalmente, en el marco del grupo de trabajo interministerial se acordó tramitar de manera conjunta un repertorio de medidas urgentes a través de la figura del real decreto-ley, cuya elección encuentra una sólida justificación en su extraordinaria y urgente necesidad. En todo

caso, y de forma complementaria, en el mismo grupo de trabajo se han identificado otras medidas y líneas de trabajo en las que se avanzará en los próximos meses, pero que no se han seleccionado para su incorporación al anteproyecto de real decreto-ley.»

4. La situación descrita puede ser considerada por el Gobierno de «extraordinaria y urgente necesidad». De la lectura de los pasajes transcritos se concluye que el Gobierno quiere atender o subvenir a una situación caracterizada por las siguientes notas: (i) la situación de vulnerabilidad económica de familias y hogares que destinan más del 40 por 100 de sus ingresos al pago del alquiler; (ii) el incremento de los precios del alquiler motivado, entre otros factores, por el fenómeno del alquiler turístico de viviendas, especialmente sensible en determinadas zonas del territorio nacional; (iii) la escasez del parque de vivienda social; (iv) el aumento del número de desahucios vinculados a los contratos de alquiler, que contrasta con la reducción progresiva de lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias; y (v) deficiencias en materia de accesibilidad que sufren personas discapacitadas y mayores.

Siguiendo la línea discursiva de los recurrentes, y tomando en consideración la homogeneidad de las reformas contenidas en el real decreto-ley recurrido, que se refieren todas ellas a vivienda y persiguen un «efecto coordinado y complementario» según la memoria del análisis de impacto normativo antes reproducida (fundamento jurídico anterior, letra c), apartado segundo), debemos efectuar una «valoración conjunta» de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional (STC 152/2017, FJ 3, con cita de otras; y, *a contrario sensu*, SSTC 61/2018, FJ 6, y 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 4).

Cuando se recurre el real decreto-ley en su conjunto no es posible, por tanto, aislar uno por uno los motivos invocados por el Gobierno para, desacreditándolos individualmente, concluir que no existe una situación de las características exigidas («extraordinaria y urgente necesidad»). En estos casos, la perspectiva ha de ser de conjunto, y desde esta aproximación, la situación descrita por el Gobierno se mantiene dentro de los márgenes de apreciación que deben reconocérsele para hacer uso de la potestad legislativa excepcional del artículo 86.1 CE. Es una situación en la que un grupo de hogares y familias que carecen de vivienda en propiedad –luego nos detendremos en la cuestión de la trascendencia de su mayor o menor número– destinan un porcentaje de ingresos elevado al pago del alquiler, sin oferta alternativa de vivienda suficiente o adecuada, debido a la ausencia de parques públicos de viviendas y al incremento de los precios consecuencia de las ventajas que para los propietarios genera el alquiler turístico, y que se ven por ello amenazadas de desahucio, a lo que se añade el problema de las deficiencias en materia de accesibilidad en muchas viviendas, agravado por el progresivo envejecimiento de la población.

Es una situación acreditada de manera suficiente en este proceso y que reúne las características del artículo 86.1 CE que legitiman a un Gobierno para revertirla o corregirla con urgencia, más rápidamente que mediante la aprobación de una ley formal en el parlamento, como se defiende en la memoria del análisis de impacto normativo antes transcrita [*supra*, fundamento jurídico 3, letra c), apartado tercero], ante los perjuicios concretos, precisos y determinados que para esas familias y hogares produce la situación actual y el retraso en la tramitación de esa ley en el parlamento (para una norma parecida, STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre el Decreto-ley del Gobierno de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, FJ 9).

En realidad, los recurrentes no cuestionan la existencia de esta situación, sino su importancia, es decir, la decisión misma de actuar con urgencia mediante real decreto-ley. Pero ello representa una valoración esencialmente política de ordenación de prioridades de actuación que este Tribunal no puede enjuiciar. Frente a los porcentajes aportados por el Gobierno (más del 42 por 100 de hogares españoles destinan más del 40 por 100 de sus ingresos al pago del alquiler), los diputados recurrentes alegan que el porcentaje de vivienda en alquiler en España es reducido (solo el 23,3 por 100 del total de viviendas se posee en régimen de alquiler, frente al 76,7 de viviendas en régimen de propiedad) y que por tanto los

hogares afectados son solamente el 42 por 100 de ese 23,3 por 100, es decir, aproximadamente el 9 por 100 del total; sostienen también que la «tasa de esfuerzo» en realidad se ha reducido en un 5,4 por 100 entre 2014 y 2017, desde que alcanzó su punto más alto (47,5 por 100) en el año 2014; y, finalmente, que ese sobreesfuerzo y la presión del alquiler turístico afecta solo o fundamentalmente a determinadas zonas de España. Pero ello no altera las características esenciales de la situación descrita; si acaso reduce el número de afectados, que sigue siendo numeroso y delimitado objetivamente, los localiza geográficamente y atenúa (moderadamente) su «tasa de esfuerzo». Pero el decreto-ley, al igual que la ley, es un instrumento que puede ser utilizado para atender a situaciones singulares, siempre que se respeten los preceptos y principios constitucionales que condicionan la aprobación de esa clase de normas (al respecto, STC 152/2017, antes citada, sobre el Real Decreto-ley 13/2014 por el que se acordó la «hibernación» y otras medidas en relación con el almacenamiento subterráneo de gas natural «Castor»). Y, como hemos reiterado, este Tribunal «no es juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes» sino que «su función jurisdiccional se contrae, exclusivamente, a decidir si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible» (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, examinando el presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional), de modo que no nos corresponde dilucidar si es oportuno o eficaz tratar de remediar una situación que la propia exposición de motivos reconoce «desigual y heterogéne[a]» mediante una norma general que afecta por igual a todo el territorio nacional, sino simplemente verificar si se ha producido un uso arbitrario del decreto-ley. Y desde la perspectiva netamente jurídica, alejada de valoraciones de oportunidad o conveniencia, no es posible apreciar una creación «artificial» o «ad hoc» por el Gobierno de la situación de urgencia, como denuncian los recurrentes, o, por decirlo en términos de nuestra doctrina, un exceso en el margen de apreciación del Gobierno o un uso arbitrario de la potestad del artículo 86.1 CE.

El motivo, por tanto, se desestima.

5. Análisis de los preceptos impugnados. En el segundo motivo del recurso, los diputados ciñen su impugnación a preceptos concretos, que son el artículo segundo (modificación de la Ley de propiedad horizontal), el artículo tercero (modificación de la Ley de enjuiciamiento civil) y las disposiciones adicionales primera («medidas para promover la oferta de viviendas en alquiler»), segunda («sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda») y tercera («convenios en materia de infraestructuras»).

El examen del motivo, por tanto, requiere la exposición separada de estas reformas y de los alegatos efectuados sobre ellas por las partes.

a) Del artículo segundo, se impugna la reforma del régimen de obras de mejora de la accesibilidad y la modificación del fondo de reserva que afecta a su cuantía (que pasa del 5 al 10 por 100) y a los objetivos que con él se pueden atender (que pasa a incluir también ese tipo de obras, y no solo las de conservación, mantenimiento y rehabilitación, como antes del real decreto-ley). Estas reformas se contienen en los números. 1 y 2 del artículo segundo, que tienen el siguiente tenor.

«Artículo segundo. *Modificación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal.*

La Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, queda modificada como sigue:

Uno. Se modifica la letra f) del artículo noveno.1, que queda redactada en los siguientes términos:

"f) Contribuir, con arreglo a su respectiva cuota de participación, a la dotación del fondo de reserva que existirá en la comunidad de propietarios para atender las obras de

conservación, de reparación y de rehabilitación de la finca, así como la realización de las obras de accesibilidad recogidas en el artículo 10.1.b) de esta Ley.

El fondo de reserva, cuya titularidad corresponde a todos los efectos a la comunidad, estará dotado con una cantidad que en ningún caso podrá ser inferior al 10 por ciento de su último presupuesto ordinario.

Con cargo al fondo de reserva la comunidad podrá suscribir un contrato de seguro que cubra los daños causados en la finca o bien concluir un contrato de mantenimiento permanente del inmueble y sus instalaciones generales."

Dos. Se modifica la letra b) del artículo 10.1, que queda redactada en los siguientes términos:

"b) Las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal y, en todo caso, las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años, con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior, siempre que el importe repercutido anualmente de las mismas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. No eliminará el carácter obligatorio de estas obras el hecho de que el resto de su coste, más allá de las citadas mensualidades, sea asumido por quienes las hayan requerido.

También será obligatorio realizar estas obras cuando las ayudas públicas a las que la comunidad pueda tener acceso alcancen el 75 por 100 del importe de las mismas."»

Estas modificaciones legislativas, dice el recurso, «pueden ser muy valiosas» pero «no guardan relación alguna» con la situación de extraordinaria y urgente necesidad. El escrito de alegaciones del abogado del Estado sostiene, en cambio, que esas medidas sí guardan relación con la situación de extraordinaria y urgente necesidad, en concreto con el quinto motivo de urgencia de la exposición de motivos del real decreto-ley, es decir, con «la necesidad de responder... a las deficiencias en materia de accesibilidad que sufren diariamente las personas con discapacidad y movilidad reducida, en un contexto demográfico marcado por un progresivo y alarmante envejecimiento de la población» pues «se prevé que, en la próxima década, la población mayor de 65 años superará sobradamente los diez millones de personas. Por ello, es urgente atender a la dramática situación que viven muchos hogares en el seno de comunidades de propietarios, que se encuentran afectados por barreras y condicionantes físicos que les impiden el ejercicio de sus derechos» (exposición de motivos, apartado primero).

En el fundamento jurídico anterior hemos considerado cumplido el requisito de la definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad exigida por el artículo 86.1 CE. Nos ceñiremos ahora al segundo de los requisitos exigidos por nuestra doctrina, la conexión de sentido, cuya falta denuncian los recurrentes.

Desde esta perspectiva, la reforma aquí impugnada en materia de accesibilidad guarda evidente relación con el quinto motivo justificativo de la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida en la exposición de motivos del real decreto-ley: se trata de paliar o revertir «las deficiencias en materia de accesibilidad que sufren diariamente las personas con discapacidad y movilidad reducida». Es, además, un tipo de actuación que se inscribe en una tendencia que se inicia en los años 90 y a la que no ha sido ajena la utilización del decreto-ley.

La Ley 3/1990, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal, para facilitar la adopción de acuerdos que tengan por finalidad la adecuada adaptación a las personas con discapacidad del edificio de su vivienda, modificó la regla de la unanimidad de la junta de propietarios para adoptar acuerdos que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo

de la propiedad o en los estatutos, reduciéndola a tres quintos para la supresión de barreras arquitectónicas. Posteriormente, la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, atribuyó a todo usuario de una vivienda, incluidos los arrendatarios, el derecho a promover y llevar a cabo las obras de adecuación de la finca urbana y de los accesos a la misma desde la vía pública (art. 3) aunque asumiendo el coste de las mismas (art. 7).

A partir de ahí comienza una actuación normativa –que persiste hasta la actualidad– destinada, por un lado, a reducir aún más el quórum y la mayoría necesaria para la realización de obras de accesibilidad, y, por otro, a hacer obligatorias, aun sin acuerdo de la comunidad, obras de este tipo solicitadas por propietarios siempre que su cuantía no exceda de determinados límites.

Así, la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley de propiedad horizontal, redujo aún más la mayoría de tres quintos establecida por la Ley 3/1990 para la adopción de acuerdos vinculados con la accesibilidad, al exigir para ellos solamente «el voto favorable de la mayoría de los propietarios que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación», y computándose como voto favorable el de los propietarios ausentes, debidamente citados, que no mostrasen su discrepancia con el acuerdo adoptado en el plazo de treinta días. Posteriormente, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, modificó nuevamente la Ley de propiedad horizontal para obligar a la comunidad de propietarios a la realización de obras de accesibilidad en elementos comunes a favor de personas con discapacidad con el límite de que tales mejoras no excediesen del importe de tres mensualidades, y estableciendo en caso contrario que únicamente serían exigibles si hubieran sido aprobadas por acuerdo con la mayoría correspondiente (disposición adicional tercera, que dio nueva redacción a los artículos 10 y 11 LPH). Ya en el año 2011, mediante la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, se estableció el carácter obligatorio para las comunidades de propietarios de financiar las reformas de accesibilidad en elementos comunes que no excediesen de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes, con algunas excepciones vinculadas al coste de las obras y el nivel de ingresos de alguna de las unidades familiares propietarias de la comunidad, y aclarando que en caso de adopción válida de acuerdo la comunidad estaría en todo caso obligada al pago de los gastos originados, independientemente de su cuantía. Ese mismo año se aprobó además el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, en el que establecieron medidas de tipo urbanístico y de fomento dirigidas a obligar a las comunidades de propietarios, incluso a requerimiento de la administración o mediante la ejecución subsidiaria de esta, a realizar obras de accesibilidad (arts. 17 a 22). Por último, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, volvió a modificar la Ley de propiedad horizontal para suprimir las excepciones a la obligación de acometer y financiar obras de accesibilidad vinculadas a los ingresos de alguna de las unidades familiares afectadas establecidas por la Ley 26/2011 antes aludida, de modo que esas obras pasaron a ser obligatorias para la comunidad de propietarios siempre que su importe, descontadas subvenciones, no excediese de doce mensualidades de gastos comunes y manteniéndose en todo caso la obligación de atender a esos gastos, independientemente de su cuantía, si las obras fueran acordadas por las mayorías correspondientes (la STC 143/2017, de 14 de diciembre, declaró parcialmente inconstitucional esta Ley 8/2013 por razones competenciales, pero sin afectar al régimen de propiedad horizontal).

Esta evolución normativa pone de manifiesto una preocupación constante y la existencia de un problema no resuelto, agravado por el progresivo envejecimiento de la

población. Se cumplen por tanto los requisitos del art. 86.1 CE y el recurso debe ser desestimado en este punto.

b) Del artículo tercero los recurrentes alegan que la reforma que el mismo lleva a cabo en los artículos 249, 440, 441, 549 y 686 de la Ley de enjuiciamiento civil descansa en una motivación «falsa», en cuanto el Gobierno la justifica en la necesidad de «avanzar en el cumplimiento de nuestros compromisos con los acuerdos internacionales sobre derechos sociales», y en particular con las recomendaciones efectuadas en el dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas de 20 de junio de 2017, que instaba a España a «adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales en los procedimientos de desahucio de la vivienda habitual cuando afecta a hogares especialmente vulnerables» (exposición de motivos, apartado primero), olvidando u omitiendo que esa adaptación ya se había llevado a cabo en la Ley 5/2018, de 11 de junio, examinada por el Tribunal Constitucional en STC 32/2019, de 28 de febrero. El Gobierno, por su parte, defiende que las reformas van más allá de las medidas aprobadas hasta la fecha y clarifican el procedimiento aportando mayor seguridad jurídica y mayor protección para las situaciones que demanden una mayor protección social.

Tal como está formulado, el motivo no puede ser acogido. Las reformas introducidas en el régimen de desahucios por falta de pago de arrendamientos respecto del sistema establecido en la Ley 5/2018 guardan la debida relación de congruencia con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se quiere revertir. A la comunicación a los servicios sociales ya presente en el artículo 441.1 bis de la Ley de enjuiciamiento civil, redactado por la Ley 5/2018, se añade ahora la suspensión obligatoria del procedimiento por tiempo de uno o tres meses, según el arrendador sea persona física o jurídica (nuevo art. 441.5). No es misión de este Tribunal comprobar o enjuiciar la utilidad o eficacia práctica de la reforma, o la suficiencia del régimen anterior. Solamente se nos plantea su «conexión de sentido» con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente descrita (situación económica apurada, desprotección de arrendatarios y reducción de los desahucios practicados por este motivo). Y como esa conexión existe, el recurso debe ser desestimado en este punto.

c) La disposición adicional primera contra la que se dirige a continuación esta parte del recurso tiene el siguiente contenido:

«Disposición adicional primera. *Medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler.*

1. El Ministerio de Fomento pondrá en marcha las siguientes medidas para dinamizar la oferta de vivienda en alquiler:

a) Movilización de suelo público perteneciente a la Administración General del Estado y los organismos de ella dependientes, para la promoción de vivienda en alquiler social o asequible, mediante fórmulas de colaboración público-privadas.

b) Modulación de los instrumentos financieros del Plan Estatal de Vivienda con el fin de promover los mecanismos público-privados para atender las necesidades de alquiler social y asequible, particularmente mediante la cesión de derecho de superficie sobre suelo público.

c) Reorientación del Plan Estatal de Vivienda, que deberá apoyar exclusivamente el disfrute de vivienda en régimen de alquiler.

d) Acuerdos con las administraciones sectorialmente competentes para la agilización de las licencias urbanísticas, priorizando en las ayudas del Plan Estatal de Vivienda a aquellas que hayan alcanzado acuerdos de este tipo.

2. En el plazo de dos meses, el Ministerio presentará un informe a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, detallando las vías de cumplimiento

del mandato contenido en esta Disposición adicional y plazos que se prevén a esos efectos. A partir de ese momento, en el mes de diciembre de cada año deberá presentar un informe a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos con los progresos obtenidos en términos de vivienda adicional puesta en el mercado en régimen de alquiler.»

Para los diputados recurrentes se trata de una disposición que contiene enunciados «genéricos» y «frases comunes», pero no «medidas reales, efectivas, concretas y de aplicación inmediata» o «instantánea ejecución», como correspondería a una norma de urgencia. En defensa de esta disposición, el abogado del Estado la vincula a la insuficiente oferta de viviendas en alquiler y a las actuaciones «por el lado de la oferta» con que se quieren complementar las medidas de protección de los arrendatarios contenidas en otros artículos del real decreto-ley. Por otra parte, su contenido impreciso –continúa– se justifica por su vocación esencialmente planificadora; y además, se trata de una norma eficaz desde la entrada en vigor del real decreto-ley.

Nuestra doctrina ha disociado, efectivamente, la inmediatez de la modificación normativa aprobada mediante real decreto-ley y la inmediatez de sus efectos, pues «no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Sólo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el artículo 86.1 CE [...] en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia» [SSTC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 7.b); 93/2015, de 14 de mayo, FJ 7, y 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6].

Ahora bien, debe partirse siempre de la necesidad de una norma con rango de ley y de la eficacia *ad extra* de las medidas contenidas en la norma, aunque esta se demore por su propia naturaleza, por ejemplo, por tratarse de la norma legal habilitante que debe regir la aprobación futura de planes de reconversión industrial [STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2.c)], o de la regulación de nuevas infraestructuras hidráulicas pendientes de ejecución (STC 237/2012, FJ 6) o de procedimientos administrativos que requieren determinados plazos para su tramitación y resolución (STC 93/2015, FJ 10).

Nada de esto sucede en el presente caso. El apartado primero de la disposición adicional recurrida, al delimitar «de manera clara los cuatro ámbitos en los que debe centrarse el mencionado programa de medidas de impulso de la oferta» –por decirlo en palabras del abogado del Estado– se refiere «a la movilización de suelo público», por una parte [apartado a)] y a modificaciones en el plan estatal de vivienda, por otra [apartados b), c) y d)], además de aludir a la posible firma de «acuerdos» con otras administraciones [apartado d)].

El Gobierno no ha justificado la necesidad de acudir a un real decreto-ley para la adopción de unas medidas para cuya puesta en práctica, en principio, no se aprecia la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley. En efecto, no se acredita que ninguna de esas actuaciones precise una norma con rango de ley (el vigente plan estatal de vivienda se contiene en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo), ni desde luego la necesita la labor de estudio o planificación de reformas por la administración, a la que se dirige la disposición, que es de eficacia puramente interna o doméstica.

Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer «la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones

reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2 c)], y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 5). Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión.

Como en este caso no existe esa justificación, la disposición adicional primera no cumple con los requisitos del art. 86.1 CE para su aprobación por real decreto-ley, y por lo tanto debe ser declarada inconstitucional y nula.

d) La disposición adicional segunda tiene el siguiente tenor:

«Disposición adicional segunda. *Sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda.*

1. Para garantizar la transparencia y el conocimiento de la evolución del mercado del alquiler de viviendas, así como para aplicar políticas públicas que incrementen la oferta de vivienda asequible y para facilitar la aplicación de medidas de política fiscal, se crea el sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda, que se ajustará a las siguientes reglas:

a) Se elaborará en el plazo de ocho meses por la Administración General del Estado, a través de un procedimiento sujeto a los principios de transparencia y publicidad. La resolución por la que se determine el sistema de índices de referencia se publicará en el "Boletín Oficial del Estado". Contra la resolución por la que se apruebe el sistema de índices de referencia podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

b) Para la determinación del índice estatal se utilizarán los datos procedentes de la información disponible en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, en el catastro inmobiliario, en el registro de la propiedad, en los registros administrativos de depósitos de fianza y en otras fuentes de información, que sean representativos del mercado del alquiler de vivienda. Anualmente se ofrecerá una relación de valores medios de la renta mensual en euros por metro cuadrado de superficie de la vivienda, agregados por secciones censales, barrios, distritos, municipios, provincias y comunidades autónomas.

2. En sus respectivos ámbitos territoriales, las comunidades autónomas podrán definir de manera específica y adaptada a su territorio, su propio índice de referencia, para el ejercicio de sus competencias y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de vivienda.»

Para los recurrentes, la norma no tiene «aplicación inmediata», pues el sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda «se elaborará en el plazo de ocho meses» por la Administración General del Estado [apartado primero a)], y además, es improcedente en cuanto que «es público y notorio que el control de precios o el establecimiento de índices de precios no contribuyen a mejorar el mercado del alquiler», citando como prueba de ello las experiencias de Francia y Alemania. Por el contrario, el abogado del Estado sostiene que el conocimiento del funcionamiento del mercado del alquiler y su transparencia es requisito imprescindible para su adecuado funcionamiento, y además que la eficacia de la citada disposición

es inmediata pues se produce con la entrada en vigor del real decreto-ley, al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» según la disposición final tercera.

A este sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda sí es aplicable la jurisprudencia que no otorgaba cobertura a la anterior disposición adicional primera. Al contrario que esta última, el resultado de la habilitación conferida en esta disposición adicional segunda –el sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda que se apruebe– sí tiene eficacia *ad extra* «para el ejercicio de sus competencias [de las diferentes administraciones] y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de vivienda», como señala su apartado segundo. Además de que no puede descartarse que se trate de criterios orientadores que puedan contribuir a ordenar el mercado de la vivienda. Desde este punto de vista, no puede negarse la conexión de este instrumento con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida.

Es necesario reiterar que no es función de este Tribunal enjuiciar la eficacia o utilidad de las normas, sino que las mismas se mantengan dentro del marco de lo constitucionalmente admisible (*supra*, fundamento jurídico 4), y en concreto, de acuerdo con el motivo de impugnación aducido por la parte actora, su conexión de sentido con la situación de urgencia previamente definida. Y como en el caso de esta disposición adicional segunda esa conexión existe el recurso contra ella debe ser desestimado.

e) Finalmente, esta parte del recurso termina con la impugnación de la disposición adicional tercera, que dice así:

«Disposición adicional tercera. *Convenios en materia de infraestructuras.*

A los efectos del artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los convenios cuyo objeto sea la ejecución de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo tendrán la duración que corresponda al programa de ejecución o financiación de estas, que deberá incorporarse como anexo a la memoria justificativa del convenio, y cuyo plazo inicial no podrá superar los diez años. Las partes podrán acordar su prórroga, antes de la finalización del plazo final, por un período de hasta siete años adicionales.»

A juicio de la parte actora «se desconoce en qué medida» esta clase de convenios «puede bajar el precio del alquiler»: se trata de una norma cuya justificación «no es intuitiva» y además el Gobierno «no proporciona ninguna motivación al respecto». Por el contrario, el abogado del Estado sostiene que la distribución demográfica de nuestro país se caracteriza por una importante concentración, de modo que la dotación de servicios e infraestructuras debe garantizar una «movilidad sostenible», como ponen de manifiesto «diferentes documentos estratégicos como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la propia Agenda Urbana Española, uno de cuyos objetivos es precisamente dotar a las ciudades de una oferta adecuada de vivienda a precios asequibles, atendiendo de manera específica al contrato del alquiler».

Es una justificación deslizada ya en la memoria del análisis de impacto normativo, que se refiere a la finalidad de «facilitar el adecuado desarrollo de las actuaciones en [los convenios] incluidas, entre ellas las dirigidas a conectar las ciudades mejorando su accesibilidad», pero que no es directamente perceptible ni, desde luego, instantánea o inmediata, de modo que no se justifica el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), al no guardar la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida.

Procede, en lógica consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de esta disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 7/2019.

6. Tercer motivo: Vulneración de los límites materiales del decreto-ley por «afectar» (art. 86.1) al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del título I de la Constitución (art. 31.1).

El recurso se ciñe en este punto al artículo cuarto, apartados primero y tercero, y artículo quinto del Real Decreto-ley 7/2019, que dicen:

«Artículo cuarto. *Modificación del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

El texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, queda modificado como sigue:

Uno. El apartado 2 del artículo 63 queda redactado en los siguientes términos:

"2. Lo dispuesto en el apartado anterior será de aplicación sin perjuicio de la facultad del sujeto pasivo de repercutir la carga tributaria soportada conforme a las normas de derecho común.

Las administraciones públicas y los entes u organismos a que se refiere el apartado anterior repercutirán la parte de la cuota líquida del impuesto que corresponda en quienes, no reuniendo la condición de sujetos pasivos, hagan uso mediante contraprestación de sus bienes demaniales o patrimoniales, los cuales estarán obligados a soportar la repercusión. A tal efecto la cuota repercutible se determinará en razón a la parte del valor catastral que corresponda a la superficie utilizada y a la construcción directamente vinculada a cada arrendatario o cesionario del derecho de uso. Lo dispuesto en este párrafo no será de aplicación en el supuesto de alquiler de inmueble de uso residencial con renta limitada por una norma jurídica."

[...]

Tres. Se introduce un nuevo apartado sexto en el artículo 74:

"6. Los ayuntamientos mediante ordenanza fiscal podrán establecer una bonificación de hasta el 95 por 100 en la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles de uso residencial destinados a alquiler de vivienda con renta limitada por una norma jurídica."

[...]

Artículo quinto. *Modificación del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.*

Se añade un apartado vigesimosexto en el artículo 45.I.B) del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, con la siguiente redacción:

"26. Los arrendamientos de vivienda para uso estable y permanente a los que se refiere el artículo 2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos."»

Al entender de los recurrentes, se trata de modificaciones que afectan al «régimen general» o a los «elementos esenciales» de dos impuestos que ocupan una «posición central» en el sistema tributario, de modo que están vedadas al decreto-ley de acuerdo con el artículo 86.1, citando al efecto la STC 73/2017, de 8 de junio, sobre el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público («amnistía fiscal»). En cambio, el abogado del Estado argumenta que no se ha utilizado el decreto-ley para «establecer, crear o implantar un nuevo tributo, ni [para] determinar los elementos

esenciales del mismo» teniendo en cuenta la doctrina constitucional sobre la materia que no veda cualquier regulación tributaria al decreto-ley.

Las modificaciones introducidas suponen, en primer lugar, exceptuar de la obligación de repercutir la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) a los entes públicos cuando sean arrendadores de una vivienda en régimen de renta limitada; en segundo lugar, habilitar a los entes locales a establecer una bonificación del 95 por 100 del mismo impuesto para bienes inmuebles destinados a alquiler con renta limitada; y en tercer lugar, declarar exentos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP), en sus tres modalidades, a los arrendamientos de vivienda.

De acuerdo con nuestra doctrina, el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas «que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario», para lo cual «es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley –constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica–, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (STC 73/2017, citada por los recurrentes, FJ 2).

En las sentencias dictadas hasta la fecha, este Tribunal ha considerado vedadas las modificaciones «sustanciales» del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por tratarse de «uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario» [SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 9; 189/2005, de 7 de julio, FJ 8, y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3.d), entre otras]. La STC 73/2017, FFJJ 3 y 4, ha extendido esta doctrina, además de al IRPF, al impuesto sobre sociedades) y al impuesto sobre la renta de no residentes como «apéndice» o «complemento» de los anteriores. En cambio, hemos declarado que no conculca los límites del art. 86.1 CE la modificación por real decreto-ley del tipo de gravamen de impuestos especiales sobre el consumo, puesto que estos impuestos, «lejos de configurarse [cada uno de ellos] como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, grava una específica manifestación de capacidad económica», de modo que esa modificación parcial «no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario» (STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 7, para el impuesto sobre determinados medios de transporte, y STC 108/2004, de 30 de junio, FJ 8, para el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas). De la misma manera, hemos considerado que tampoco vulnera los límites del art. 86.1 CE la reducción de la base imponible para determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones, que «a diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, no se configura como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de capacidad económica», al no poderse afirmar que «repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes» (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 8).

Pues bien, aun cuando se aceptara que el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados son, como el IRPF, impuesto sobre sociedades e impuesto sobre la renta de no residentes, pilares estructurales del sistema tributario, las modificaciones efectuadas en los mismos por los preceptos impugnados no son de alcance general, ni alteran sustancialmente la posición de los contribuyentes frente a esos impuestos ni en el conjunto del sistema tributario, sino que se limitan a introducir correcciones parciales en la forma de tributar operaciones singulares de entre las muchas que quedan sujetas a los impuestos afectados, que son concretamente aquellas que se quieren proteger por el real decreto-ley: el alquiler de viviendas. Y en el caso del IBI, además, no todas ellas, sino solo las de renta limitada.

Consecuentemente, no puede trasladarse a este supuesto la doctrina establecida para elevaciones del tipo de gravamen del IRPF (STC 182/1997), o de su base imponible

(STC 189/2005), o para regularizaciones extraordinarias, a tipo reducido y sin recargos ni sanciones, de los impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas señalados (STC 73/2017).

El recurso, por tanto, debe ser desestimado en este punto.

FALLO

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

Ha decidido

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

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de enero de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.