

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

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6289-2020 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y disposiciones adicionales primera y cuarta de la Ley de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. Han comparecido y formulado alegaciones el gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

## I. Antecedentes

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

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

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

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

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

Respecto al art. 2 la demanda indica que el mercado de vivienda tenso se define como “los municipios o partes de municipio que están especialmente en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población”. Esta situación de riesgo, sin embargo, se afirma que “puede venir determinada” por el cumplimiento de cualquiera de las condiciones previstas en el precepto, lo

que, a juicio de los recurrentes, también permite hacerlo cuando tales circunstancias no concurren. Por tanto, atendiendo a la literalidad del precepto, el órgano competente para declarar un área como de mercado tenso puede hacerlo con la simple apreciación del indeterminado y vago concepto de riesgo de no disponer de suficiente dotación de viviendas a precio asequible, lo que permite la declaración del área como de mercado tenso aun sin la concurrencia de los requisitos enunciados en los apartados a), b) y c).

Igualmente se considera en la demanda que la omisión de la delimitación física del área que se considera mercado de vivienda tenso vulnera la seguridad jurídica, de manera que la selección del área en la que han de acreditarse las circunstancias previstas en el art. 2 de la Ley 11/2020 queda al arbitrio del órgano competente. Sin la determinación previa de criterios de delimitación física del área en el que será examinada la apreciación de la concurrencia de los requisitos establecidos en el art. 2 de la Ley, la configuración del presupuesto de hecho que determina la aplicación de sus normas es absolutamente libre para el aplicador. También se reputan contrarios a la seguridad jurídica la indeterminación de la expresión “en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población”, que se entiende falta de certeza y precisión, así como la mención, en uno de los requisitos del art. 2, previsto en la letra a), a que “la media del precio de los alquileres de vivienda experimente en dicha área un crecimiento sostenido claramente superior al de la media del territorio de Cataluña”, por cuanto ese crecimiento no está sometido a parámetro alguno. Y también la mención al presupuesto personal o familiar para determinar “la carga del coste del alquiler de la vivienda” en el art. 2.b) en relación con los “ingresos habituales de los hogares”, pues se utilizan conceptos no jurídicos e indeterminados para la declaración como mercado tenso. Es también contrario a la seguridad jurídica la mención al “índice de referencia de precios de alquiler de viviendas” del art. 7.1, índice a partir del que se determina el precio de referencia para los contratos de arrendamiento y que no se encuentra regulado en la norma ni está sometido a procedimiento, criterio o garantía alguna. La fijación del precio de referencia se calcula a partir de este índice, pero el órgano competente en materia de vivienda puede tomar en cuenta, además, cuantas características o circunstancias adicionales tenga por oportuno en cada momento.

En suma, la regulación de aspectos esenciales de la limitación en el precio del arrendamiento de viviendas, como son el ámbito de aplicación de la Ley (art. 2) y la fijación del precio de referencia (art. 7), en la medida en que afectan al derecho de propiedad contenido en el

art. 33 de la CE, deberían satisfacer unos estándares de concreción y certeza que permitan llenar la reserva de ley impuesta en el art. 53.1 CE, que imposibilita que aspectos tan esenciales de la aplicación de esta norma queden diferidos al desarrollo reglamentario, que únicamente podría limitarse a constituir un complemento indispensable de la ley por motivos técnicos que no están presentes en el supuesto considerado.

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

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

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

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

El art. 6 regula la determinación de la renta inicial del alquiler, y los arts. 15 y 16 tipifican nuevos supuestos infractores en relación con la fijación de rentas que superen el importe máximo que corresponda en aplicación de las reglas de la Ley 11/2020. La demanda explica que la renta del arrendamiento es una de las condiciones esenciales de este contrato, en tanto que elemento diferenciador del mismo, y una limitación en la libertad de fijación de esa renta es una regulación puramente civil. Se recuerda la doctrina constitucional en materia de delimitación de competencias respecto al derecho civil foral, con especial mención de la STC 95/2017, en torno a la necesidad de conexión de la institución regulada con el derecho civil foral vigente al tiempo de promulgarse la Constitución, y de la STC 132/2019, acerca de la noción bases de las obligaciones contractuales. De esta última los recurrentes deducen que entre las bases de las

obligaciones contractuales reservadas a la exclusiva competencia del Estado se encuentra la autonomía de la voluntad, consagrada en el art. 1255 del Código civil, que conecta con principios y valores constitucionales como la dignidad inherente a la persona (art. 10.1 CE) y el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE).

Los diputados recurrentes alegan que no existe conexión de la regulación de los arrendamientos urbanos con instituciones del derecho foral catalán que permitan el desarrollo de esa regulación. Señalan que no puede ser entendida tal la regulación en la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de los contratos de arrendamiento rústico, aparcería y, en general, todos los contratos, cualquiera que sea su denominación, por los cuales se cediera onerosamente el aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal de una finca rústica. En este tipo de contratos, la finalidad y el destino de la cosa arrendada son completamente diferentes de los propios del contrato de arrendamiento de vivienda, de manera que puede decirse que la regulación de este último no guarda conexión alguna con las instituciones o principios forales vigentes al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, ni con los regulados con posterioridad. Tampoco presenta la conexión exigida el denominado contrato de masovería urbana previsto en el art. 3 k) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, de derecho a la vivienda, en cuanto que en la institución del arrendamiento de viviendas es absolutamente esencial y consustancial la fijación de un precio en dinero, mientras que la masovería urbana no es un contrato de arrendamiento, pues la renta no se abona en dinero, sino mediante una prestación, una obligación de hacer, no de dar. Y no es un contrato de arrendamiento de vivienda, pues no es requisito ni condición que el inmueble se destine a subvenir la necesidad permanente de vivienda.

También se vulneraría la competencia estatal para la fijación de las bases de las obligaciones contractuales. La reserva de esta competencia al Estado se justifica en el dictado de aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional. Una de estas bases de las obligaciones contractuales es el principio de autonomía de la voluntad previsto en el art. 1255 del Código civil. Este principio de libertad de pactos encuentra reflejo en el art. 17.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que establece, como fiel manifestación del principio recogido en el art. 1255 del Código civil, que "la renta será la que libremente estipulen las partes".

d) El art. 3, en sus apartados 2, 3 y 4, vulnera de forma mediata la competencia del Estado para la fijación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Este precepto regula el procedimiento para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso. La competencia para efectuar la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso y para acordar su revisión corresponde al departamento de la Generalitat competente en materia de vivienda, si bien el apartado 2 la atribuye a dos entidades locales, el Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona. El apartado 3, por su parte, establece reglas de incoación del procedimiento de declaración que derivan en la atribución de competencia para tal declaración a la administración territorialmente más cercana al área afectada. Atribuye, pues, del mismo modo, competencia para la declaración del área como de mercado tenso a la entidad local que territorialmente se encuentre más cercana al área que será así declarada. Al permitir la asunción de esta competencia a determinadas entidades locales no respetaría lo previsto en los arts. 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (LBRL), sobre la asignación de competencias diferentes de las propias y de las delegadas, y 25 LBRL, en punto a los requisitos para la atribución de competencias a los entes locales, ni tampoco el art. 27 LBRL, en lo relativo a la delegación de competencias en los entes locales, vulnerando, de forma mediata, el art. 149.1.18 CE.

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

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

medios para aplicar las limitaciones establecidas en la ley menos invasivos con el principio de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

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

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

2. Por providencia de 26 de enero de 2021 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, representados por el procurador don Manuel Sánchez-



Puelles González-Carvajal, en relación con los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y disposiciones adicionales primera y cuarta de la Ley de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como al Parlamento de Cataluña y al gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 10 de febrero de 2021 indicando que no va a formular alegaciones y se persona exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten. Señala que la razón por la cual no se formulan alegaciones es porque, como conoce el Tribunal, se abrió el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTIC y se está intentando llegar a un acuerdo sobre la norma impugnada.

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

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

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

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

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

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

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

Tampoco el art. 18, interpretado sistemáticamente con el art. 16 de la Ley 4/2016, que ahora se modifica, incurre en defecto alguno, puesto que continúa quedando perfectamente claro que la obligación de realojo a la que se refiere la Ley se aplica antes de la adquisición del dominio en el caso de compensación, dación en pago o compraventa o antes de la interposición de la demanda en caso de ejecución hipotecaria o de desahucio por falta de pago de la renta. El precepto distingue perfectamente entre ambos supuestos, siendo obvio que la exigencia final del precepto –en el sentido de que la demanda se acompañe de la documentación que acredite el ofrecimiento del alquiler social– solo es aplicable en el caso de ejecución hipotecaria o de desahucio.

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

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

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

Para llegar a tal conclusión, el escrito de contestación a la demanda analiza si el régimen especial de contención y moderación de rentas puede incluirse en términos absolutos dentro de lo que el Tribunal ha venido a considerar como bases de las 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 en este caso, esencialmente, por el resto de preceptos de la referida Ley 11/2020, y también por la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Las limitaciones no se establecen para todos los contratos de arrendamiento, sino únicamente cuando concurren dos circunstancias concretas, como son que la vivienda esté destinada a la residencia permanente del arrendatario y siempre que esté situada en un área que haya sido declarada como área con mercado de vivienda tenso. Se trata, por tanto, de una medida especial sin vocación de generalidad, estrechamente vinculada con el objetivo de garantizar, en la medida de lo posible, el acceso a una vivienda digna y asequible dentro del marco de las políticas públicas en materia de

vivienda. Este régimen de contención de rentas no afecta ni a la configuración de los elementos esenciales de la relación arrendaticia, ni al régimen general en materia de contratos de arrendamiento, sino que afecta a aquellos contratos de arrendamiento destinados a la vivienda permanente del arrendatario que se sitúen en una área declarada con mercado de vivienda tenso, quedando excluidos los contratos de arrendamientos sujetos a regímenes especiales de determinación de la renta, así como aquellos contratos de arrendamiento que la propia ley excluye de su ámbito de aplicación. La entrada en vigor de este régimen no se efectúa con vocación de permanencia en el tiempo, ya que está estrechamente vinculado al seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten al amparo de la regulación que se contiene en la Ley 11/2020. El establecimiento de los condicionantes en la determinación del precio de la renta no afecta a la referida estructura contractual de la institución arrendaticia, toda vez que las partes seguirán fijando el precio de la renta, aunque sujeto a unas condiciones totalmente justificadas a los efectos de poder garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna en aquellos municipios en los que se ha producido una situación adversa que dificulta el ejercicio del mismo.

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

Hay que considerar el régimen especial de contención y moderación de rentas como un elemento externo configurador de uno de los contornos del derecho de propiedad. Lo que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas justificadas por un interés público estrechamente ligado a la función social del referido derecho, como es el de adoptar medidas para hacer frente a las

graves dificultades de acceso a la vivienda y garantizar el derecho constitucional de acceso a la misma.

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

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

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

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

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

Los letrados del Parlamento de Cataluña sostienen que la competencia exclusiva en materia de vivienda que el art. 137 EAC atribuye a la Generalitat se circunscribe a la ordenación de este sector material, lo cual incluye la capacidad para poder establecer su configuración legal, tal y como resulta del art. 110 EAC. La tipificación de las infracciones con motivo de la incorporación del régimen especial en materia de contención y moderación de rentas viene a completar el régimen de moderación de precios de alquiler introducido por el art. 8 del Decreto-ley 17/2019, siendo una competencia instrumental respecto de la regulación material en base a la cual se proyecta. Esta capacidad para definir los supuestos de infracción administrativa cuando el legislador competente es autonómico no puede quedar en modo alguno enervada por la concurrencia de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE. Los recurrentes no tienen en cuenta ni la especialidad ni la excepcionalidad y temporalidad de las medidas adoptadas por la Ley 11/2020 en materia de contención de rentas. Además, la demanda realiza una invocación expansiva en términos generales del art. 149.1.1 CE, de modo que no identifica ni la norma básica, ni concreta cuales son los preceptos

que con el carácter de básicos pudieran oponerse a los preceptos impugnados, a los efectos de poder determinar el alcance exacto de la supuesta vulneración. Los letrados autonómicos recuerdan la doctrina constitucional en torno al art. 149.1.1 CE, en particular, en lo relativo a la necesidad de limitar la fuerza expansiva de este título constitucional cuando se relaciona con ámbitos de competencia autonómica. La competencia estatal se debe contemplar desde la perspectiva de las condiciones básicas en el sentido de establecer un mínimo en lo que respecta al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes, pero sin que en ningún caso se persiga una identidad de situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio. Aluden nuevamente a la función social del derecho de propiedad y a la posibilidad de que esta función social sea definida por el legislador materialmente competente y señalan que nada alega el recurrente acerca de la norma estatal que podría oponerse como norma básica a los arts. 15 y 16 de la Ley 11/2020, con lo que la competencia básica del art. 149.1.1 CE no puede operar como límite de la Ley 11/2020.

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

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

La doctrina constitucional exige que se identifique cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades, para seguidamente identificar cual es la legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, respecto de la que se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas en la Ley 11/2020. Finalmente debe determinarse si entre las peculiaridades sustantivas o materiales establecidas en la Ley 11/2020 y las singularidades procesales que contiene



la norma impugnada existe una conexión directa con entidad suficiente que sirva para justificar las especialidades procesales incorporadas.

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

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

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

En cuanto a esto último, la abogada de la Generalitat de 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, una regulación que se encuadra con carácter prevalente en la materia civil y, en menor medida, en las materias de vivienda y consumo. En cuanto a los arts. 15 y 16, relativos al régimen sancionador, éstos 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 el art. 18, que modifica el art. 16.4 de la Ley 4/2016, se encuadra en las materias de vivienda y procesal, sin incidencia alguna en la materia civil.

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

En cuanto a lo primero, se recuerda que el Tribunal Constitucional ha perfilado los conceptos de conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales. Tiene declarado que el concepto constitucional de conservación permite la asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento

y puede hacer viable, junto a ello, la formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes en el propio ámbito territorial (cita STC 121/1992). La modificación, según la STC 133/2017, puede implicar no solo la alteración y reforma del derecho preexistente, sino, incluso, de las reglas contenidas en el mismo. Por último, por lo que atañe al desarrollo, permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel derecho posibilitando su crecimiento orgánico. En cuanto a la noción de conexión, es suficiente con que la vinculación exista con el conjunto de las instituciones preexistentes, con su sistema normativo y con los principios que lo informan (cita STC 95/2017). Por tanto, la competencia legislativa autonómica para el desarrollo del derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho.

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

El escrito del gobierno de la Generalitat de Cataluña se refiere seguidamente a la doctrina de la STC 89/1994 sobre las limitaciones que derivan de la legislación de arrendamientos urbanos de vivienda, en relación con el derecho de propiedad y su adecuación al contenido del art. 33 CE. De acuerdo con esta doctrina constitucional, que se basa en la previa STC 37/1987, corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre su contenido esencial, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de la realización de ese derecho. En el caso de los arrendamientos urbanos una delimitación del derecho

de propiedad derivada de su propia regulación, como era la prórroga forzosa del contrato, encuentra una justificación en el art. 47 CE, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias para ello. Pero además, señala que no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el art. 39 CE. Las mismas consideraciones son aplicables desde la perspectiva del art. 38 de la Constitución, entendiendo que las limitaciones impuestas al arrendador no pueden estimarse conculcadoras de la libertad de empresa.

En cuanto al marco competencial en materia de vivienda se recuerda el contenido del art. 137 EAC, en relación a las competencias autonómicas, así como el mandato del art. 47 CE, y también la doctrina constitucional según la cual no 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. 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.

Señalado lo anterior, la abogada de la Generalitat de Cataluña aborda la cuestión de la conexión de la Ley 11/2020 con el derecho civil catalán. Menciona la regulación del contrato de arrendamiento de vivienda en la legislación común y foral indicando que antes de que se aprobaran en España leyes especiales sobre los arrendamientos urbanos, las disposiciones que regían sobre los arrendamientos urbanos de edificios fueron sucesivos decretos, 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 arrendamiento no sea aplicable. En ese sentido, la remisión de la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU), al Código civil debe entenderse como un mero reconocimiento de la situación legislativa preexistente.

La conexión reclamada por la doctrina constitucional se produce en relación con los contratos de cultivo, tradicionalmente regulados por el derecho civil catalán. El punto de conexión que proporciona la regulación sobre contratos de cultivo se proyecta sobre los arrendamientos en su totalidad, por tanto, también sobre los arrendamientos de fincas urbanas. Existe una unión o trabazón entre los arrendamientos rústicos y urbanos, puesto que, en definitiva y aunque constituya una obviedad, ambos forman parte de la institución preexistente sobre el arrendamiento. Las dos tipologías de arrendamiento forman parte del mismo sistema normativo y comparten los mismos principios que lo informan. Entender que no existe esta conexión entre las diferentes tipologías de arrendamiento lleva aparejado restringir injustificadamente la competencia del legislador catalán en relación con el derecho civil propio, reduciendo su papel al de mero conservador de normas antiguas, que devienen obsoletas y disfuncionales, pese a que la Constitución le ha reconocido la posibilidad de alcanzar el objetivo de desarrollo. La abogada de la Generalitat de Cataluña insiste en la idea de que toda la legislación estatal especial siempre ha dado por sentada la existencia de la legislación foral reguladora del contrato de arrendamiento urbano. También existe una conexión directa entre la regulación de la contención de rentas en los arrendamientos de vivienda y un considerable número de preceptos del Código civil de Catalunya, que regulan o inciden en los arrendamientos. Cita en ese sentido los preceptos que conceptúan los contratos de arrendamiento como actos de administración o disposición en todas las normas que reconocen la legitimación del propietario o copropietarios o de los administradores de los bienes ajenos -padres, tutores, herederos fiduciarios- para otorgar estos contratos o para cobrar rentas; los que aluden al arrendamiento al hacer referencia a la detención del inmueble por un título diferente a la propiedad, el que reconoce el derecho de tanteo de los arrendatarios y los que prevén el cobro y pago de rentas o pensiones.

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

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

Además, los requisitos de validez y eficacia de los contratos de arrendamiento como bases de las obligaciones contractuales no se ven afectados por las previsiones de la Ley 11/2020, en la medida en que los contratos seguirán siendo válidos y desplegarán sus efectos aun si vulneran el límite de renta previsto en la Ley 11/2020. Claro está, todo ello sin perjuicio del derecho del arrendatario a exigir el pago de lo indebido y los intereses legales de estas cantidades incrementadas en tres puntos de acuerdo con lo previsto en el art. 12 de la Ley 11/2020 y de la eventual sanción administrativa impuesta por la Administración al arrendador. Igualmente, respeta la causa onerosa del contrato de arrendamiento como elemento de validez del acuerdo. Guarda relación con el método de la rescisión por lesión examinado en la STC 132/2019, por cuanto el de la contención de rentas

del arrendamiento de vivienda es idéntico, al establecer límites cuantitativos al precio con la finalidad de reequilibrar las prestaciones, si bien en el primer caso, se articula el reequilibrio del precio mediante su impugnación y, en cambio, en los arts. 6 y 7 de la Ley 11/2020 se establecen unos topes que se deberán aplicar a la hora de pactar el precio del arrendamiento, pero en ambos casos se respeta la causa onerosa del contrato.

Eso se pone de manifiesto en el modo de determinar el precio del alquiler de la vivienda mediante el índice de referencia de los precios de alquiler de viviendas –IRPAV- 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 IRPAV 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 IRPAV se obtiene la media aritmética de los precios de alquiler, es indudable que el resultado obtenido se corresponde con un precio de mercado que servirá para establecer la renta de alquiler de la vivienda. Y ello permite afirmar que se respeta la causa onerosa del contrato y se delimita la función social de la propiedad de la vivienda con justificación en los arts. 47 y 39 CE.

Además, la regulación de la contención de rentas respeta los principios de proporcionalidad y de no discriminación como principios materiales de las bases de las obligaciones contractuales. Así, respecto a la proporcionalidad, las medidas de la Ley 11/2020 toman en consideración la renta media de los precios de mercado, pero también prevén excepciones, no permiten que se generen pérdidas sustanciales y prolongadas al arrendador y, en todo caso, la limitación de la autonomía de la voluntad es temporal y no limita las causas para poner fin al arrendamiento. Con ello no se impide reconocer el contenido esencial del derecho del arrendador en cuanto que no le priva de utilidad económica. La renta que puede cobrar el arrendador no se establece en función del nivel de ingresos del arrendatario. También existen correctivos cuando el arrendador no llega a determinados ingresos

y se permite la repercusión al arrendatario de las mejoras que haga el arrendador o incrementar o aminorar el valor determinado por el índice de referencia, con una variación de como máximo el 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.

En cuanto a la no discriminación, se indica que la Ley 11/2020 no discrimina según la contención de renta afecte a pequeños propietarios o grandes tenedores. Tampoco se puede considerar discriminatorio el hecho de que la renta máxima sea distinta según la zona donde radique el inmueble. Esta diferencia responde a la heterogeneidad de los mercados locales de vivienda, que hacen que algunos núcleos urbanos sean más atractivos que otros.

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

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



remitiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en que la complejidad técnica o la necesidad de una previa ordenación del sector así lo exija.

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

Los arts. 15 y 16.2 no son inconstitucionales, pues una vez demostrada la competencia de la Generalitat para aprobar el régimen de contención de rentas del arrendamiento de vivienda en las áreas declaradas con mercado de vivienda tenso, es incuestionable la competencia para tipificar infracciones por incumplimiento de dicha regulación. La presunta irrazonabilidad y desproporción de los arts. 15 y 16.2 residiría en el hecho de que este régimen sancionador es inexistente en el resto de España, pero esta alegación olvida que la unidad del Estado no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las Comunidades Autónomas, lo que otorga al ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Por último, descarta que el art. 15.4.a) de la Ley 11/2020 vulnere el principio de tipicidad de las disposiciones sancionadoras del art. 25 CE, puesto que la Ley 11/2020 contiene la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica que están previstas en el art. 6.

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

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

## **II. Fundamentos jurídicos**

### *1. Objeto del recurso y posiciones de las partes*

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

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

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

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

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

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

## *2. Objeto y contenido de la disposición impugnada*

Expuesto lo anterior, procede ahora referirse al contenido de la norma impugnada en este proceso. El preámbulo de la Ley 11/2020 destaca que el mercado de la vivienda ha experimentado en los últimos años “cierta retracción del acceso en régimen de propiedad, por razones no solo de precio sino también de financiación, y un aumento sustancial de la demanda de vivienda de alquiler”, lo que, “combinado con la poca duración de los contratos de arrendamiento en aplicación de la legislación del Estado”, ha propiciado “una fuerte escalada de los precios, que en Cataluña han crecido en torno a un treinta por ciento en los últimos cinco años”. Esta situación ha causado “dificultades económicas muy graves para el acceso a la vivienda”, agravadas “aún más por la pandemia de COVID 19”. Los retos que plantea el acceso a una vivienda digna y asequible, continúa diciendo el preámbulo, “deben abordarse prioritariamente con políticas públicas” pero también con “instrumentos de derecho privado”, lo que justifica proceder, en ejercicio de la competencia de la

Generalitat en materia de derecho civil prevista en el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a una “regulación propia de los contratos de arrendamiento” que incluye “un régimen excepcional de contención de rentas de alquiler aplicable en zonas de mercado de vivienda tenso”.

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

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

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

En segundo término, la Ley 11/2020 regula el “régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda” concluidos en áreas con mercado de vivienda tenso (arts. 6 a 13; disposición adicional primera y segunda; disposición transitoria primera; y disposición final cuarta, letra b). El art. 6 determina la “renta inicial del alquiler”, que no puede sobrepasar ninguno de estos dos límites: el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas en el mismo entorno urbano; o la renta consignada en el último contrato de

arrendamiento celebrado en los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la ley. El “precio de referencia”, que opera como límite máximo de la renta inicial del alquiler, vendrá dado por el índice de referencia de precios de alquiler de viviendas sin tener en cuenta los márgenes de precio superior e inferior, e incrementado o minorado como máximo en un cinco por ciento, según las características específicas de la vivienda objeto de arrendamiento (art. 7 en relación con la disposición adicional primera). La renta inicial así establecida solo puede actualizarse de acuerdo con la normativa reguladora de los contratos de arrendamiento de vivienda (art. 8). Estos límites de la renta se flexibilizan o excepcionan en tres supuestos: i) los contratos de arrendamiento de viviendas nuevas o rehabilitadas, a las que será de aplicación este régimen a los tres años de entrada en vigor de la ley (disposición final cuarta, letra b) y en las que la renta inicial podrá fijarse en el margen superior del índice durante los cinco años posteriores a la obtención del certificado final de obra (art. 10); ii) en la ejecución de obras de mejora, supuesto en el que el arrendador que las realice podrá, una vez transcurrido el plazo de duración mínima obligatoria del contrato, incrementar la renta sin sujeción a límite (art. 11) y iii) las viviendas de gran superficie, entendiéndose por tales aquellas con superficie útil superior a ciento cincuenta metros cuadrados, que pueden ser excluidas del régimen legal en la declaración de área con mercado de vivienda tenso (disposición adicional segunda). Se regula la posibilidad de que, en los contratos en régimen de contención de rentas, las partes pacten la asunción por el arrendatario de los gastos generales y de servicios individuales, debidamente desglosados del precio del arrendamiento (art. 9). A resultas de los límites legales introducidos en la renta, se impone también la obligación de informar en todas las ofertas de arrendamiento del precio de referencia de la vivienda y de la renta consignada en el último contrato de arrendamiento (art. 13) y se otorga al arrendatario el derecho a obtener la restitución de las cantidades abonadas en exceso, con devengo del interés legal del dinero incrementado en tres puntos (art. 12). Se prevé la aplicación de esta regulación en aquellas novaciones del contrato que supongan una ampliación de su duración o una modificación de la renta (disposición transitoria primera).

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

apartado 2 y añadiendo un nuevo apartado 4, sobre infracciones leves en materia de contención de rentas.

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

Junto a este régimen de contención de rentas aplicable a los contratos de arrendamiento de viviendas situadas en áreas con mercado de vivienda tenso, la ley contiene dos concretas previsiones en los arts. 17 y 18 que no guardan relación directa con dicho régimen. El primero de ellos modifica el art. 5.3 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y el segundo se refiere al art. 16.4.d) de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. Ambas modificaciones introducidas precisan que toda demanda de ejecución hipotecaria o de desahucio de personas en riesgo de exclusión residencial deberá ir “acompañada necesariamente de la documentación que acredite que se ha formulado la oferta de alquiler social”.

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

### *3. Precisiones previas*

Expuestas las posiciones de las partes en el proceso y el contenido de la norma impugnada, antes de comenzar a analizar el fondo del asunto, resulta necesario realizar una serie de precisiones

acerca de las modificaciones sufridas por la Ley 11/2020 y respecto al orden de examen de los diferentes motivos de impugnación alegados por los diputados recurrentes.

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

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

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

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



propiedad urbana en el caso de los arrendamientos de vivienda (en similares términos, STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 5).

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

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

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

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

El art. 6 tiene el siguiente tenor literal:

##### “Artículo 6. Determinación de la renta inicial del alquiler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Incumplir en el arrendamiento de una vivienda sujeta al régimen de contención de rentas las reglas esenciales del mismo relativas a la determinación de la renta.
- b) Establecer la parte arrendadora una renta que supere el importe máximo que corresponda en aplicación del régimen de contención de rentas, si la renta fijada supera en un veinte por ciento o más dicho importe máximo.
- c) Ocultar al arrendatario que la vivienda está sujeta al régimen de contención de rentas o la información relativa al índice de referencia de precios de alquiler de viviendas o al importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior necesario para determinar el precio de referencia.”

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

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

- a) Establecer la parte arrendadora una renta que supere el importe máximo que corresponda en aplicación del citado régimen, si la renta fijada supera dicho importe máximo en menos de un veinte por ciento.
- b) No adjuntar al contrato o no facilitar al arrendatario el documento que genera el sistema de indexación de los precios de alquiler, con la información relativa al valor del índice que corresponda a una vivienda análoga a la arrendada, expresado en euros por metro cuadrado, con especificación de los márgenes inferior y superior, o la información relativa a la fecha o el importe de la renta correspondiente al contrato de arrendamiento anterior, si son necesarios

para determinar la nueva renta, así como falsear o alterar la información mencionada en perjuicio del arrendatario.”

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

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

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

Es doctrina reiterada que este Tribunal debe efectuar el “correcto encuadramiento de la controversia competencial suscitada, tarea en la que no está vinculado por ‘las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento’ (STC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1), ni tampoco ‘por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso’ (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo)”. Esta operación de identificación del título competencial

ha de efectuarse atendiendo al específico contenido, sentido y finalidad de la normativa impugnada [SSTC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6.

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

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

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

Sentado lo anterior, el análisis del contenido de la regulación que aquí se examina permite concluir que, a pesar de sus evidentes conexiones con el derecho a la vivienda, tal regulación no se encuadra con carácter principal en esa materia a efectos competenciales. En primer lugar, porque la competencia exclusiva a la que alude el art. 137 EAC tiene por objeto fundamental, tal como pone de manifiesto el tenor del propio precepto estatutario, el desarrollo de políticas públicas en materia

de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector. Y, en segundo lugar, porque se aprecia que la finalidad que el legislador autonómico persigue a la hora de incidir sobre el arrendamiento de viviendas se lleva a cabo a través de la regulación de uno de los elementos del régimen de derechos y obligaciones que deriva de un contrato civil, como es la renta en el contrato de arrendamiento de vivienda. Extremo que se reconoce en el propio preámbulo de la Ley 11/2020.

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

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

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

La Constitución atribuye al Estado la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo autonómico del Derecho civil especial o foral. Por otra parte, la reserva en favor del Estado que hace el art. 149.1.8 CE de determinadas regulaciones “en todo caso”, así sustraídas a la regulación autonómica, delimita un ámbito dentro del cual nunca podrá

estimarse subsistente ni susceptible de conservación, modificación o desarrollo derecho civil especial o foral alguno (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 79, que cita la doctrina de la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1). A los efectos que ahora interesan, esta competencia de las Comunidades Autónomas para la conservación, modificación y desarrollo de su derecho civil propio encuentra “en todo caso” el límite de las “bases de las obligaciones contractuales” que el art. 149.1.8 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado. En coherencia, el art. 129 EAC contempla la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de derecho civil, “con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye en todo caso al Estado”.

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

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

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

El art. 149.1.8 CE, al reservar al Estado la fijación de las bases de las obligaciones contractuales, le atribuye la competencia para establecer los criterios de ordenación general del sector de la contratación privada en aquellos territorios autonómicos que cuenten con legislación propia. La finalidad de la reserva estatal en materia de derecho de contratos estriba en la necesidad de garantizar un común denominador en los principios que deben regir las obligaciones

contractuales, lo que se logra cuando las categorías generales son las mismas en todo el territorio nacional. La reserva estatal en esta materia habilita para dictar “aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional” (STC 132/2019, FJ 6). De ahí que, como señala esta sentencia, la competencia estatal de las “bases de las obligaciones contractuales” del art. 149.1.8 CE deba ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite en sí —un límite directo desde la Constitución— a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos.

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

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

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

máxima expresión de la libertad y, por ello, es un ordenamiento conformado en su mayor parte por normas de carácter dispositivo, es decir, primero rigen los pactos y subsidiariamente la norma legal”.

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

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

El Estado resulta así ser el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. Cabe recordar al



respecto que, como dijimos en la STC 89/1994, de 17 de marzo, FFJJ 5 y 8, la paridad contractual entre arrendadores y arrendatarios puede ser sometida a modulaciones fundadas en una finalidad tuitiva de intereses que se consideren necesitados de una especial protección –concretamente, los de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario-, como muestra la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en nuestro país.

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

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

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

Además, lo hace de manera tal que contradice efectivamente el principio de libre determinación de la renta actualmente fijado por el legislador estatal en el art. 17.1 de la Ley 29/1994

en conexión con el art. 1255 del Código Civil. Concretamente, el art. 6 formula el principio contrario al de la legislación estatal, al prescribir imperativamente que, en determinados contratos de arrendamiento de vivienda (los que se concluyan en un área con mercado de viviendas tenso y estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley, conforme a su art. 1) la renta pactada al inicio del contrato está sujeta a las condiciones y limitaciones en él previstas. De esta suerte, la renta del contrato de arrendamiento de vivienda destinada a residencia permanente que se concluya en áreas con mercado de vivienda tenso no podrá superar el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas en el mismo entorno urbano, precio de referencia fijado a partir del índice de referencia de precios de alquiler de vivienda determinado por el departamento autonómico competente en materia de vivienda. Y además, configura el régimen de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de viviendas que habían sido previamente arrendados en los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la Ley 11/2020, en cuanto prescribe que el alquiler del nuevo contrato no puede sobrepasar la renta consignada en el último, a la vez que solo permite su incremento de acuerdo con el índice de garantía de competitividad (aplicado de forma acumulada en el periodo transcurrido entre la fecha de celebración del anterior contrato de arrendamiento y la fecha de celebración del nuevo contrato) y excluye algunos supuestos de la aplicación de dicho criterio. En cuanto al apartado segundo del art. 6, regula también la repercusión que sobre la renta pueden tener las obras de mejora llevadas a cabo con posterioridad al contrato y, finalmente, en el apartado 3, admite la vigencia simultánea de varios contratos de arrendamiento que afecten a partes concretas de la vivienda, especificando que la suma de las rentas no puede sobrepasar la renta máxima aplicable al arrendamiento unitario por vivienda. Se trata de una serie de reglas que inciden directamente en las relaciones inter partes y en la economía interna del contrato que afectan a la utilidad económica del bien arrendado. Reglas que el legislador autonómico no puede establecer, so pena de vulnerar la competencia estatal sobre las bases de las obligaciones contractuales del art. 149.1.8 CE.

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

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

La doctrina constitucional ha subrayado el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de la competencia material, de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate (STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6, por todas). Ese carácter de competencia 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 sobre la materia de que se trate. Este criterio es asumido también por el art. 159.1.b) EAC al disponer que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre “las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat”.

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

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

e) Llegados a este punto, ya hemos concluido que las reglas de limitación de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda previstas en el art. 6 de la Ley 11/2020 vulneran el principio de libre determinación del precio, entendido este como una base de las obligaciones contractuales actualmente contemplado en el art. 17.1 de la Ley 29/1994.

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

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

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

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

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

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

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

Según este precepto se resuelven en juicio verbal, con independencia de la cuantía, las demandas judiciales que tengan por objeto la determinación de la renta y el reembolso de cantidades pagadas en exceso en contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas regulado por la Ley 11/2020. Los diputados recurrentes entienden vulneradas las competencias del Estado en materia de legislación procesal.

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

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

En el presente caso, declarado inconstitucional y nulo el régimen de limitación de rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda previsto en la Ley 11/2020, no existe una peculiaridad

del derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse esta disposición adicional cuarta, por lo que no halla amparo en el art. 130 EAC, que, de acuerdo con el art. 149.1.6 CE, atribuye a la Generalitat la aprobación de “las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña”. Y no encontrando cobertura en las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, invade la competencia general en materia procesal que corresponde al Estado (art. 149.1.6 CE), siendo inconstitucional y nula.

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

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

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

El art. 3 dispone:

Procedimiento para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso

1. La competencia para efectuar la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso y para acordar su revisión corresponde al departamento de la Generalitat competente en materia de vivienda, sin perjuicio de lo establecido por los apartados 2 y 3.
2. La competencia a la que se refiere el apartado 1 puede ser ejercida también por siguientes entes locales en sus respectivos ámbitos territoriales:
  - a) En la ciudad de Barcelona, por el Ayuntamiento de Barcelona, mediante un acuerdo del órgano municipal competente.
  - b) En el ámbito metropolitano de Barcelona, por el Área Metropolitana de Barcelona, por iniciativa propia o a solicitud de los municipios que la integran, mediante acuerdo del Consejo Metropolitano.
3. La Administración que pretenda iniciar el procedimiento para la declaración como área con mercado de vivienda tenso de un área que quede integrada total o parcialmente en uno de los ámbitos territoriales a los que se refiere el apartado 2 debe comunicarlo a las demás administraciones competentes para efectuar dicha declaración. En este supuesto, si, en el plazo de un mes desde la recepción de la comunicación inicial, otra de las administraciones competentes manifiesta la voluntad de iniciar el procedimiento, el inicio, la tramitación y la finalización del procedimiento corresponderá a la Administración territorialmente más cercana al área afectada, que deberá facilitar la participación de las demás administraciones implicadas.
4. La iniciativa para efectuar la declaración de un área con mercado de vivienda tenso puede partir del municipio o municipios afectados o de los entes locales supramunicipales en los que estén integrados, a través de un acuerdo del pleno de la correspondiente corporación.
5. Para formular la declaración de un área con mercado de vivienda tenso, se requiere:
  - a) Una memoria explicativa de los motivos que aconsejan formularla, de las circunstancias que la justifican y de los hechos que acreditan su conveniencia, así como de los motivos que justifican su duración concreta.
  - b) Un informe preceptivo del ayuntamiento o ayuntamientos de los municipios afectados.
  - c) La observancia de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos para los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general.
6. La declaración de un área con mercado de vivienda tenso, y sus eventuales revisiones, deben publicarse en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya y en los portales de la transparencia de la Generalitat y de los municipios afectados.
7. Por razones de interés público, y dadas las características y el dinamismo del mercado inmobiliario, los procedimientos para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso pueden tramitarse por vía de urgencia.

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

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

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

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

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

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



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

De otro lado, los apartados 2 y 3 permiten que la competencia para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso sea ejercitada también por el Ayuntamiento de Barcelona y por el Área Metropolitana de Barcelona. Tal y como la ha configurado el legislador catalán, se trata de una competencia propia atribuida directamente por la ley, lo que se confirma por las referencias del apartado 3 del mismo art. 3 a “otra de las administraciones competentes”. Esto implica que debemos excluir que se trate de una delegación de competencias de las previstas en el art. 27 LBRL y que, por lo tanto, exista contradicción con este precepto. Esta misma consideración conduce a desestimar la impugnación basada en la supuesta contradicción con el art. 7.4 LBRL. Como hemos tenido ya oportunidad de aclarar, este precepto, en la redacción dada por el art. 1.3 de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, fija los requisitos materiales y formales a que se somete el ejercicio, por parte de las entidades locales, de «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» (STC 41/2016, de 3 de marzo, JF 10.d). Encontrándonos, sin embargo, ante una competencia propia específica, resulta claro que los apartados 2 y 3 del art. 3 de la Ley 11/2020 no contradicen lo previsto en el art. 7.4 LBRL.

La impugnación queda circunscrita, por tanto, a la compatibilidad con el art. 25 LRBL de los apartados 2 y 3 del art. 3 de la Ley 11/2020 y, específicamente, del régimen especial que para la ciudad de Barcelona diseñan esos apartados. La atribución competencial que en ellos se realiza al Área Metropolitana de Barcelona no puede contradecir lo dispuesto en el art. 25 LBRL, pues este precepto solamente se refiere a la atribución de competencias propias específicas a “los municipios”, con lo que no es de aplicación a otras entidades locales como las áreas metropolitanas previstas en el art. 93 EAC y en los arts. 3.2.b) y 43 LBRL. Estas últimas son entidades con un fuerte grado de “interiorización” autonómica, por lo que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos

territoriales [en el mismo sentido, STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4.b)]. De hecho, es lo que sucede en la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, cuyo art. 36.h) determina que dicha área ejerce “las competencias en materia de vivienda que le reconocen las leyes”.

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

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

atribución autonómica de competencias a los municipios en supuestos que no afectan a los principios de eficiencia y economía (*mutatis mutandi*, STC 19/2022, de 9 de febrero, FJ 4, por la que se resuelve la CI 3523-2021).

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

Procede, en consecuencia, desestimar esta impugnación.

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

Enjuiciadas ya las tachas competenciales, resta por examinar la queja sustantiva que los recurrentes formulan a los arts. 2 y 18 de la Ley 11/2020. Tal y como ha quedado expuesto en los

antecedentes, la demanda entiende que estos dos preceptos son contrarios al principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE, vulneración que es negada por los letrados del gobierno y del Parlamento de Cataluña.

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

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

- a) Que la media del precio de los alquileres de vivienda experimente en dicha área un crecimiento sostenido claramente superior al de la media del territorio de Cataluña.
- b) Que la carga del coste del alquiler de la vivienda en el presupuesto personal o familiar supere de media en dicha área el treinta por ciento de los ingresos habituales de los hogares, o que la media del precio de los alquileres de vivienda supere el treinta por ciento de la renta media de las personas menores de treinta y cinco años.
- c) Que el precio de los alquileres de vivienda haya experimentado, en los cinco años anteriores al momento de la declaración, un crecimiento interanual acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima de la tasa interanual del índice de precios al consumo de Cataluña.

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

La STC 14/2021, de 28 de enero, FJ 2, recuerda que “Conforme a la doctrina de este tribunal [sintetizada en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 2006/2013, de 5 de diciembre, FJ 8, entre otras y recientemente reiterada en la STC 81/2020, de 15 de julio, FJ 14 b)], la seguridad jurídica ha de entenderse como la ‘certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados’ (STC 156/1986, de 31 de enero, FJ 1), procurando ‘la claridad y no la confusión normativa’ (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), así como ‘la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho’ (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). En definitiva, ‘solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones

de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica’.”

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

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

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

sufrido un incremento de más de un veinte por ciento en el período comprendido entre los años 2014 y 2019, pertenecientes al Área Metropolitana de Barcelona o con una población de más de veinte mil habitantes”.

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

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

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

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

acreditación de tal oferta de alquiler social pueda plantear problemas de constitucionalidad por motivos competenciales; motivos que, sin embargo, no han sido invocados en este proceso y sobre los que no procede ahora pronunciarse, por hallarse comprendidos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4203-2021, pendiente de resolución por parte del Pleno de este Tribunal.

Por tanto, este motivo de impugnación debe ser desestimado.

#### 8. *Efectos del fallo*

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

En la presente resolución se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1, 6 a 13, 15 y 16.2; de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; de la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta letra b). Todos ellos, directa o indirectamente regulan cuestiones relativas a la limitación de rentas en determinados contratos de arrendamiento de vivienda celebrados a partir de la entrada en vigor de la Ley 11/2020, entrada en vigor que se produjo al día siguiente de la publicación de la misma en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 21 de septiembre de 2020.

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

### **Fallo**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los arts. 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 y 18 y disposiciones adicionales

primera y cuarta de la Ley de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda, y en su virtud:

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

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

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

4º) Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

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