



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XIII legislatura · primer període · número 2 · dimarts 17 de març de 2021

TAULA DE CONTINGUT

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

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

381-00007/12

Al·legacions que formula el Parlament

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

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

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

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

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

381-00007/12

ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

Al Tribunal Constitucional

Los letrados del Parlamento de Cataluña suscritos, en representación y defensa de la Cámara, y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento del día 18 de febrero de 2021, según tienen acreditado en el Recurso de inconstitucionalidad 6289-2020, comparecen ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

Dicen

1. Que, en fecha 8 de febrero de 2021, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Tribunal Constitucional por la que se admite a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 6289/2020, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, contra los artículos 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.

2. Que, mediante Acuerdo de la Mesa de fecha 18 de febrero de 2021, el Parlamento de Cataluña decidió personarse en el procedimiento relativo al recurso de inconstitucionalidad número 6289/2020.

3. Que, en fecha 19 de febrero de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, en el asunto de referencia acuerda incorporar a las actuaciones el escrito que presentan los letrados del Parlamento de Cataluña a quienes –como pide en el mismo– se les tiene por personados en nombre de dicha Cámara y se le prorroga en ocho días más el plazo concedido por providencia de 26 de enero de 2021, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

4. Que, evacuando el trámite conferido mediante la providencia a que se ha hecho referencia, pasan a formular las siguientes

Alegaciones

I

Los artículos 2, 7.1 y 18 de la Ley 11/2020 no vulneran el principio de seguridad jurídica que contempla el artículo 9.3 CE

1. El primer motivo del recurso atribuye a la Ley y, en concreto, a los artículos 2, 7.1 y 18, unos déficits de concreción y precisión normativa de suficiente entidad como para contravenir el principio de seguridad jurídica que contempla el artículo 9.3 CE.

Este reproche se centra de manera especial en lo que los recurrentes consideran como los dos elementos claves en que se asienta el sistema de limitación de la renta del contrato de arrendamiento que establece la ley impugnada: i) la fijación de los requisitos para la declaración de áreas de mercado tenso (art. 2); y ii) la determinación del precio de referencia (art. 7).

Los recurrentes consideran, en síntesis, que el artículo 2 omite los criterios que serían necesarios en una ley para delimitar físicamente las áreas que pueden ser declaradas como de mercado tenso y que el artículo 7.1 tampoco establece unos criterios mínimos en base a los cuales debe fijarse el precio de referencia para los arrendamientos de vivienda.

Además de los reproches dirigidos a los artículos 2 y 7.1, el recurso traslada también la objeción de inseguridad jurídica al artículo 18 de la ley, pues entiende que en este caso (obligación de realojo del artículo 16.4.d) de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, que la ley impugnada modifica) el mencionado artículo 18 falta también a las más elementales reglas de la claridad y precisión normativa.

2. Antes de entrar en el análisis concreto de los preceptos impugnados por incumplir presuntamente el principio de seguridad jurídica, es necesario hacer algunas consideraciones previas sobre 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. Esta perspectiva es especialmente importante en los ámbitos que son propios del derecho administrativo, como es el caso de la ley impugnada. Y en este sentido, lo que interesa resaltar es la idea de que la ley, más allá de sus propias determinaciones, es objeto normalmente de un desarrollo reglamentario que las complete y del reconocimiento de potestades administrativas cuyo ejercicio contribuye también a este objetivo.

Otro aspecto a considerar en esta misma dirección es el uso por parte de las leyes de conceptos jurídicos indeterminados, algo que sucede con mayor o menor intensidad en todas las disciplinas jurídicas. Las leyes contienen prescripciones que deben ser aplicadas a casos concretos. Sin embargo, es evidente que no pueden siempre contemplar todos los supuestos concretos de aplicación teóricamente posibles. Por esta razón la ley utiliza a menudo los conceptos jurídicos indeterminados que no pueden confundirse, por tanto, con la inseguridad jurídica.

Los recurrentes obvian todas estas consideraciones y ello les lleva a concluir erróneamente que los preceptos anteriormente mencionados incurren en inseguridad jurídica. Pero el canon que aplican es tan extremo que, de ser aceptado, no sería superado por la gran mayoría de leyes estatales y autonómicas. Queremos enfatizar con esto 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.

En el caso que nos ocupa, veremos que se cumplen todos estos requisitos, esto es, el establecimiento en la misma ley de criterios y reglas claras y precisas sobre las materias a que se refieren los preceptos impugnados; así como la posibilidad que estas reglas y criterios puedan tener luego una mayor concreción mediante las técnicas habituales de desarrollo y aplicación de las leyes. Sin tener en cuenta todos estos factores no es posible hacer un contraste serio y riguroso de la ley con el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. En una materia como la que aquí contemplamos el cumplimiento del requisito de seguridad jurídica no puede reducirse a lo que dice estrictamente la ley, sino que debe contemplar en su conjunto los instrumentos que la misma contempla para desarrollar y precisar, en su caso, sus previsiones generales.

3. La jurisprudencia constitucional es especialmente cuidadosa en la aplicación del artículo 9.3 CE. Aunque los recurrentes no extraigan las consecuencias adecua-

das de ella, no por ello dejan de citar en el recurso diversas sentencias de las que se desprende claramente la prudencia que impera en la doctrina del Tribunal Constitucional cuando ha tenido ocasión de confrontar una ley con el artículo 9.3 CE.

En este sentido, como recuerda el mismo recurso, hay que destacar la necesidad de analizar cada supuesto en concreto huyendo de criterios genéricos o apriorísticos (STC 147/1986, de 25 de noviembre), así como no confundir la existencia de posibles lagunas o vacíos legales con la inseguridad jurídica, cuando existe la posibilidad de integrarlos por los principios que informan o se deducen de la regulación de la materia (STC 135/2018, de 13 de diciembre). Como no confundir tampoco la seguridad jurídica con posibles defectos de técnica legislativa (STC 225/1998, de 25 de noviembre).

La necesidad de integrar una ley en el conjunto más amplio del ordenamiento jurídico en el que actúa al que nos hemos referido antes, también es un principio acogido por la jurisprudencia constitucional cuando se trata de aplicar el artículo 9.3 CE. La STC 104/2000, de 13 de abril así lo reconoce y deriva una posible contravención del principio de seguridad jurídica solamente a cuando las reglas de interpretación comúnmente aceptadas en derecho no son suficientes para solucionar las eventuales confusiones o dudas que pueda generar el contenido de una ley.

Respecto del uso de conceptos jurídicos indeterminados por la ley, hay que traer a colación la doctrina establecida en la STC 14/1998, de 22 de enero, en la que se afirma que no se aprecia una quiebra del principio de seguridad jurídica por el uso de los mismos. Esta sentencia, que toma como antecedente la STC 71/1982, pone como ejemplo las remisiones que hace la ley a determinados instrumentos (en ese caso los planes urbanísticos) para complementar las previsiones mediante una habilitación normativa que permite a la Administración concretar la regulación general contenida en una ley.

Por último, no podemos olvidar que el fin principal que persigue el principio de seguridad jurídica es impedir que una norma produzca confusión o dudas a sus destinatarios acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos. Sólo cuando este resultado final se produce y pueda constatarse una incertidumbre razonablemente “insuperable” al respecto, podrá concluirse que la norma conculca el principio de seguridad jurídica (STC 104/2000, de 13 de abril).

Tomando en consideración lo que se acaba de exponer, podemos adelantar que esto no ocurre con los artículos 2, 7.1 y 18 de la ley impugnada, tal y como vamos a continuación.

4. Los recurrentes consideran que el artículo 2 de la Ley 11/2020 no determina de manera suficiente los criterios para la delimitación física de las áreas de mercado tenso, ni tampoco la misma definición de lo que debe entenderse como área de mercado tenso. Por esta razón entienden que el precepto conculca el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE.

Se trata, sin embargo, de una conclusión errónea que no resiste un mínimo contraste con lo que nos indican el contenido del mismo artículo 2 y también de otros preceptos de la ley que lo complementan y que se evita mencionar en el recurso.

Respecto de la delimitación física de las áreas con mercado de vivienda tenso, el artículo 2 las refiere a los “*municipios o partes de un municipio*” que están especialmente en riesgo de no disponer de la dotación suficiente de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita su acceso a toda la población. La delimitación física queda claramente establecida en la ley y debemos añadir al respecto que el artículo 3 de la ley establece el procedimiento para la declaración de las áreas con mercado de vivienda tenso partiendo del referente municipal. Por su parte, la disposición transitoria segunda de la ley contempla una declaración transitoria de los municipios con áreas de mercado de vivienda tenso de acuerdo con los criterios que

expresa y que, para evitar cualquier duda, concreta después en el listado de municipios que la misma ley incorpora como anexo.

Al contrario de lo que afirman los recurrentes, la ley es sumamente precisa respecto de la delimitación física de las áreas con mercado de vivienda tenso. Indica que ese ámbito es el municipal y establece un procedimiento para su declaración. Además, de manera transitoria, nos ofrece el 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 artículo 3.

En relación con el mismo artículo 2 los recurrentes ven otra inseguridad jurídica en la forma como define las áreas con mercado de vivienda tenso. El precepto la remite a los municipios o partes de un municipio que están especialmente en “riesgo” de no disponer de la dotación suficiente de viviendas de alquiler a un “precio asequible” que permita su acceso a toda la población. La ley usa en este caso unos conceptos jurídicos indeterminados, pero no por ello, como hemos dicho anteriormente, este uso debe confundirse con imprevisibilidad aplicativa de la ley, especialmente cuando el mismo artículo 2 nos dice también cuáles son las condiciones que deben concurrir para identificar la situación de riesgo a la que se refiere. Estas condiciones son las que contemplan las letras a), b) y c), cuya formulación nos ofrece unos criterios claros y precisos para identificar en cada caso los conceptos jurídicos indeterminados que usa la ley.

Respecto de estas condiciones, los recurrentes consideran que las contempladas en las letras a) y b) también incurren en inseguridad jurídica. Sin embargo, esta objeción no tiene fundamento por cuanto no existe indeterminación ni imprevisibilidad en su aplicación al basarse en criterios económicos claros, precisos, objetivos y perfectamente determinables, tal y como se desprende de su mismo enunciado.

5. Los recurrentes consideran que el artículo 7 de la Ley 11/2020 vulnera el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE por no identificar de manera suficiente como se fija o establece el “índice de referencia” del precio del alquiler de los contratos sujetos al régimen de contención que regula la ley. Se critica de manera especial que ese índice se lleve a cabo mediante la aplicación de lo que los recurrentes consideran una simple herramienta informática.

Sin embargo, el precepto es mucho más claro y previsible normativamente de lo que los recurrentes nos pretenden hacer ver, puesto que olvidan que el “índice de referencia” no es un concepto nuevo, sino establecido previamente en el artículo 68 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda. Lo que ellos entienden como una simple aplicación informática resulta ser, en realidad, una decisión de un órgano administrativo puesto que el artículo 7 de la ley impugnada nos dice que el índice lo “determina” y “hace público” el departamento de la Generalidad competente en materia de vivienda. Y además también nos dice que ese índice se establece a partir que los datos que constan en el Registro de fianzas de alquiler de fincas urbanas y de las características adicionales que deben tenerse en cuenta para calcular el índice en cada momento.

La determinación del índice de referencia es, pues, el resultado de una actuación administrativa que se concreta en una resolución también administrativa. 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. El artículo 7 cumple, por tanto, con las exigencias del principio de seguridad jurídica, sin olvidar el papel que puede jugar el reglamento en desarrollo de la ley.

6. Los recurrentes consideran, por último, que el artículo 18 de la ley infringe el principio de seguridad jurídica cuando da una nueva redacción a 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.

La argumentación de los recurrentes aprovecha que se trata de una modificación parcial de una ley para hacer una lectura claramente descontextualizada del precepto. Sin embargo, es evidente que en estos casos la correcta exégesis de la norma no puede hacerse de esta manera y requiere ponerla en conexión con el resto del artículo 16 de la Ley 4/2016 en el que se insiere la modificación que opera el artículo 18 de la ley impugnada.

El apartado 2 del artículo 16 de la Ley 4/2016 es el que toma como referencia la modificación que opera ahora el 18 de la Ley 11/2020. Ese apartado 2 se refiere de manera expresa a la transmisión de viviendas derivada de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual o la firma de una compraventa de una vivienda que traiga causa de la imposibilidad del prestatario de devolver el préstamo o el crédito hipotecario, así como al supuesto de ejecución hipotecaria o desahucio por impago del alquiler.

Es sobre este escenario dónde actúa el apartado 4 del artículo 16 de la Ley 4/2016 que ahora modifica el artículo 18 de la Ley 11/2020. Y no puede apreciarse ninguna incoherencia, indeterminación o indefinición en su encaje con el mencionado apartado 2, puesto que continúa quedando perfectamente claro que la obligación de realojo a que se refiere la ley se aplica antes de la adquisición del dominio en el caso de compensación, dación en pago o compraventa o 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 y es obvio, por otra parte, que la exigencia final que establece el 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 pues no tiene ningún sentido en los otros.

En consecuencia, el artículo 18 de la Ley 11/2020, considerado e interpretado en el contexto general en el que actúa, es decir, en el marco del artículo 16 de la Ley 4/2016, es perfectamente claro, coherente y previsible en la obligación que establece sin que suscite duda alguna desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 CE.

II

Los artículos 6.1, 15.1, 16.2, y la Disposición Adicional primera de la Ley 11/2020, no vulneran el artículo 33 de la CE

1. El fundamento segundo del recurso de inconstitucionalidad considera que los artículos 6.1, 15.1, 16.2 y la Disposición Adicional primera de la Ley 11/2020 vulneran el derecho de propiedad del artículo 33 CE en la medida que imponen al propietario de una vivienda una limitación sustancial, definitiva y determinante de una de las facultades esenciales que integran el derecho de propiedad. Los recurrentes identifican esta facultad como la de “disfrute” del derecho de propiedad, pero debemos suponer que se refieren en realidad al derecho de obtener un rendimiento económico (renta) en coherencia con la regulación que se desprende de la ley impugnada.

Aunque este fundamento del recurso se dirige sobre diversos preceptos (los indicados más arriba), podemos comprobar como los recurrentes se centran en realidad en el artículo 6.1, pues es el único al que hacen referencia en el desarrollo del fundamento jurídico, sin hacer ninguna alusión a los otros preceptos. Por esta razón y aplicando la reiterada doctrina constitucional que exige a los recurrentes la carga de exponer “razonadamente” los motivos en que se sustenta la presunta tacha de inconstitucionalidad (por todas, la STC 22/2012, de 16 de febrero), deberíamos entender que la impugnación de los artículos 15.1, 16.2 y la Disposición Adicional primera de la Ley 11/2020 no puede ser atendida por falta de este requisito procesal por lo que concierne, al menos, al motivo de impugnación a que se contrae el fundamento jurídico segundo del recurso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, podemos incluso relativizar este problema en la medida que lo que se expondrá a continuaci3n como argumento de defensa no solo sirve para el 3nico art3culo al que los recurrentes se refieren en el desarrollo de este motivo del recurso (el art3culo 6.1), sino tambi3n para los dem3s preceptos que se indican en el encabezamiento del motivo.

2. El art3culo 6.1 de la Ley 11/2020 establece unos criterios de contenci3n de rentas en los contratos de alquiler de vivienda que se concluyan en un 3rea con mercado de viviendas tenso y est3n comprendidos en el 3mbito de aplicaci3n de la ley. Los criterios de contenci3n son los establecidos en las letras a) y b) del art3culo 6.1, a los que debe sujetarse la renta pactada al inicio del contrato.

Es innegable que los criterios de contenci3n de rentas que establece la ley (b3sicamente, no sobrepasar el precio de referencia establecido para el 3rea considerada como de mercado de vivienda tenso y no sobrepasar, dentro de unas condiciones, la renta consignada en el 3ltimo contrato de arrendamiento) introducen una limitaci3n que afecta al derecho a obtener una utilidad o un beneficio econ3mico de la propiedad. Ahora bien, de la existencia de esta limitaci3n (o de otras distintas impuestas por ley) no se sigue necesariamente una vulneraci3n del derecho de propiedad privada, puesto que el art3culo 33 CE no consagra ni concibe este derecho como absoluto o ilimitado.

Como ha tenido ocasi3n de exponer la doctrina y la misma jurisprudencia constitucional (STC 111/1983, entre otras), el reconocimiento que el art3culo 33 hace del derecho de propiedad privada es el propio de un derecho subjetivo “debilitado”, una categor3a que alude especialmente al car3cter relativo y no absoluto del derecho, que lo hace susceptible de un amplio margen de configuraci3n legal que la propia Constituci3n considera que debe existir necesariamente para que el derecho de propiedad se adec3e, en cada caso, a las demandas o exigencias sociales que puedan incidir en el mismo.

Como indica el apartado 2 del mismo art3culo 33 CE, la “funci3n social” es la que determina su contenido de acuerdo con las leyes. Como dicen las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 93/2015, de 14 de mayo, el derecho de propiedad se configura y se protege como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero tambi3n, al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos por las leyes en atenci3n a valores e intereses de la colectividad, es decir, de la finalidad o utilidad social que cada categor3a de bienes objeto de dominio est3 llamada a cumplir.

El derecho de propiedad no es una categor3a 3nica. Por el contrario, ofrece muchas y diversas vertientes debido a la mayor o menor relevancia social de los bienes objeto de propiedad y de su destino. Por esta raz3n, la funci3n social de unos bienes objeto de dominio no es igual a la de otros y tampoco es ajeno a ello, en una sociedad plural y democr3tica, la percepci3n que de esa funci3n social puedan tener los poderes p3blicos. Como ha tenido ocasi3n de declarar el Tribunal Constitucional, la funci3n social del derecho de propiedad no se concibe como un l3mite externo del derecho de propiedad, sino que act3a como un principio o criterio de “configuraci3n” del mismo derecho, esto es, como elemento identificador del contenido mismo del derecho de propiedad.

En sus conocidas disertaciones sobre el derecho de propiedad y la funci3n social DUGUIT llega a afirmar que la propiedad no es un derecho, sino una funci3n social y considera que el poseedor de una riqueza tiene, por el mero hecho de poseerla, una funci3n social que cumplir; lo que le lleva a afirmar, en consecuencia, que la intervenci3n de los gobernantes es leg3tima cuando se dirige a asegurar que se cumple esa funci3n social. Aunque es cierto que esta concepci3n tan radical de la propiedad privada y su funci3n social no es la que se ha impuesto en la pr3ctica, s3 lo es, en cambio, que el concepto del derecho de propiedad nos ofrece de manera indisocia-

ble una vertiente individual junto con otra colectiva y que ésta última condiciona la primera por la necesidad de que la propiedad privada sirva también al “bien común”.

3. En la STC 37/1987, el Tribunal Constitucional señala que la función social del derecho de propiedad implica descartar una configuración “abstracta” del derecho como la concebida en el Código Civil; y añade que la función social no impide que el derecho de propiedad quede protegido como un ramillete de facultades individuales sobre las cosas, pero también, 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 está llamada a 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 (el ejemplo de la vivienda es perfectamente apropiado en la actualidad). Y como dice la STC 11/1981, sólo podrá entenderse que se vulnera el artículo 33 CE cuando pueda demostrarse claramente que las situaciones establecidas por el legislador hacen inviable el derecho, dificultan más allá de lo razonable su ejercicio o lo despojan de la protección necesaria.

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 como tal. Una situación que, cómo veremos, no ocurre en el presente caso.

4. Aunque en este motivo del recurso los recurrentes no profundizan en ello (sí lo hacen en otros motivos), es importante avanzar desde ahora que el legislador que determina la función social del derecho de propiedad no es sólo el estatal, sino que también lo son los legisladores autonómicos. Como nos dicen las SSTC 37/1987 y 16/2018, la función social del derecho de propiedad debe conectarse necesariamente con las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias y, por tanto, con las competencias autonómicas (exclusivas o compartidas) que, por razón de su finalidad o contenido material, se proyectan sobre el derecho de propiedad, por la necesidad de atender los intereses generales.

La delimitación del derecho propiedad no se opera sólo por la legislación civil, sino también mediante aquellas otras leyes sectoriales que se ocupan de atender principalmente los “intereses públicos” a los que se vincula la propiedad privada. Y como consecuencia de ello, es evidente que tampoco se infringe el principio de igualdad por el hecho de que exista una pluralidad normativa derivada de las reglas de distribución de competencias siempre y cuando no se infrinjan, cómo es lógico, normas básicas estatales sectoriales o las condiciones básicas que, en su caso, haya podido establecer el Estado en ejercicio de la competencia del artículo 149.1.1 CE.

5. Los recurrentes citan de manera especial en defensa de su argumentación la STC 89/1994. Pero esta jurisprudencia, correctamente entendida, se gira en contra de sus intereses. La STC 89/1994 tiene como objeto la regulación de los arrendamientos urbanos y es especialmente adecuada al caso que contemplamos por cuanto señala esta materia como uno de los supuestos claros dónde la incorporación de las exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad es necesaria e incuestionable.

Esta sentencia toma como referencia la anterior STC 222/1992 y llega a la conclusión 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 concertados, es decir, que no eliminan, suprimen o vacían esa utilidad hasta el punto de hacer irreconocible el derecho de propiedad. Y en este punto el Tribunal Constitucional añade algo esencial que los recurrentes

olvidan o pasan por alto. Algo tan importante como entender que la “utilidad económica” implica la percepción de la correspondiente renta, por lo que sólo una disposición que supusiera el “vaciamiento” del contenido económico de la renta acordada podría representar la vulneración del derecho reconocido por el artículo 33 CE

En la STC 89/1994 el Tribunal acepta, por tanto, de manera absolutamente clara y evidente, que la facultad del legislador de establecer medidas de contención de la renta en los arrendamientos urbanos se insiere 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. Obviamente, contener o limitar la renta no excluye la utilidad económica como pretenden hacer ver los recurrentes equiparando erróneamente una contención o limitación con la pérdida de esa utilidad.

6. El artículo 6.1 de la Ley 11/2020 concreta la política de contención de las rentas en los contratos de alquiler que el legislador catalán ha considerado necesario establecer a partir de los criterios que indica el artículo 1 de la ley, a saber: i) que la vivienda arrendada se destine a residencia permanente; y ii) que la vivienda arrendada se encuentre situada en un área que haya sido declarada como mercado de vivienda tenso. Los motivos que justifican la adopción de la política de contención de la renta se encuentran claramente especificados en el Preámbulo de la ley y responden a una realidad objetiva, especialmente la fuerte escalada de los precios de alquiler de vivienda experimentada en los últimos años en Cataluña. Una tendencia que se experimenta más acentuadamente en determinadas áreas territoriales, que son las que indica con criterios objetivos el artículo 2 de la ley.

De esto se deduce que el legislador ha actuado con prudencia y proporción al no aplicar la política de contención de renta indiscriminadamente en todo el territorio de Cataluña, sino únicamente en aquellas partes del mismo donde es necesario asegurarla. Por otra parte, esta política de contención se adopta en el artículo 6.1 de la ley, bajo criterios claros, precisos y coherentes con el fin para el que se establece. La prudencia del legislador también se proyecta en este mismo precepto cuando se excluye del ámbito de aplicación de la ley las prórrogas de contratos ya vigentes, puesto que el artículo 6.1 se refiere en futuro a los contratos que se “concluyan” y a la renta pactada “al inicio del contrato”; por consiguiente, no hay en la ley ninguna norma de efectos retroactivos que altere esta interpretación.

Situados en este escenario, se hacen evidente dos conclusiones especialmente relevantes para rebatir los argumentos expuestos en esta parte del recurso de inconstitucionalidad.

La primera es que la ley 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; el interés colectivo o la utilidad social en el acceso a la vivienda es un principio rector de la política social y económica que recoge la CE (artículo 47) y la ley impugnada se insiere, por tanto, en el deber de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. La función social que delimita el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con el apartado 2 del artículo 33 CE y el principio rector del artículo 47 CE son los fundamentos constitucionales que amparan la actuación del legislador catalán. Como lo son también, desde luego, los títulos competenciales en función de los que se dicta la ley de acuerdo con lo que establece su Disposición Final tercera.

La segunda conclusión es que la fórmula de contención de la renta que utiliza la ley no alcanza en modo alguno a vaciar de contenido o hacer irreconocible el derecho de propiedad en lo que concierne a su “utilidad económica”. Como se desprende claramente del artículo 6.1 este contenido económico continúa existiendo, puesto que la norma únicamente establece un límite a la libertad de pactos que no puede

tacharse en modo alguno de desproporcionado y mucho menos arbitrario. Los criterios que a este efecto establecen las letras a) y b) del artículo 6.1 son objetivos, sin que puedan ser tachados de irrazonables o desproporcionados al tomar en consideración, por una parte, el precio de referencia de las viviendas de características análogas en el mismo entorno urbano (que determina el departamento de la Generalidad competente en materia de vivienda, de acuerdo con el artículo 5 de la ley); y, por otra parte, la renta consignada en el último contrato de alquiler de la vivienda, debidamente actualizada.

III

El régimen especial de contención y moderación de rentas de los artículos 6; 15 por el que se añade un apartado 4.b) al art. 124 de la Ley 18/2007 y 16 por el que se añade un apartado 4.a) al art. 125 de la Ley 18/2007, todos de la Ley 11/2020 no vulnera la competencia exclusiva del Estado del art 149.1.8º CE y además es acorde con la configuración constitucional del derecho a la propiedad y su función social del artículo 33 CE

1. Los recurrentes alegan como tercer motivo del recurso que, el artículo 6 de la Ley 11/2020 que regula la renta inicial del alquiler sujeta al régimen de contención y moderación de rentas, el artículo 15 por el que se añade un apartado 4.b) al art. 124 de la Ley 18/2007 que tipifica como infracción grave la fijación de una renta que supere el importe máximo en más del veinte por ciento que corresponda en aplicación del régimen de contención de rentas y por último, el artículo 16 por el que se añade un apartado 4.a) al art. 125 de la Ley 18/2007, que tipifica como infracción leve el hecho que la fijación de la renta no supere dicho porcentaje, vulneran la competencia exclusiva atribuida al Estado en materia civil del art 149.1.8º CE, por cuanto que suponen una injerencia a bases contractuales de la relación arrendaticia.

Es en base a esta supuesta vulneración que el recurrente construye su argumentación partiendo de la propia dicción del artículo 149.1.8º CE que circunscribe las competencias de las comunidades autónomas en el estricto ámbito del derecho civil o foral especial allí donde lo hubiere, y limitada la actuación de las mismas a la «*conservación, modificación y desarrollo*» del mismo, para seguidamente exponer toda la doctrina constitucional que sobre la exigencia de la «*conexión*» va estrechamente ligada a las competencias de la comunidades autónomas en el marco del desarrollo de su derecho civil propio.

En definitiva, las dos líneas argumentales en base a las cuales se sustenta, a su juicio, la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados son en primer lugar, la constatación de la falta de *conexión* de la regulación en materia de arrendamientos urbanos, con las instituciones del derecho civil foral catalán y, en segundo lugar, por la estricta vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de las bases de las obligaciones contractuales, por cuanto que la regulación de la limitación de la renta y los preceptos que sancionan la conductas relacionadas con los incumplimientos derivados de dicha regulación, inciden directamente en el principio de libertad de pactos, uno de los ámbitos incluidos dentro de lo que la doctrina constitucional ha venido a definir como bases de las obligaciones contractuales del art 149.1.8º CE, mencionado a los efectos de sustentar su argumentación a la sentencia del Tribunal Constitucional 132/2019.

Como primera respuesta a esta argumentación debemos analizar si el régimen especial de contención y moderación de rentas contenido en los preceptos cuya constitucionalidad está en tela de juicio, puede incluirse en términos absolutos y sin tener en cuenta ningún otro precepto constitucional, dentro de lo que el Tribunal ha venido a considerar como «*bases de las obligaciones contractuales*», partiendo de un hecho que para esta parte es esencial, que consiste tener en cuenta (en los mismos

términos reconocidos por la propia STC 132/2019) 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.

En este sentido, y a los efectos de proceder al examen concreto de constitucionalidad de los preceptos impugnados debemos tener en cuenta que, no podemos partir de un análisis sobre el régimen especial en materia de contención y moderación del precio de la renta como una noción conceptual independiente y abstracta sin establecer su necesaria relación con el resto de preceptos de la propia Ley 11/2020, así como también con la Ley catalana 18/2007 de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, (en adelante Ley 18/2007) eje normativo central derivado de las competencias estatutariamente asumidas por la Generalitat de Catalunya en materia de vivienda. Tampoco podemos llevar a cabo el referido análisis de la regulación impugnada en materia de contención y moderación de rentas prescindiendo de otros preceptos constitucionales que, como más adelante se verá, entran en juego como parámetros para juzgar la constitucionalidad de la misma.

Volviendo al desarrollo de la argumentación del recurso de la parte adversa sobre la falta de encaje de los preceptos impugnados en lo que la doctrina constitucional ha venido a considerar como *bases de las obligaciones contractuales* debemos afirmar que la misma sostiene que, los referidos preceptos introducen una regulación que incide en la determinación de la renta del contrato, considerada como elemento esencial del mismo (según lo establecido en el art 1543 Código Civil) y, por ello, limitador de la libre configuración de pactos entre las partes.

Como pone de manifiesto la parte recurrente, el Tribunal en la STC 132/2019 ha configurado algunos de los elementos que deben tener la consideración de básica en materia de contratos: «.../...los principios desarrollados en los títulos I y II del Libro IV del Código Civil (arts. 1088 a 1314), en especial las normas relativas a las fuentes de las obligaciones (arts. 1089 y ss CC), a la fuerza vinculante del contrato (art 1091 CC) y las que regulan los elementos esenciales y efectos (arts. 1254 a 1280).../... los principios materiales que se extraen de estas normas como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de traslación del dominio, la obligatoriedad del contrato, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento, la responsabilidad universal del deudor, los requisitos de la validez y eficacia del contrato o la defensa de los consumidores.»

Además, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 123/2019 entiende que la competencia estatal ex art 149.1.8º CE no se proyecta hacia una regulación concreta y detallada de un tipo contractual, sino hacia lo que se debe entender como aquellos elementos «.../...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».

Afirmado lo anterior es preciso analizar el contenido exacto de los preceptos impugnados a los efectos de determinar si realmente existe una afectación en los elementos estructurales de la institución arrendaticia y en qué medida inciden aquellos en los componentes esenciales en los que la doctrina constitucional ha venido a considerar como el ámbito sobre el cual se debe proyectar la competencia exclusiva del Estado quedando limitada de este modo, la competencia del legislador autonómico. En definitiva, de lo que se trata es de analizar si el régimen especial de contención de rentas del modo en que está regulado en la Ley 11/2020 (en los mismos términos que los utilizados por el propio Tribunal), afecta a la estructura de la relación contractual o a su lógica interna, y en consecuencia al tener la consideración de básicos vulneran las bases estatales, o si por el contrario, no hay tal afectación a la configuración de la lógica y esencia de la relación contractual arrendaticia, que-

dando así excluida la referida vulneración por contravención de lo establecido en el art 149.1.8º CE.

En este sentido, como ya hemos afirmado anteriormente y para poder determinar el alcance de la supuesta afectación del régimen especial de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento, que puede producir hacia los elementos estructurales y esenciales del contrato de arrendamiento o lo que es lo mismo, sobre elementos configuradores de la institución arrendaticia de bienes inmuebles, es preciso realizar el referido análisis a partir del contenido y alcance de los propios preceptos impugnados puestos en relación con el contexto normativo en donde se inserta dicha regulación, configurado en este caso básicamente, 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, aprobadas en virtud de las competencias exclusivas en materia de vivienda establecidas en el artículo 137.1 EAC.

El artículo 1.1 de la Ley 11/2020 establece que es el objeto de la Ley la regulación de la contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, pero la misma no se establece con carácter general para todos los contratos de arrendamiento, sino únicamente cuando concurren dos circunstancias concretas, a saber, cuando la vivienda esté destinada a la residencia permanente del arrendatario (apartado a) y siempre que esté situada en una área que haya sido declarada como área con mercado de vivienda tenso (apartado b). Además, para poder confirmar que se trata de una medida especial sin vocación de generalidad, vemos como el apartado 2 del referido artículo excluye del ámbito de aplicación de la Ley a los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a regímenes especiales y a los contratos que se relacionan en el referido apartado de entre los que podemos destacar, los que se hubieren suscrito antes del 1 de enero de 1995, los que tienen por objeto viviendas sujetas a régimen de protección oficial o los de carácter asistencial.

Es importante destacar que la Ley determina cuáles son los requisitos a los efectos de determinar cuándo una área puede ser susceptible de declaración de mercado tenso, de modo que como veremos queda estrechamente vinculado con el objetivo de garantizar en la medida de lo posible, el acceso a una vivienda digna y asequible, ya que el artículo 2 de la Ley 11/2020 establece que tienen dicha consideración aquellos 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.../...”*.

Vemos pues como el régimen especial de contención y moderación de rentas, no se aplica a todos los contratos de arrendamiento en términos generales, sino solamente a aquellos que se encuentren incluidos dentro de una zona declarada previamente con mercado de vivienda tenso. Así la declaración previa por la administración competente de una área con mercado de vivienda tenso, va a comportar únicamente para aquellos contratos de arrendamiento incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley (art 1.1) y que se concluyan dentro de la misma, su sometimiento al régimen de contención y moderación de rentas, concretamente a la determinación de la renta inicial del alquiler de la vivienda (art. 6) sujeto al precio de referencia (art 7), establecido a partir del índice de referencia de precios de alquiler de viviendas del art 5, todos de la Ley 11/2020.

En este sentido, y a los efectos de determinar que el régimen de contención y moderación de rentas se establece con carácter especial si se cumplen determinadas condiciones establecidas en la Ley 11/2020, y que el mismo está estrechamente vinculado con la garantía del derecho de acceso a una vivienda digna y asequible dentro del marco de las políticas públicas en materia de vivienda, debemos mencionar que el artículo 6 de la Ley 11/2020 establece las referidas condiciones. En este sentido, se establece que la renta no puede sobrepasar el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas en el mismo entorno y que solamente opera en el caso de que la vivienda se hubiere arrendado en los cinco años

anteriores, consistente en no superar la renta consignada, 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.../...»* Finalmente, mencionar que los artículos 15 y 16 mediante los cuales se añaden respectivamente los apartados 4.b) al art. 124 de la Ley 18/2007 y 4.a) al art 125, ambos de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda que modifican el régimen sancionador a los efectos de tipificar aquellas conductas que, eludiendo el régimen de contención de rentas, comporten superar el importe máximo de la renta.

Como hemos afirmado anteriormente los preceptos objeto de impugnación se deben poner en relación con el resto de preceptos de la Ley 11/2020 a los efectos de poner en cuestión, contrariamente a lo que sostiene la parte adversa, su consideración de norma básica por cuanto que podría formar parte del elemento esencial del contrato según la doctrina jurisprudencial a la que hemos hecho referencia con anterioridad. En este sentido, debemos precisar que el TC ha venido a afirmar que tienen la consideración de básicas *«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»*

De este modo y retomando el análisis sustantivo y material de los preceptos impugnados a los efectos de que puedan tener por si mismos la consideración de regulación básica de conformidad con el art 149.1.8º CE, y por ende inconstitucionales, podemos afirmar que de la lectura de la Ley 11/2020 se deduce con claridad que el régimen de contención de rentas no afecta al 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 únicamente a aquellos contratos de arrendamiento destinados únicamente a la vivienda permanente del arrendatario y que se sitúen de 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 a tenor de lo dispuesto en el art 1.2 de la referida ley quedan excluidos dentro de su ámbito de aplicación. En este sentido, es importante destacar que en el párrafo octavo del preámbulo de la Ley 11/2020 justifica que la regularización que en la misma se contiene *«.../... se concibe como una medida excepcional.../... y 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.../...»*

Ciertamente, con el objeto de destacar el régimen en términos de excepcionalidad de la medida, de su ámbito de aplicación y duración limitados debemos hacer notar que el régimen de contención y moderación de rentas del art 6 de la Ley 11/2020, además de aplicarse en los supuestos definidos en la parte dispositiva de la Ley durante un periodo de cinco años en aquellas áreas declaradas con mercado de vivienda tenso, cuyo precio de los alquileres haya experimentado en los cinco años anteriores un crecimiento interanual acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima de la tasa interanual del IPC de Catalunya (art 2c), es también de aplicación en términos de régimen transitorio durante un año para aquellos municipios incluidos en el anexo de la Ley 11/2020 que disponen de unos índices de referencia de precios en los que los precios de alquiler han sufrido un incremento superior al 20% en los últimos cinco años (Disposición transitoria segunda).

Además, es preciso señalar que la entrada en vigor del referido régimen especial no se efectúa con vocación de permanencia en el tiempo, toda vez 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, a cuyo efecto se constituye una comisión que deberá elevar anualmente un informe al Gobierno que deberá remitir posteriormente al Parlamento (Disposición adicional sexta).

Se trata pues de una medida configurada en términos de excepcionalidad que se enmarca dentro del régimen normativo configurador del derecho a la vivienda encabezado por la Ley 18/2007 cuyo objetivo es el de garantizar la función social de la propiedad, que como veremos más adelante se articula de forma totalmente congruente con la configuración constitucional del derecho a la propiedad prevista en el art 33 CE e instrumental para hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada amparado en el art 47 CE, adoptada en el ámbito de las competencias estatutariamente reconocidas a la Generalitat de Cataluña.

Partiendo de las premisas anteriores debemos confirmar pues, que es dudoso que la regulación contenida en los artículos 6, 15 y 16 que tiene la consideración de excepcional sin vocación de generalidad (solo para los contratos de arrendamiento determinados en el art 1.1 de la Ley 11/2020 que se incluyan en una área de mercado tenso) y limitada en el tiempo (durante cinco años según el art 4.2 de la Ley 11/2020, o un año para los municipios incluidos en el anexo, según la Disposición transitoria segunda) pueda tener cabida dentro de lo que el tribunal ha venido a considerar como «*bases de las obligaciones contractuales*» por afectar supuestamente al elemento esencial de la relación contractual en términos generales. En este sentido, podemos sostener que la posible incidencia del régimen de contención de rentas tal y como está configurado en la Ley 11/ 2020, (a saber, excepcionalidad y limitación material y temporal anteriormente aludidas) no va a desvirtuar la institución arrendaticia ni va a afectar el elemento esencial de la relación contractual entre las partes, toda vez que existe el precio cierto y el uso y disfrute determinado resultan inalterados.

Ello es así por cuanto que el TC en su Sentencia 132/2019 establece una estrecha relación entre la noción de «*bases de las obligaciones contractuales*» y «*el núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación*» de este modo, podemos afirmar que 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 estableciendo 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. Además, no afecta a la reconocibilidad del contrato (STC 37/1987, FJ 2), de modo que esta parte considera que es difícil sostener que una medida excepcional, limitada a un tipo de contratos de arrendamiento y para un tiempo determinado pueda tener la consideración de norma básica y por ello adolecer de inconstitucionalidad como sostiene la parte adversa. En definitiva, legislar sobre contratos no equivale a legislar sobre las bases de las obligaciones contractuales.

Además, y como consecuencia de todo lo expuesto anteriormente, es preciso sostener que el análisis de los preceptos impugnados no puede realizarse única y exclusivamente bajo la óptica de la relación «*inter privados*» prescindiendo de otra clase de consideraciones que tienen que ver con el derecho a la propiedad privada, derecho que como cualquier otro, no puede ser ilimitado, por cuanto que está estrechamente vinculado a su función social por determinación constitucional. En este sentido, debemos referirnos a Ley 18/2007, cuyo objeto expreso es el de «*regular el derecho a la vivienda, entendido como el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada a las diversas etapas de la vida de cada uno, a la situación familiar, económica, social y a la capacidad funcional*», regulación que ha sido completada posteriormente con la aprobación de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y pobreza energética; el Decreto ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria; y la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de personas en riesgo de exclusión residencial.

El conjunto normativo al cual nos acabamos de referir ha sido completado de forma más reciente teniendo en cuenta la situación generada con motivo de la grave crisis financiera internacional, y con objeto de hacer revertir la fuerte subida de los precios de las viviendas agravada aún más por la pandemia de la Covid-19, mediante la convalidación del Decreto ley del Gobierno de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y el Decreto ley del Gobierno de la Generalitat de Catalunya 1/2020, de 21 de enero por el que se modifica el anterior, que contienen un paquete de medidas de protección del derecho a la vivienda de entre las que se destacan las dirigidas a combatir la subida exponencial de los precios de alquiler de viviendas que han sufrido las zonas urbanas más tensionadas de Cataluña.

En este sentido destacar que la convalidación del referido Decreto ley 17/2019 supuso la introducción por primera vez en la Ley 18/2007 de una serie de medidas para propiciar una moderación de los precios de alquiler de los contratos de arrendamiento. Concretamente, se reguló el índice de referencia (art 68 bis), se estableció la obligación de hacer público el referido índice en los anuncios de alquiler de viviendas (art 59, letra g) así como en las ofertas de arrendamiento (art 61.2 letra f), se estableció la obligatoriedad de hacer constar el referido índice en los contratos de arrendamiento y finalmente, se incorporó como infracción leve la omisión de todas las obligaciones anteriormente mencionadas (art. 5 125.2 letra f) preceptos que fueron impugnados en Recurso de inconstitucionalidad núm. 2577/2020, y que posteriormente fueron declarados constitucionales en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 7.

Expuesto lo anterior hay que añadir que el régimen de contención de rentas 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, derecho constitucional que los poderes públicos deben de garantizar por cuanto que deben promover las condiciones adecuadas y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el mismo.

En consecuencia, como ya hemos afirmado en las alegaciones anteriores es oportuno reiterar la idea de que el derecho a la propiedad no es un derecho ilimitado, sino que se reconoce en la Constitución española con un contenido que vendrá modulado por su función social, de modo que como indica el apartado 2 del artículo 33 CE, la *función social* del derecho de propiedad es la que delimita su contenido de acuerdo con las leyes. Por ello tal y como se afirma en las SSTC 37/1987, FJ 2, y 93/2015 el derecho de propiedad se debe configurar y proteger 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 está llamada a cumplir*».

Se trata pues de analizar la adecuación del régimen de contención de rentas como uno de los elementos configuradores de la política de vivienda de acuerdo con la doble vertiente del derecho de propiedad sobre la vivienda reconocida por el Tribunal Constitucional. En este sentido ha afirmado «*la vertiente individual como el haz de facultades que integra el tipo de derecho de propiedad privada y la vertiente institucional relativa a la función social de la misma*» (STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 5).

En consecuencia, si el desarrollo normativo de este derecho debe adecuarse a esta doble vertiente de su contenido esencial a la que acabamos de aludir, la referencia que ha de atender el control jurisdiccional habrá de buscarse, en palabras del Tribunal Constitucional, en el «*contenido esencial o mínimo de la propiedad privada entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento*

histórico de que se trate y como proactividad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable» (STC 37/1987, FJ 2).

En este orden de cosas, es oportuno destacar que, en la actualidad, la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad, que se traduce en la previsión legal del régimen de contención de precios dentro del marco del régimen de intervenciones públicas de protección del derecho constitucional del derecho a la vivienda, es un hecho socialmente admitido. Dichas intervenciones se justificarían solamente en tanto que estén legitimadas por un interés público, como es el del presente caso el de hacer frente a una problemática que padecen los habitantes de determinados municipios con unos datos alarmantes configuradores de una situación crítica de emergencia habitacional, agravada por la situación de la pandemia a la que se debe añadir la presencia constante desestabilizadora de las mega burbujas en los mercados de activos financieros, tanto de bonos, como de bienes inmobiliarios.

Por ello, y en palabras del tribunal *«debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito»* (STC 37/1987, FJ 2), de modo que podemos afirmar que partiendo de los artículos 33.1 y 47 CE, los poderes públicos *“deben delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes”* (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8b). En este sentido, este Alto Tribunal también ha señalado que *«existen ciertamente fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales como por ejemplo el artículo 33, que delimita el derecho de propiedad de acuerdo con su función social»* (STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 3). Por todo ello, concluye el tribunal que el derecho a la propiedad privada, en su doble dimensión subjetiva e institucional, ha experimentado una transformación profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el artículo 348 del Código Civil (STC 37/1987).

En definitiva, la Constitución garantiza el derecho de propiedad en su contenido esencial, en aquello que permite su reconocibilidad, pero a su vez, permite la modulación del contenido de las facultades del propietario a través de las leyes. De este modo, el derecho de propiedad pasa a ser modulado sin afectar a su esencia, con el contenido que definen las leyes configurado en el presente caso, por el régimen excepcional de moderación y contención de rentas de la Ley 11/2020 articulado en base a la competencia estatutariamente reconocida a la Generalitat de Cataluña ex art 137.1 en materia de vivienda que incluye la capacidad de establecer su configuración legal ex art 110 EAC en tanto que se trata de una competencia exclusiva.

En consecuencia, podemos afirmar que existe una correlación entre la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda del art 137 EAC que incluye en su letra a) *«la planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y el equilibrio territorial»* y el derecho a la propiedad privada (STC 16/2018, FJ 8), de modo que por la propia finalidad y objetivo del régimen especial de contención y moderación de rentas incluido en los preceptos impugnados, por cuanto que se dirige al cumplimiento de una finalidad de interés público tiene la cobertura constitucional de los artículos 33.2 y 47 CE y en consecuencia, es posible realizar una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos impugnados.

En consecuencia, esta parte sostiene que se trata de considerar el régimen especial de contención y moderación de rentas de rentas como un elemento externo configurador de uno de los contornos del derecho de propiedad 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 me-

didat para fer frente a la graves dificultades de acceso a la vivienda y garantizar el derecho constitucional de acceso a la misma.

Además, es importante añadir que no podemos extraer los preceptos impugnados del contexto establecido por la Ley catalana 18/2007, que ha venido a regular el derecho constitucional y estatutario a la vivienda entendido como el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna y adecuada en función de la situación familiar, económica y social, y comportando un cambio fundamental para avanzar en el cumplimiento de la función social de la vivienda. En este sentido, es importante destacar como en su preámbulo se hace referencia a la necesidad de establecer *«una reacción pública para resolver situaciones irregulares que se producen, cuya gravedad se muestra en términos de afectación de derechos fundamentales y del contexto social y urbano»*. Por ello, es significativo mencionar que con motivo de las modificaciones operadas en la referida Ley por el Decreto ley 17/2009, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y el Decreto ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2020, de 21 de enero de modificación del anterior, se ha venido a establecer un cambio fundamental para avanzar en el establecimiento de esta reacción pública a la que nos acabamos de referir, cuya cobertura constitucional es evidente.

En este sentido, tal y como hemos expuesto en la segunda de las presentes alegaciones, no se puede obviar que los poderes públicos tienen la obligación de establecer medidas dirigidas a salvaguardar la función social de la vivienda, algunas más cercanas a alguna de las vertientes individual o institucional del derecho a la propiedad privada y otras más o equidistantes respecto a las mismas. En esta última dirección, podemos situar a la regulación de la definición de utilizaciones anómalas de la vivienda, a la institución expropiatoria, a la regulación de la duración máxima de los contratos de arrendamiento, a la definición de vivienda vacía, al establecimiento del índice de referencia de precios de alquiler de viviendas y también a la regulación del régimen especial de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda cuya constitucionalidad es ahora objeto de examen.

En definitiva, es notoriamente conocida la necesidad de afrontar el reto que plantea el acceso a una vivienda digna y asequible frente a la fuerte subida de los precios que ha causado dificultades económicas muy graves para el acceso a la vivienda y permanecer a ella. Podemos destacar en este sentido como el Banco de España en el «Informe sobre el Mercado de la vivienda en España entre el 2014 y 2019», analizó en el apartado 3.2 «Los retos de la intervención pública en el mercado de la vivienda» en donde se expone, que después de realizar un análisis de la situación en aquel periodo, reconoce que la fijación de un mecanismo automático de actualización de rentas en un determinado periodo de tiempo reduce la incertidumbre en la toma de decisiones laborales y de consumo de los arrendatarios.

Expuesto lo anterior debemos afirmar que el régimen especial de contención y moderación de rentas, como lo es también el deber de destinar de forma efectiva el bien inmueble al uso habitacional, no altera ni interfiere en el contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda en los términos en los que se ha venido afirmando por parte del Tribunal Constitucional, en la STC 93/2015 y más recientemente en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 5. Como correlato de lo anterior podemos afirmar que la competencia estatal debe versar sobre principios verdaderamente esenciales cuya contraposición entre un territorio y otro dé lugar a desigualdades básicas sin ninguna justificación, cosa que en el presente caso no se produce, por encontrarse los municipios afectados en unas condiciones de especial vulnerabilidad con motivo de la fuerte subida de los precios del alquiler en los últimos cinco años y que de forma transitoria también están identificados en el anexo de la Ley 11/2020.

Como conclusión de lo expuesto anteriormente podemos afirmar que los artículos 6; 15 por el que se añade un apartado 4.b) al art. 124 de la Ley 18/2007 y 16 por el que se añade un apartado 4.a) al art. 125 de la Ley 18/2007, todos de la Ley

11/2020 los cuales establecen el régimen especial de contención y moderación de rentas son constitucionales por cuanto que el contenido de los mismos 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) y porque los mismos se enmarcan dentro de la dimensión institucional del derecho a la propiedad privada estrechamente vinculada con la función social establecida en el artículo 33 CE, y cuya concreción de su contenido corresponde a la Generalitat de Catalunya titular de la competencia sectorial de la tutela de tales intereses en virtud del art 137.1 EAC.

IV

El artículo 3 de la Ley 11/2020 no vulnera la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE

1. Los recurrentes impugnán los apartados 2, 3, y 4 del artículo 3 de la Ley 11/2020 porque consideran que vulnera de manera mediata o indirecta la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones locales (art. 149.1.18 CE).

Esta vulneración se produciría, según los recurrentes, por el hecho de que la competencia para efectuar la declaración de áreas con mercado tenso a que se refiere el artículo 3 se atribuya, además de al departamento de la Generalidad competente en materia de vivienda, al Ayuntamiento de Barcelona y al Área Metropolitana de Barcelona; y porque la iniciativa para efectuar esa declaración pueda partir de los municipios afectados o de los entes locales supramunicipales en que se encuentren integrados.

Los recurrentes entienden que esta regulación es contraria a lo establecido en los artículos 25, 7.4 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y, por este motivo, se produciría la vulneración mediata del artículo 149.1.18 CE.

2. Respecto del artículo 25 LRBRL se alega, en síntesis, que entre las materias competenciales que identifica “en todo caso” como propias de los municipios, el precepto sólo prevé la competencia en materia de promoción y gestión de vivienda de promoción pública. Y no siendo éste el caso que aquí nos ocupa, se deduce que la atribución por ley de una competencia distinta queda vinculado al cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados 3, 4 y 5 del mismo artículo 25 LRBRL, que no se habrían cumplido en este caso.

No hay duda alguna que los recurrentes fundamentan su alegación en un concepto notoriamente restringido del alcance de la autonomía local y, por ende, también del principio de descentralización como principios establecidos por la Constitución y el Estatuto. Tanto uno como el otro, son principios cuya finalidad es reforzar la proximidad y la participación ciudadana en los asuntos que más directamente afectan a los ciudadanos y, por consiguiente, no pueden ser interpretados restrictivamente sin una base legal clara cuando el legislador pretende aplicarlos.

Como reconocen los propios recurrentes, el artículo 25 LRBRL constituye una garantía de la autonomía local en cuanto a su contenido material. Sin embargo, su redactado pone de relieve que, como norma básica que es, no tiene un carácter absoluto o completo en cuanto al reconocimiento de las competencias municipales puesto que: i) remite a la ley sectorial la concreción de las competencias en las materias que enumera; y ii) no excluye que el legislador pueda atribuir a los municipios competencias distintas a las que enumera el apartado 2 del artículo 25 LRBRL.

No existe, por tanto, en la LRBRL una regla que impida al legislador competente (estatal o autonómico) atribuir competencias a los municipios que no se encuentren enumeradas en el apartado 2 de su artículo 25. El artículo 7.2 LRBRL lo confirma

inequívocamente cuando considera como competencias propias de los municipios aquellas que sean determinadas por Ley. Por consiguiente, la interpretación conjunta del artículo 25.2 y 7.2 LRBRL, lleva a la conclusión de que el primero sólo opera como una garantía “mínima” y no como un límite a la atribución de competencias locales.

Además, hay que señalar que a las Áreas Metropolitanas no se les aplica el artículo 25.2 LRBRL que afecta únicamente a los municipios. Estos entes se rigen esencialmente por las leyes autonómicas a las que remite el artículo 43 LRBRL, debiendo señalar que dentro de las competencias que la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, atribuye a esta entidad local se encuentra, precisamente, el ejercicio de las competencias que en “materia de vivienda” le reconocen las leyes (artículo 36, letra h)).

Los recurrentes ponen especial énfasis en que la atribución de la competencia para declarar las áreas de mercado de vivienda tenso a que se refiere el artículo 3 de la Ley 11/2020 en favor de la Administración local, no cumple con los requisitos establecidos en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LRBRL. Pero en este punto entran en una contradicción cuando, por una parte, dicen que esa competencia no es de las que enumera el apartado 2 del mismo artículo y, por otra, pretenden aplicarle unos requisitos que sólo se refieren a estas competencias, tal y como se desprende del redactado de los apartados 3, 4 y 5.

Ciertamente, podría argumentarse de contrario que los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LRBRL deben ser interpretados extensivamente a cualquier competencia que el legislador atribuya como propia a los municipios. No debemos olvidar que el artículo 25 fue objeto de modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) con el objeto de contener el gasto local. Pero es evidente que la finalidad de la LRSAL y el contenido de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LRBRL no puede ser interpretado sin atender a la naturaleza de la competencia en cuestión y, más concretamente, al impacto económico que puede generar su reconocimiento. En este sentido, el apartado 4 del artículo 25 LRBRL nos ofrece una pista muy clara cuando nos habla de la necesidad de cumplir los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del “servicio o la actividad”. No hay duda, por tanto, que la ley está pensando en aquellas competencias de contenido “prestacional” que son, por su naturaleza, las que pueden generar un impacto económico sensible sobre el presupuesto del Ayuntamiento.

Sin embargo, este no es el caso de una competencia como la contemplada en el artículo 3 de la Ley 11/2020 que se mueve en un plano esencialmente declarativo y que no comporta la necesidad de financiar *pro futuro* ningún servicio público o actividad. Las competencias que el artículo 3 reconoce en favor del Ayuntamiento de Barcelona y del Área Metropolitana de Barcelona se reconducen a la tramitación de un procedimiento administrativo y a la adopción de una resolución que produce, por sí misma, el efecto declarativo que contempla la ley; y es evidente que para esas dos administraciones el ejercicio de esta competencia no puede suponer ningún impacto mínimamente relevante sobre sus recursos financieros a los efectos que pretenden garantizar los apartados 3,4 y 5 LRBRL. Esto se hace aún más evidente en el caso de los otros municipios o entes a los que se refiere el apartado 4 del artículo 3 de la Ley 11/2020, pues en este caso la ley sólo les reconoce un derecho de iniciativa.

3. Los recurrentes alegan la posible contradicción del artículo 3 de la Ley 11/2020 con el artículo 7.4 LRBRL si se entendiera que la competencia para declarar un área como de mercado de vivienda tenso, no fuera atribuida como propia o por delegación.

Es una alegación que no tiene fundamento por cuanto el apartado 2 del mismo artículo 7 LRBRL dice claramente que son competencias propias las atribuidas por

ley y éste es el caso que aquí estamos contemplando. Por consiguiente, nos remitimos a los argumentos de contrario que acabamos de exponer e incluso podemos aprovechar para reforzarlos en la medida que la redacción del apartado 4 del artículo 7 LRBRL nos viene a confirmar que los límites a la atribución de competencias locales que la LRSAL introdujo en su día sólo tienen como objeto aquellas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad financiera del “conjunto” de la Hacienda municipal.

4. Por último, los recurrentes llegan a plantearse incluso la hipótesis de que el artículo 3 de la Ley 11/2020 estuviera contemplando una delegación de competencias. No hay nada en el precepto que indique que sea ésta la técnica legislativa utilizada y, por tanto, la presunta contradicción con el artículo 27 LRBRL está fuera de lugar.

Del redactado del artículo 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 Generalidad. 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 artículo 3 establece para iniciar el oportuno procedimiento.

En este esquema no tienen cabida el artículo 7.4, ni el artículo 27 LRBRL, aunque sí puede tenerlo, en cambio, el artículo 25 LRBRL. Pero, tal y como hemos argumentado más arriba, no existe contradicción alguna entre este artículo y el 3 de la Ley 11/2020. Y sin esta contradicción no puede producirse tampoco ninguna vulneración mediata de la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 CE.

V

5. El régimen de contención y moderación de rentas de los artículos 6; 15 por el que se añade un apartado 4.b) al art. 124 de la Ley 18/2007 y 16 por el que se añade un apartado 4.a) al art. 125 de la Ley 18/2007, todos de la Ley 11/2020 no suponen ninguna vulneración del artículo 10.1 CE

En el apartado quinto del recurso la parte recurrente afirma la existencia de una vulneración del art. 10.1 CE por parte de los preceptos impugnados, en base a una supuesta relación entre el principio de la autonomía de la voluntad consagrado en el artículo 1.255 del Código Civil y el principio de dignidad de la persona que, en palabras del recurrente «.../... el art 10.1 de la CE eleva a fundamento de orden político y de la paz social»

La parte recurrente no establece en este apartado del recurso ninguna argumentación en base a la cual se pueda justificar la existencia de una «sustantiva vulneración del art 10.1 de la CE» sino que se limita a citar las SSTC 93/2013 y la 132/2019, sin establecer una conexión lógica con el supuesto de hecho que es ahora objeto de enjuiciamiento, como veremos más adelante. Es decir, no se 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, lo que nos plantea serias dudas sobre si la recurrente tiene el convencimiento fundamentado de que existe realmente una vulneración en los términos que ella misma alega.

Ambas sentencias no sirven para sostener la argumentación de la recurrente en relación con la supuesta vulneración del artículo 10.1 CE de los preceptos impugnados. En el supuesto de la Sentencia 132/2019 en el FJ 6 el Tribunal se refiere al principio de libertad de pactos como fundamento mismo de la institución del contrato en términos generales, y para enmarcar al Derecho contractual como uno de los sis-

temas de derecho eminentemente dispositivo, pero no para sostener una vulneración sustantiva del referido principio por parte del precepto allí analizado. En palabras del Tribunal se afirma que «.../...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. Por ello, esta institución encuentra también fundamento constitucional en el art. 38 CE, por el que se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.../...».

En el supuesto analizado en la Sentencia 93/2013 FJ 8, se refiere a la íntima conexión existente entre la uniones de hecho y el derecho a la intimidad personal del art 18.1 CE de las personas que integran las referidas uniones, conexión que «.../... deriva, sin ningún género de dudas, de la dignidad de la persona que el art. 10.1 CE reconoce» (STC 51/2011, de 14 de abril, FJ 8), y, por ello, es patente la conexión entre ese derecho y la esfera reservada para sí por el individuo, en los más básicos aspectos de su autodeterminación como persona (STC 143/1994, de 9 de mayo, FJ 6)».

Lo que acabamos de manifestar pone de manifiesto que en este apartado del recurso al limitarse la parte recurrente a citar dos sentencias del tribunal sin que haya ninguna argumentación que sirva de fundamento para justificar la vulneración del art 10.1 CE por parte de los preceptos impugnados de la Ley 11/2020, podemos afirmar que no se cumple con el canon que viene exigiendo la jurisprudencia constitucional en la formulación de los recursos de inconstitucionalidad. En este sentido, recordar que el Tribunal ha venido reconociendo en muchas ocasiones que la parte recurrente tiene una carga alegatoria como «una condición inexcusable inherente «a la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente» (STC 118/2017 que en su FJ 2, cita entre otras la STC 185/2016, FJ 7 c).

Además, podemos afirmar que nos encontramos frente a «una aseveración genérica, huérfana de toda argumentación» (STC 22/2012, FJ 2 b) o dicho en otros términos frente a una «mera afirmación retórica de inconstitucionalidad.../...sin exponer los concretos vicios de institucionalidad...» (STC 118/2017 FJ 2 ii) circunstancia que no permite conocer a esta parte «a la(s) que asiste el derecho de defensa .../... conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional .../... por lo cual si no se atiende esta exigencia, se falta la diligencia procesalmente requerida». (STC 13/2007, FJ 1). Para concluir y en palabras del Tribunal «.../... no cabe entrar en ningún tipo de análisis jurídico, pues no cabe reconstruir de oficio la demanda de inconstitucionalidad [SSTC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 4 e), y 140/2016, FJ 2 a)]. Ello se traduce, en todo caso, no en una inadmisión parcial del recurso –como alega el Abogado del Estado–, puesto que la impugnación de tales preceptos resultaba posible, sino en su desestimación [SSTC 140/2016, de 21 de julio, FJ 2 a) y fallo; 202/2016, de 1 de diciembre, FJ 2 a) y fallo, y 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 7 y fallo] (STC 35/2017 FJ 2).

No obstante, llegados a este punto de la argumentación, es inevitable manifestar que, a nuestro entender y como hemos venido afirmando en los otros apartados de las presentes alegaciones, que el establecimiento del régimen especial de contención y moderación de rentas que es objeto del presente enjuiciamiento, no es contrario, ni atenta contra el 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 ni mucho menos, entender que vulnera el art. 10.1 CE sino que por prescripción constitucional del art 33.1 CE está estrechamente vinculada con la función social a la 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.

En consecuencia, y como corolario de lo anterior esta parte considera que es totalmente inaceptable que en un Estado social y democrático de derecho se pueda vincular el régimen excepcional y temporal de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda que se concluyan en un área con mercado de viviendas tenso (incluido en los preceptos cuya constitucionalidad está en tela de juicio) con una supuesta vulneración del principio de dignidad de la persona que, en palabras del recurrente «.../... *el art 10.1 de la CE eleva a fundamento de orden político y de la paz social*» toda vez que, sostener la afirmación en estos términos supone negar la función social del derecho a la propiedad prevista en el art 33.1 CE y también obviar el derecho que tienen todos los españoles a una vivienda digna y adecuada reconocido en el art 47 CE. Por lo tanto, si establecemos una relación del principio de dignidad de la persona con los preceptos constitucionales a los que nos acabamos de referir, veremos como la argumentación de la parte recurrente carece totalmente de sentido.

A lo anterior debe añadirse que no debe olvidarse cuál es la doble función del art 10.1 CE. Por un lado, la legitimadora de la actuación de los poderes públicos en cuanto que respeta y tutela la dignidad de las personas, y la función hermenéutica o interpretativa de todas las normas del ordenamiento jurídico que deberán ser aplicadas y ejecutadas con estricta fidelidad los valores incluidos en este artículo. Además, por su ubicación en la CE podemos determinar su rango, ya que resulta patente que se trata de una norma determinante que conecta el Preámbulo y el Título Preliminar con el resto del Título I. En este sentido, el art 10.1 CE que declara la dignidad de la persona, sus derechos inviolables y el libre desarrollo de la personalidad, incluye los principios y los valores esenciales del preámbulo y el título Preliminar, los cuales se concretan como normas imperativas en los artículos siguientes del Título I en especial los derechos del Capítulo Segundo de entre los cuales cabe destacar el art 33.2 CE que reconoce la función social de la propiedad privada y los principios rectores de la política social y económica del Capítulo Tercero, de entre los que cabe señalar el derecho que tienen todos los españoles a una vivienda digna y adecuada reconocido en el art 47 CE.

Vemos pues que ante la ausencia de argumentación específica o de razonamientos de la parte recurrente que deberían fundamentar la presunta vulneración constitucional y de la lectura del contenido de ambas sentencias, el Tribunal no puede dar por fundamentada la supuesta vulneración de los preceptos impugnados en materia régimen especial y temporal de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda que se concluyan en un área con mercado de viviendas tenso.

VI

El artículo 15 por el que se añade un apartado 4.b) al art. 124 de la Ley 18/2007 y el artículo 16 por el que se añade un apartado 4.a) al art. 125 de la Ley 18/2007, todos de la Ley 11/2020 no vulneran la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.1º CE

En el apartado sexto del recurso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 15 i 16 por considerar que, aun entendiendo que la Generalitat de Catalunya fuere la titular de la competencia para establecer el régimen especial de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de viviendas y por ello, la competente para establecer el régimen sancionador por incumplimiento de las limitaciones derivadas del dicho régimen, existe una vulneración del art 149.1.1º CE que otorga al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que

garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

La parte recurrente alega que el régimen sancionador introducido por los referidos artículos a la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, tipifican y sancionan las conductas relativas a los incumplimientos en materia de contención de rentas, comporta «*divergencias irrazonables y desproporcionadas con el fin perseguido respecto de la regulación vigente en el resto de España*» lo que está explícitamente proscrito por el Tribunal Constitucional, y ello a pesar de que la Generalitat de Catalunya pueda establecer un régimen sancionador como competencia instrumental respecto del competencia sustantiva, dentro del marco de las bases del procedimiento común. Finaliza su alegato con la afirmación de que el régimen sancionador quiebra con la autonomía de la voluntad de las partes a los efectos de poder fijar los términos de la renta, por cuanto que establece una diferencia respecto del régimen aplicable al resto de España.

La parte recurrente invoca en términos generales el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, del título horizontal del art 149.1.1º CE sin ofrecer ninguna argumentación que analice con detalle los preceptos impugnados desde la perspectiva de las competencias que ostenta la Generalitat, y que a criterio de esta parte entrarían en juego a los efectos de poder justificar la constitucionalidad de los mismos. Además, sorprende que en los alegatos la parte recurrente se sitúe en el plano de la mera suposición cuando da por supuesta la existencia de las competencias que ostenta la Generalitat en materia de moderación y contención de rentas de los contratos de arrendamientos.

Es decir, se niega la posibilidad de la existencia de un régimen diferente, aunque sea mínimo, y ello a pesar de que sea consecuencia del ejercicio de las competencias autonómicas. Tampoco hay en esta parte del recurso ningún criterio discriminatorio en función del contenido diverso que tiene la norma impugnada, defendiendo sin más el criterio de la uniformidad para todos los ciudadanos del Estado.

El recurso contiene afirmaciones genéricas efectuadas sin contextualización que afectan el contenido del régimen para sancionar las conductas relacionadas con los incumplimientos en materia de contención y moderación de rentas, introducidos respectivamente en los artículos 124 y 125 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, mediante los artículos 15 y 16 de la Ley 11/2020. En este sentido, la propia recurrente elude la carga de argumentar, aunque sea mínimamente, los motivos en los que sustenta la inconstitucionalidad de los referidos preceptos. Esto no sucede, desde luego, cuando sólo se realizan reproches genéricos de inconstitucionalidad sin el esfuerzo de intentar demostrar su existencia mediante la oportuna conexión con los contenidos de la norma, y como más adelante se verá, sin justificar cuál es la normativa estatal concreta cuyas bases han sido vulneradas por los preceptos impugnados.

En este sentido, esta parte pasa a analizar dos aspectos importantes a los efectos de poder defender la constitucionalidad de los referidos preceptos. El primero, relativo a cuál es el alcance de las competencias autonómicas que entran en juego a partir de una lectura integradora de los preceptos impugnados con el resto de los preceptos de la Ley 11/2020, y puestos en relación con la Ley 18/2007, en base a las competencias estatutariamente asumidas. El segundo, sobre cuál es el alcance que debe darse a la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE, toda vez que, es sobradamente advertido que el Estado a través de las cláusulas generales de competencias de los artículos 149.1.1º y 149.1.13º CE las ha convertido en auténticos títulos transversales, cuyo alcance de los mismos está definido por las finalidades que se persiguen con cada una de ellas, y en ningún caso por las materias sobre las cuales actúa en cada momento concreto. Por esta razón en base a los referidos títulos, el Estado ha venido a regular cualquier actividad que considera necesaria para el logro de los amplísimos objetivos que considera inherentes a los mismos, y ello lo ha ve-

nido efectuando a pesar de que se trate de actividades que forman parte del núcleo esencial de una materia o submateria en la que las comunidades autónomas tienen atribuidas competencias exclusivas, como lo es en el presente supuesto las competencias en materia de vivienda reconocida a la Generalitat por el artículo 137 EAC y la competencia del art 159 EAC en materia de régimen jurídico i procedimiento de las administraciones públicas catalanas en aquello que no esté afectado por el art 149.1.18 CE.

En relación con el primero de los aspectos a tener en cuenta debemos afirmar que la competencia exclusiva en materia de vivienda que el artículo 137 EAC atribuye a la Generalidad se circunscribe a la ordenación de este sector material que incluye la capacidad para poder establecer su configuración legal, tal y como resulta del artículo 110 EAC. Ya hemos expuesto en los apartados anteriores de estas alegaciones cuál es la dimensión del derecho de la propiedad privada que viene condicionada por su doble vertiente la privada o interna y la institucional estrechamente ligada con su función social constitucionalmente reconocida ex art 33 CE de la cual también le puede corresponder al Estado la aprobación de sus aspectos básicos mediante la aprobación de la normativa correspondiente.

Entrando al análisis del contenido de los preceptos impugnados podemos afirmar que los artículos 15 y 16 de la Ley 11/2020 añaden a la Ley 18/2007 junto al resto de infracciones en materia de vivienda, la tipificación de las infracciones con motivo de la incorporación del régimen especial en materia de contención y moderación de rentas que vienen a completar el régimen de moderación de precios de alquiler introducido por el art. 8 del Decreto ley 17/2019, cuya constitucionalidad fue confirmada por el tribunal en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 7.

El artículo 15 añade una nueva letra b) al art 124 de la Ley 18/2007 para tipificar como infracción grave «*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*» y en el artículo 16 se añade una nueva letra a) en el apartado 4 del artículo 125 a los efectos de tipificar como leve si el referido incremento no supera el referido porcentaje.

Sobre ello es preciso señalar que el régimen sancionador incluido en los preceptos objeto de impugnación está estrechamente ligado con el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley 11/2020 en materia de contención de rentas en contratos de arrendamiento en áreas con mercado de vivienda tenso, y por ello debe considerarse como el contenido normal de las competencias que habilitan para la ordenación jurídica de una materia o sector determinado siendo en este supuesto, 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 artículo 149.1.1º CE que alega la recurrente en esta parte del recurso, ni tampoco por el 149.1.18º CE para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. El Tribunal Constitucional ha dicho reiteradamente (SSTC 48/1988, 227/1988, 96/1996 y 124/2003, entre otras) que la potestad sancionadora tiene *carácter instrumental* respecto de las competencias sustantivas a las que puede ir asociada, de lo que se desprende que las comunidades autónomas pueden adoptar normas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia de que se trate, afirmación que avala la constitucionalidad del régimen sancionador incorporado en la Ley 18/2007, como consecuencia directa y necesaria de la regulación específica en materia moderación y contención de rentas que contiene la Ley 11/2020.

Ciertamente, esta jurisprudencia advierte también que esta capacidad no permite introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio cuando esté limitada por

principios básicos del ordenamiento estatal, y especialmente, por aquellos que pueden desprenderse de las bases en materia de procedimiento administrativo común. Sin embargo, en la argumentación del recurso la parte recurrente no tiene 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, medidas que se han aprobado en el marco de la configuración constitucional del derecho a la propiedad de conformidad con la definición del art 33 CE como medida instrumental para hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada amparado por el art 47 CE. Además, la recurrente realiza una invocación expansiva en términos generales del art 149.1.1º 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. Como en otras ocasiones el recurso se mueve en el terreno procesalmente inaceptable, de formular alegaciones genéricas de inconstitucionalidad que después no se concretan ni razonan, más allá del recurso de reproducir citas jurisprudenciales descontextualizadas, pero que son totalmente insuficientes para cubrir los déficits que presente el recurso en su contenido argumentativo.

El Tribunal Constitucional ha mostrado desde un buen principio un interés especial por interpretar la competencia estatal del artículo 149.1.1º CE con un alcance limitado, con el fin de conciliarla con el principio de autonomía. En el caso concreto de la competencia del artículo 149.1.1º CE, es necesario señalar que se trata de una competencia circunscrita a la garantía de las condiciones “básicas” que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales. Por otra parte, el alcance de esta competencia básica no se establece, como sucede en otros apartados del artículo 149.1.1º CE, sobre materias sectores o materias concretas. Esta configuración especial del título competencial ha llevado a la jurisprudencia constitucional a restringir su alcance precisando que las condiciones básicas a que se refiere el artículo 149.1.1º CE han de ser sólo las *imprescindibles y necesarias* para garantizar la igualdad, que *no puede consistir en una igualdad absoluta* (STC 61/1997 y 173/1998, entre otras). Y también le han llevado a precisar que estas condiciones básicas de igualdad se predicen respecto de los derechos y obligaciones constitucionales en sí mismos considerados, pero no de los sectores materiales en que estos pueden verse implicados, porque si no fuera así, la fuerza expansiva que tienen estos derechos podría llegar a desbordar el ámbito y el sentido que debe darse al artículo 149.1.1º CE. El Tribunal Constitucional es consciente de este peligro y por ello le ha llevado a afirmar que el artículo 149.1.1º CE *no puede operar como una especie de “título horizontal”* capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera remotamente, hacia un derecho o deber constitucional (STC 61/1997 y 173/1998, entre otras).

La interpretación del alcance del artículo 149.1.1º CE también debe ponerse en relación con la capacidad de incidir en la definición del contenido de los derechos y las obligaciones cuando los mismos están directamente relacionados con ámbitos materiales que son competencia autonómica y esta competencia permite el ejercicio de la potestad legislativa, como es el caso del régimen especial de contención de rentas de la Ley 11/2020 y el subsiguiente régimen sancionador que tipifica y sanciona los incumplimientos derivados del mismo introducidos en la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda.

En este sentido, debemos destacar que la previsión del art 149.1.1º CE es una habilitación constitucional para que el Estado en virtud de su competencia exclusiva establezca unas condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de modo que la referida previsión se debe contemplar desde la perspectiva de las condiciones básicas en el sentido de establecer un «*mínimo común denominador*» 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 (STC 37/1987 FJ3). A ello hay que añadir que, según la doctrina constitucional, los referidos derechos son los deberes constitucionales en sentido estricto así como los deberes básicos. De ese modo, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se deben predicar de esos derechos y de los deberes constitucionales en sí mismos considerados, pero en ningún caso de los sectores materiales en los que estos se insertan (STC 61/1997 FJ 7ª). Finalmente, como ha venido a reconocer el Tribunal hay que añadir que la habilitación del art 149.1.1º CE al ser de carácter finalista queda desplazada en presencia de un título competencial más específico, y en particular, cuando la competencia estatal, por su propia naturaleza, ya permite cumplir la función uniformadora que justifica la habilitación del art 149.1.1 CE (SSTC 109/2003, FJ 3; 251/2006, FJ11; 3/2013, FJ 8, y 111/2012, FJ 5). Además, en tanto que queda condicionada al aseguramiento de la igualdad obliga a que el examen de las condiciones básicas que imponga el legislador estatal para la consecución de este objetivo respete el principio de proporcionalidad en el sentido que «no contiene una injerencia o restricción de la competencia autonómica» (SSTC 164/2001 FJ 4; 54/2002 FJ 3, y 135/2006, FJ 2 d)

Como ya hemos afirmado anteriormente, la Ley 11/2020, y en especial el régimen de moderación y contención de rentas, actúa básicamente sobre el sector de la vivienda (artículo 137 EAC) y sobre la competencia de derecho civil (artículo 129 EAC), materias que, por su naturaleza, tienen relación directa con el derecho de propiedad privada, de manera que no puede determinarse el alcance de dichas competencias, sin que su ejercicio pueda afectar al derecho de propiedad, pero que como hemos podido justificar anteriormente en las presentes alegaciones no afectaría al reconocimiento de la institución arrendaticia ni a los elementos esenciales del contrato.

En el caso concreto del derecho de propiedad privada ya hemos tenido ocasión de ver que se trata de un derecho constitucional «debilitado», como así lo ha definido la misma jurisprudencia constitucional. Una expresión que debe ponerse en conexión con la capacidad del legislador de definir la función social del derecho de propiedad teniendo en cuenta la naturaleza de los distintos bienes sobre los que recae y de los intereses generales que se puedan ver afectados. Como dice el artículo 33.2 CE la «función social» del derecho de propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes.

La identificación de la función social del derecho de propiedad, cuya función ha sido remarcada varias veces en los distintos apartados de las presentes alegaciones, y que es obviada por el recurrente en todas las partes del recurso es el elemento clave para delimitar el contenido del derecho, de modo que la Constitución deja en este caso un amplio margen de acción al legislador. Y es en este punto donde hay que recordar la jurisprudencia constitucional que distingue entre la vertiente individual y la institucional del derecho de propiedad, situando en esta última la función social que es distinta en los distintos bienes y que no puede desligarse de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido (STC 37/1987, de 26 de marzo). Una distinción que es de especial relevancia a los efectos que lo aquí se discute por cuanto el mismo Tribunal Constitucional nos dice explícitamente que la regulación de esta función social del derecho de propiedad “*incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses*” (STC 16/2018 y 32/2018, entre otras).

Situados en este contexto se hace evidente la inconsistencia de esta parte del recurso al omitir esta importante precisión jurisprudencial, que incide necesariamente sobre el alcance de la competencia estatal del artículo 149.1.1º CE. Obviamente este título no puede quedar vacío de contenido, pero sus características especiales y la necesidad de preservar el contenido de las competencias sectoriales más específicas,

obliga a una aplicació especialment cautelosa que la mateixa jurisprudència constitucional ha situat en aquest cas en la existència d'una normativa estatal dictada al amparo de l'article 149.1.1º CE que pugui actuar com a contrast de la normativa autonòmica. Així se desprèn amb meridiana claredat de la STC 173/1998 quan nos diu que:

“en tant que esta legislació estatal no se hagi dictat, resultarà sumament difícil atribuir a la legislació autonòmica una invasió competencial, ja que el article 149.1.1 CE, més que delimitar un àmbit material excluyente de tota intervenció de les Comunitats Autònomes, lo que conté es una habilitació per a que l'Estat condicione –mediante, precisament, el establiment de unas “condicions bàsiques” uniformes– el exercici de eses competències autonòmiques con el objecte de garantir la igualtat de tots los espanyols en el exercici de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales”

A tenor de esta jurisprudència, el recurs no té en compte que la invocació de l'article 149.1.1º CE implica en aquest cas concret, realitzar un anàlisi de constitucionalitat «mediata», que solament pot fer-se mitjançant la identificació d'una llei estatal que, dictada en exercici de la competència atribuïda per l'article 149.1.1º CE, operi com a paràmetre de constitucionalitat. Però d'ello, com ja hem manifestat amb anterioritat, no ens diu la part recurrent, que no alega ni identifica què norma estatal existeix com a exercici de la habilitació que l'article 149.1.1º CE que podria oposar-se com a norma bàsica a les articles 15 i 16 de la Ley 11/2020 i més concretament a la Ley 18/2007 en on s'inserten les infraccions greus i lleus en matèria de contenció i moderació de rendes i això estaria suposadament vulnerant. En aquestes circumstàncies, tal i com nos recorda la STC 16/2019, la competència bàsica de l'article 149.1.1 CE (alegada en aquests termes) no pot operar com a límit de la Ley 11/2020.

Exposat lo anterior hem de concloure que l'article 15 per el que se afegeix un apartat 4.b) al art. 124 de la Ley 18/2007 i l'article 16 per el que se afegeix un apartat 4.a) al art. 125 de la Ley 18/2007, tots de la Ley 11/2020 no vulneren la competència exclusiva de l'Estat de l'art. 149.1.1º CE, tota vegada que se han dictat al amparo de la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya de l'art 159 EAC en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques, per el caràcter instrumental de la potestat sancionadora de la qual emanen els preferits preceptes impugnats, respecte de la competència substantiva de l'art 129 i 137 EAC.

VII

El article 15 de la Ley 11/2020 no vulnera el principi de legalitat en matèria sancionadora que estableix el article 25 CE

1. Els recurrents impugnen l'article 15 de la Ley 11/2020, que afegeix un nou apartat 4 al article 124 de la Ley 18/2007, del dret a la vivenda, per considerar que no compleix el mandat de taxativitat o de *lex certa* que exigeix l'article 25.1 CE i que se concreta en la necessitat que la llei determine amb precisió les condutas que poden constituir infracció administrativa.

Cal indicar, sense embargo, que aquesta tacha d'inconstitucionalitat no se dirigeix a tot el article 15, si no únicament a la lletra a) del nou apartat que se introdueix en l'article 124 de la Ley 18/2007, del dret a la vivenda, que té dues lletres més. A més, també es necessita destacar que els recurrents no fan cap al·lusió a aquestes altres dues lletres, a pesar de que les mateixes són importants per precisar l'abast de la lletra a) sobre la que se dirigeix l'impugnació.

El argumente en el que se fundamenta l'impugnació és que la lletra a) és imprecisa en el seu contingut quan tipifica com a infracció greu en matèria de contenció

de rentas que se incumplan “las reglas esenciales” relativas a la determinación de la renta en un arrendamiento sujeto a régimen de contención.

2. Hay que reconocer 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 por qué genere incerteza respecto de la conducta sancionable.

El enunciado del nuevo apartado 4 que introduce el artículo 15 es muy claro cuando nos dice que las conductas que contemplan sus letras a), b) y c) constituyen infracciones graves en materia de “contención de rentas”. Esto nos sitúa, por tanto, dentro del marco referencial de la propia Ley 11/2020, que es la que establece esta regulación y que, por esta misma razón, añade en la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, el complemento sancionador necesario para garantizar su aplicación. La Ley 11/2020 podría haber establecido directamente un régimen sancionador, pero el legislador ha considerado oportuno integrarlo dentro del marco más general de la Ley 18/2007.

Por otra parte, tal y como hemos adelantado, la letra a) no puede ser considerada al margen de lo que establecen las letras b) y c) del nuevo apartado 4. La lectura de estas otras dos letras pone de relieve que el legislador ha querido singularizar de manera especial dos conductas infractoras de la Ley 11/2020, que son las que se contemplan en las mismas. En cambio, la letra a) tiene un alcance más general, pero no por ello inconcreto, cuando define como infracción el incumplimiento en el contrato de arrendamiento de una vivienda sujeta al régimen de contención de rentas las reglas esenciales de este régimen “*relativas a la determinación de la renta*”. Son, por tanto, las obligaciones que a este efecto contempla la propia ley las que constituyen el parámetro o canon aplicativo del régimen sancionador.

3. Los recurrentes ponen especial énfasis en que la expresión “reglas esenciales” es demasiado indeterminada, puesto que no hay en la ley ningún precepto que permita identificar claramente el carácter esencial o no de las obligaciones que afectan a la determinación de la renta.

Sin embargo, no podemos olvidar en este punto dos importantes consecuencias que derivan de la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación del principio de legalidad del artículo 25 CE en el ámbito del derecho sancionador administrativo.

Como declaran, entre otras, las SSTC 69/1989 y 26/1994, la regulación de los ilícitos administrativos mediante conceptos jurídicos indeterminados (la esencialidad predicada de unas reglas lo es) no vulnera el requisito de *lex certa* si su concreción es razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, que permitan prever con suficiente seguridad la naturaleza y las características “esenciales” de las conductas constitutivas de infracción.

Por otra parte, como reconocen los mismos recurrentes, el principio de legalidad en materia sancionadora administrativa admite una flexibilización en la reserva de ley, de modo que no prohíbe la remisión a un reglamento cuando este no innova y sólo cumple una función de complemento o desarrollo de la Ley. Esta jurisprudencia ha tenido su reflejo en la normativa básica de las Administraciones Públicas y está hoy recogida en el artículo 27.3 LRJSP que habilita al reglamento para introducir “especificaciones” respecto de las infracciones contempladas en una ley que, sin ser nuevas infracciones, ni alterar la naturaleza o los límites de la ley, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas sancionables.

Situados en este contexto concreto, el artículo 15 de la Ley 11/2020 no es inconstitucional y tampoco es acreedor de la aplicación de la doctrina de la STC 13/2013 que citan los recurrentes, pues no es lo mismo referir las “reglas esenciales” a las obligaciones que contempla una ley, que a las que pueda contemplar una autorización o una licencia (un mero acto administrativo), que es el supuesto que contempla dicha sentencia.

Como decíamos antes, la delimitación del concepto de “reglas esenciales” relativas a la determinación de la renta, 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 al amparo de lo que establece el artículo 27.3 LRJSP, en la medida que es 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.

VIII

La regulación contenida en la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020 no supone la vulneración de la competencia estatal del artículo 149.1.6° CE

En la alegación octava la parte recurrente afirma que la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020 es contraria a la Constitución por vulneración del título competencial del art 149.1.6° CE que determina la competencia exclusiva del Estado en materia de «legislación procesal».

En este sentido, la parte recurrente en el transcurso de su alegato afirma que la referida disposición, que establece una particularidad consistente en determinar que se resuelvan mediante juicio verbal: «*Las demandas judiciales que tengan por objeto la determinación de la renta y el reembolso de las cantidades pagadas en exceso en contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas regulado por la presente Ley .../...*», no tiene encaje dentro de lo que el propio artículo 149.1.6 CE establece como «*necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas*» toda vez que, la misma no supera las fases de enjuiciamiento constitucional que ha venido desarrollando la doctrina constitucional en sus SSTC 71/1982; 83/1986; 121/1992; 173 /1998; 123/1999 y 47/2004, para poder sustentar la legitimidad constitucional de la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020.

En consecuencia, esta representación realiza el análisis de la disposición adicional cuarta que bajo el título «*Procedimiento judicial*» se inserta en la Ley 11/2020 siguiendo para ello, cada una de las referidas fases de enjuiciamiento constitucional a los efectos de poder justificar la constitucionalidad de la disposición adicional impugnada. De modo preliminar, y desde una perspectiva teleológica, es preciso señalar que, si bien el artículo 149.1.6° CE tiene por objeto la salvaguarda de la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales, ello no es óbice para prescindir del contenido del propio precepto constitucional, por cuanto que a pesar de establecer inicialmente la competencia exclusiva del Estado, no establece una reserva absoluta a favor del mismo, ya que deja abierta a la colaboración competencial de las comunidades autónomas cuando dispone «*sin perjuicio de las necesarias especialidades...*» precepto que en el caso de Catalunya se identifica estrictamente con la competencia prevista en el art 130 EAC cuyo contenido expresa que «*Corresponde a la Generalitat dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña*».

En relación con el alcance de la competencia autonómica en el ámbito procesal y la metodología que según la doctrina del Tribunal debe seguirse para enjuiciar si la determinación de la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020 encaja dentro de lo que el bloque de la constitucionalidad atribuye como competencia de la Generalitat, se procede a analizar el contenido de la misma de acuerdo con la referida metodología, del mismo modo que se ha argumentado por parte de la recurrente en el octavo alegato del recurso. Así se va a dilucidar si concurren en el presente supuesto las premisas en las que se fundamenta la salvedad competencial contenida en el art 149.1.6° CE para poder determinar si el contenido de la disposición adicional impugnada tiene su encaje dentro las «*necesarias especialidades.....*» precepto que

en el caso de Catalunya se identifica estrictamente como hemos afirmado anteriormente, con la competencia prevista en el art 130 EAC, por cuanto que vincula las referidas especialidades a las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña.

En primer lugar, 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 se determinará si entre las peculiaridades sustantivas o materiales establecidas en la Ley 11/2020 y las singularidades procesales que contiene la norma impugnada existe la conexión directa con entidad suficiente que sirva para justificar las especialidades procesales incorporadas.

En relación con la primera de las cuestiones y a los efectos de poder determinar el derecho sustantivo cuya particularidad se debe justificar, debemos partir que el objeto de la Ley 11/2020 es la regulación (excepcional y temporal atendiendo a la necesidad de dar respuesta urgente a la situación de emergencia en materia de vivienda estrechamente vinculado con la función social de la vivienda) 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).

Asimismo y para completar lo anterior, la Ley 11/2020 introduce un régimen de control y sancionador, y para ello introduce en la Ley 18/2007 nuevos apartados a los efectos de tipificar las infracciones relacionadas con los incumplimientos directamente vinculados con el régimen de contención y moderación de rentas, y además incorpora como resultado de las necesarias particularidades del referido régimen, una nueva disposición adicional cuarta cuya constitucionalidad se analiza en esta parte de las alegaciones, en el sentido de trasladar al ámbito del juicio verbal aquellas 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 de conformidad con lo establecido en el art 1 de la Ley 11/2020.

Vemos pues como queda claramente determinado el derecho sustantivo derivado de la Ley 11/2020, configurado en este caso, por la disposición adicional cuarta y las particularidades consustanciales del mismo que encuentran íntima conexión con el resto de preceptos de la Ley 11/2020, en los cuales encuentra su fundamento y justificación.

En relación con la identificación de cuál es la legislación procesal estatal y por tanto, general o común, respecto de la que se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas en la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020, podemos afirmar que de la lectura de la referida disposición y del preámbulo de la referida Ley se deduce con meridiana claridad que la legislación respecto de la cual se establece la especialidad es la correspondiente a la relativa a la regulación de los procedimientos del orden civil relativos los arrendamientos urbanos regulados por la Ley de Enjuiciamiento Civil. Efectivamente, la LEC determina en el art 249.1.6º la vía del juicio ordinario con independencia de la cuantía las demandas *«.../... que versen sobre cualesquiera asuntos relativos a arrendamientos urbanos o rústicos de bienes inmuebles, salvo que se trate de reclamaciones de rentas o cantidades debidas por el arrendatario o del desahucio por falta de pago o por extinción del plazo de la relación arrendaticia, o salvo que sea posible hacer una valoración de la cuantía del objeto del procedimiento, en cuyo caso el proceso será el que corresponda a tenor de las reglas generales de esta Ley...»*.

Se trata pues, de un precepto procesal que viene a excepcionar el régimen general por cuando de lo que se trata es de dirimir cuestiones que afectan a la deter-

minación de la renta o reclamaciones de rentas o cantidades debidas por el arrendatario, las cuales según el artículo 250.1.1º de la LEC deben dirimirse mediante el juicio verbal, con independencia de su cuantía. Este precepto establece que se conocen mediante juicio verbal las demandas «.../... que versen sobre reclamación de cantidades por impago de rentas y cantidades debidas y las que, igualmente, con fundamento en el impago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario, o en la expiración del plazo fijado contractual o legalmente, pretendan que el dueño, usufructuario o cualquier otra persona .../... recuperen la posesión de dicha finca».

Por tanto, la disposición adicional cuarta cuya legitimidad constitucional está en tela de juicio, introduce una especialidad acorde con la regulación sustantiva de derivada del régimen de moderación y contención de rentas, incorporada por la Ley 11/2020, y lo efectúa dentro del propio marco de la LEC que determina el juicio verbal para dirimir todas aquellas cuestiones relacionadas con la renta del contrato de arrendamiento. En consecuencia, podemos afirmar que la opción del legislador autonómico ha sido la de establecer mediante la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020 una especialidad del modo más acorde posible con las reglas de la LEC que determinan la clase de proceso en el marco de los procesos declarativos. Con ello, el referido legislador ha querido evitar posibles disfunciones entre la aplicación del régimen de especial de contención y moderación de rentas entre las partes en caso de que las mismas discrepen con motivo de la aplicación del referido régimen especial y 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.

Finalmente y con objeto de determinar si entre las peculiaridades sustantivas o materiales establecidas en la Ley 11/2020 y las singularidades procesales que contiene la norma impugnada existe la conexión directa con entidad suficiente que sirva para justificar las especialidades procesales incorporadas, podemos afirmar que de la lectura del precepto impugnado puesto en relación con el resto de artículos de la Ley 11/2020 ya ha quedado sobradamente justificada la existencia de una conexión entre la normativa sustantiva y la singularidad de la norma procesal, sin la cual cada una de las mismas carecería de sentido, quedando así justificada la existencia de la norma procesal especial. Además debemos hacer mención que en último párrafo del preámbulo de la Ley 11/2020 consta la justificación de la necesidad de introducir una especialidad procesal en estrecha conexión con el régimen especial de contención y moderación de rentas, cuando afirma: *«Asimismo, debe mencionarse una disposición adicional específica de naturaleza procesal, impuesta por las particularidades de la nueva regulación sustantiva en este campo: al amparo de la competencia reconocida a la Generalidad por el artículo 130 del Estatuto, la disposición traslada al ámbito de los juicios verbales las disputas entre arrendador y arrendatario sobre el importe de la renta y sobre una eventual pretensión de reembolso de excesos percibidos por la parte arrendadora en contratos sujetos al régimen especial de contención de rentas.../...»*

Por ello, esta representación afirma que de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente, solamente cabe concluir que la especialidad procesal contenida en la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020 se incorpora como una necesidad derivada de las particularidades del régimen especial de contención y moderación de rentas para los contratos de arrendamiento, en el marco de lo que establece el art 149.1.6 CE y al amparo de la competencia reconocida a la Generalitat por el art 130 EAC para dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional,

Solicitan: Que teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo, tenga por evacuado el trámite conferido y por formuladas las alegaciones precedentes con relación al recurso de inconstitucionalidad número 6289/2020

promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, contra los artículos 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 mérito a las mismas y previos los trámites oportunos, dicte en su día sentencia en la que desestimando íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, se declare la plena constitucionalidad de los mismos.

Barcelona para Madrid, a 9 de marzo de 2021

Antoni Bayona i Rocamora, Anna Casas i Gregorio, letrados del Parlamento de Cataluña
