

SUMARIO:

Inconstitucionalidad parcial 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. Pérdida parcial del objeto por previa declaración de inconstitucionalidad. Proceso sancionador. Acceso al proceso civil.

Se declaran **inconstitucionales y nulos el art. 14**, el **inciso «o, si procede, el importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior» del art. 16.1**, el **art. 17 y el art. 18**. Igualmente, se declara la **pérdida de objeto** del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a la impugnación de los artículos 1, 6 a 13, 15 y 16.2, las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta, la disposición transitoria primera, y la disposición final cuarta, letra b), **ya declarados inconstitucionales por la STC 37/2022**.

Los arts. 14 y 16.1 de la Ley 11/2020 establecen reglas sobre el **control y el régimen sancionador en materia relacionada con el contenido de la propia Ley**. La doctrina constitucional ha subrayado el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de la competencia material, de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate. El régimen de control y sancionador para los casos de incumplimiento a que se refiere el art. 14 solo puede recaer sobre la regulación sustantiva de la sección segunda del capítulo II (arts. 6 a 13), relativa al régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda. No obstante, todos los preceptos de esa sección han sido declarados inconstitucionales por la STC 37/2022, por vulnerar la competencia exclusiva del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales. Por consiguiente, careciendo el legislador autonómico de competencia material para implantar ese régimen de contención y moderación de rentas, tampoco la tiene para controlar su cumplimiento o las consecuencias de su infracción, por lo que **la regla del art. 14 incurre en idéntica vulneración competencial y debe ser declarado inconstitucional**. Por su parte, el art. 16.1 modifica un párrafo introducido en el art. 125.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, por el art. 8 del Decretoley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Incluye en él, como novedad conexas con el resto de la regulación de la ley, la mención del importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior, mención que trae causa de la regulación establecida en los arts. 6.1 b), 7.7 y 13 de la propia Ley 11/2020, declarados inconstitucionales en la STC 37/2022 por vulnerar la competencia estatal del art. 149.1.8 CE. En consecuencia, si el legislador autonómico carece de competencia material para la fijación de las reglas contenidas en aquellos preceptos, tampoco la ostenta para regular las consecuencias de su desconocimiento en ese aspecto concreto. Por consiguiente, **ha de considerarse inconstitucional y nulo el inciso «o, si procede, el importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior» del art. 16.1 de la Ley 11/2020**.

La **legislación procesal** constituye una competencia exclusiva del Estado, en tanto que la competencia atribuida a las comunidades autónomas por este precepto constitucional tiene un carácter limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades de Derecho sustantivo de las comunidades autónomas». La competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, sino que las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas. Corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades. Para considerar justificada esta salvedad competencial, en primer lugar, ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades. En segundo lugar, es preciso señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico. Por último, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la

norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales. Dado que la competencia autonómica en materia de vivienda permite a la comunidad autónoma desarrollar la actividad a que se refiere el art. 137.1 de su Estatuto (establecer condiciones sobre su calidad y habitabilidad, planificarla e inspeccionarla, fomentarla o promoverla), pero no establecer un requisito de acceso al proceso no previsto por el legislador estatal, **procede declarar inconstitucionales y nulos los arts. 17 y 18 de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020.**

[Véase sobre el mismo asunto: (NCJ066019) Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo de 2022, Pleno, rec. de inconstitucionalidad núm. 6289/2020, BOE de 8 de abril de 2022]

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 9.3 y 149.1.1, 6 y 8.

Ley Orgánica 6/2006 (reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), arts. 129, 130, 137 y 159.1 b).

Ley Cataluña 11/2020 (medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda), arts. 1, 2, 3 y 6 a 18 y disps. adics. primera a cuarta, trans. primera y finales tercera y cuarta b).

PONENTE:

Doña María Luisa Balaguer Callejón.

ECLI:ES:TC:2022:57

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4203-2021, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 1, 6 a 18, las disposiciones adicionales primera a cuarta, la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. Han sido parte la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el 3 de octubre de 2017, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 6 a 18, las disposiciones adicionales primera a cuarta, la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda, publicada en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 8229, de 21 de septiembre de 2020. El abogado del Estado no invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

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

A) Tras exponer los antecedentes del caso y el contenido de la ley impugnada, el recurso se refiere al marco competencial en la materia regulada, ya que la impugnación obedece a motivos competenciales. Así, se indica que Cataluña ha asumido competencias en materia de vivienda a través del art. 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), del que se desprende que las competencias de la Generalitat se circunscriben, en principio, a la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector. Por su parte, el Estado ostenta una serie de títulos

transversales que pueden incidir en el ámbito de la vivienda, como son los relativos a bases de ordenación del crédito y de la banca (art. 149.1.11 CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), legislación civil (art. 149.1.8), o la legislación procesal (art. 149.1.6). La concurrencia de títulos implica que las competencias se encuentren recíprocamente moduladas, tal y como se desprende de la jurisprudencia constitucional en la materia, de cuya exposición extrae el abogado del Estado las siguientes conclusiones:

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

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

(iii) La legislación autonómica de contratos, dictada en conexión con el Derecho civil propio, deberá respetar, en todo caso, las bases de las obligaciones contractuales establecidas en la legislación estatal, sin que puedan alterarlas al socaire de sus competencias sectoriales en materia de vivienda.

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

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

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

En contraste con esa legislación estatal de arrendamientos urbanos, la Compilación de Derecho civil de Cataluña de 1960, vigente al aprobarse la Constitución de 1978, no contiene previsión alguna sobre el contrato de arrendamiento urbano, carencia que se ha tratado de paliar acudiendo a dos figuras contractuales contenidas en la Compilación –el contrato de arrendamiento rústico y el de aparcería–, no equiparables al contrato de arrendamiento de vivienda, así como a unas fragmentarias reglas de origen consuetudinario que no fueron incorporadas a la citada Compilación. En cualquier caso, la conexión que pueda aducirse en virtud de esas reglas no podría justificar en ningún caso un crecimiento orgánico de la legislación autonómica de arrendamientos urbanos a costa de la reducción de las bases de las obligaciones contractuales del arrendamiento de vivienda. Sobre este punto se indica que el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña 7/2020, de 5 de agosto, considera que la regulación de la proposición de ley (de la que trae causa la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020) se ampara en las competencias autonómicas sobre la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil catalán vigente, pero que vulnera las bases de las obligaciones contractuales contenidas en la Ley de arrendamientos urbanos, observando que el régimen de contención de rentas de la norma autonómica establece limitaciones a la fijación de los alquileres para contratos celebrados en determinadas áreas del territorio que colisionan con el principio de libertad de estipulación de la renta establecido con carácter de base por la legislación estatal. Los preceptos objetados por el Consejo de Garantías Estatutarias coinciden materialmente con los arts. 1 y 6 a 13, las disposiciones adicionales primera y segunda, la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b),

de la Ley 11/2020, que son los que se impugnan, entre otros, por su conexión con el principio de limitación de la renta.

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

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

C) Además de las anteriores consideraciones, el recurso analiza las razones específicas de impugnación de cada precepto, sentando las siguientes conclusiones previas: (i) El Derecho civil de la Comunidad Autónoma de Cataluña no contiene norma precedente alguna que sirva de base para que pueda atribuirse la regulación de los arrendamientos, argumento que se da por reproducido en cada uno de los preceptos impugnados. (ii) Subsidiariamente, el contenido de la regulación legal afecta al núcleo de las bases de las obligaciones contractuales reservadas en todo caso al Estado por el art. 149.1.8 CE, al Derecho procesal (art. 149.1.6 CE), y a la competencia estatal sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). (iii) Por último, y como mera hipótesis, la regulación establecida en la ley impugnada contradice el contenido de la Ley de arrendamientos urbanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

i) Art. 13 (Deber de informar sobre el régimen de contención de rentas en las ofertas de arrendamiento de viviendas en áreas con mercado de vivienda tenso). El establecimiento de limitación de la renta en tales áreas así como la obligación de informar sobre dicho régimen de los contratos de arrendamiento de vivienda, forma parte esencial de su regulación, invadiendo las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil del art. 149.1.8 CE.

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

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

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

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

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

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

Junto con la demanda se acompañan certificación de la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, acreditativa del previo acuerdo adoptado al efecto por el

Consejo de Ministros en sesión celebrada el 15 de junio de 2021, en el que se acuerda solicitar al presidente del Gobierno la promoción de recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 6 a 18, disposiciones adicionales primera a cuarta, disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. Asimismo, se adjunta el oficio dirigido por el presidente del Gobierno a la abogada general del Estado, comunicándole su decisión de interponer el recurso de inconstitucionalidad, sin invocación de los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, así como el dictamen emitido por la comisión permanente del Consejo de Estado el 10 de junio de 2021 y sendos dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias de 5 de agosto de 2020 y 4 de junio de 2019.

2. Por providencia de 7 de octubre de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». El recurso se publicó en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 247, de 15 de octubre de 2021, y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 8524, de 18 de octubre de 2021.

3. Por escritos registrados en este tribunal los días 21 y 22 de octubre de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunicaron los acuerdos de las mesas de las respectivas Cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado en este tribunal el 27 de octubre de 2021, la abogada de la Generalitat de Cataluña se personó en el procedimiento y solicitó una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de 28 de octubre de 2021, se acordó tenerla por personada en nombre y representación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

5. A través de escrito presentado en este tribunal el 28 de octubre de 2021, la letrada del Parlamento de Cataluña comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, y solicitó una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de 2 de noviembre de 2021, se acordó tenerla por personada en nombre y representación del Parlamento de Cataluña y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

6. El 22 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones de la letrada del Parlamento de Cataluña, que solicitó la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación.

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

Un análisis transversal sectorial determina que las normas dictadas en materia de vivienda regulan, en mayor o menor grado, aspectos de la propiedad urbana y, en consecuencia, inciden en facultades propias de las relaciones entre privados, de lo cual se encuentran ejemplos en la Ley 18/2007 –que no ha suscitado reproche constitucional alguno–, que impone deberes a los propietarios de viviendas condicionantes de la relación contractual relativa a la transmisión de los mismos, aparte de las reservas de suelo a que obliga la legislación urbanística; obligaciones que afectan a la libertad de contratación, e impuestas por razón de la función social que debe cumplir la propiedad de determinados bienes, sujeta a condiciones tanto por la legislación sectorial estatal como por la autonómica. De igual forma, también los contratos de alquiler pueden quedar afectados por las normas sectoriales que disciplinan el acceso a la vivienda, que, inevitablemente, inciden en facultades propias del Derecho civil al establecer limitaciones sobre la percepción de una utilidad del bien por parte de su propietario, lo que es meridianamente distinto a defender que la norma impugnada pretende una regulación de los contratos de

arrendamientos urbanos, pues ni su objeto ni su finalidad permiten extraer tal conclusión. El propio legislador es consciente de esa incidencia en el ámbito privado, tal y como se apunta en la exposición de motivos de la Ley 11/2020, pero las normas que adopta se dirigen al ámbito de las políticas de vivienda, incidiendo de forma selectiva, temporal y geográficamente muy limitada en la delimitación de la renta de solo algunos contratos de arrendamiento urbano.

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

b) En segundo lugar, defiende la representación del parlamento de Cataluña que los artículos impugnados promueven la adecuación del mercado de la vivienda a las necesidades sociales, incidiendo en el derecho de propiedad privada de acuerdo con su configuración constitucional. La naturaleza de la competencia en materia de vivienda viene intrínsecamente vinculada a disciplinar el derecho de propiedad, afectando a las relaciones entre privados a través de la limitación en el establecimiento de algunas rentas. Ahora bien, de la existencia de esta limitación no se sigue necesariamente una vulneración del derecho de propiedad privada, puesto que el art. 33 CE no consagra ni concibe este derecho como absoluto o ilimitado, tal como también resulta de la doctrina constitucional (cita las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 93/2015, de 14 de mayo), que ha destacado la función social que este derecho ha de cumplir, configurándolo como haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos por las leyes en atención a valores e intereses de la colectividad. La capacidad de modulación y configuración del derecho de propiedad en base a su función social no es ciertamente ilimitada, pero sí muy amplia y especialmente intensa cuando el interés colectivo concurrente es relevante por razones sociales y económicas, como sucede en el caso de la vivienda. La cuestión clave es, por tanto, considerar si la interpretación y aplicación que el legislador hace de la función social llega a anular o no el derecho de propiedad privada o lo desfigura de tal modo que lo hace irreconocible, lo que no sucede en el presente caso.

La representación procesal autonómica alude a los supuestos de las SSTC 84/1994, de 17 de enero, y 222/1992, de 11 de diciembre, y recuerda que ni la prórroga forzosa del arrendamiento, ni la severidad de los requisitos exigidos para su excepción, ocasionan, por sí mismas, la pérdida de la «utilidad económica» de los arrendamientos. La doctrina de las sentencias citadas implica que el Tribunal acepta que la facultad del legislador de establecer medidas de contención de la renta en los arrendamientos urbanos se inserta en la definición de la función social de la vivienda y que, en sí misma, no vulnera el derecho de propiedad, salvo que llegara al extremo de vaciar de contenido el derecho por privarle de su utilidad económica, consecuencia que aquí no se produce.

El art. 6.1 de la Ley 11/2020 concreta la política de contención de las rentas en los contratos de alquiler que el legislador catalán ha considerado necesario establecer a partir de los parámetros que indica el art. 1 de la ley, aplicando esa limitación en determinadas partes del territorio de Cataluña identificadas con los criterios objetivos que formula el art. 2 de la ley. De lo anteriormente expuesto, la letrada del Parlamento de Cataluña concluye que la norma actúa en el terreno que es propio de la definición de la función social del derecho de propiedad, en este caso respecto a su arrendamiento para uso residencial, atendiendo al interés colectivo o la utilidad social en el acceso a la vivienda, así como que la fórmula de contención de la renta que utiliza la ley no alcanza a vaciar de contenido o hacer irreconocible el derecho de propiedad en lo que concierne a su utilidad económica; solo se establece un límite que no puede tacharse de desproporcionado ni arbitrario.

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

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

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

regular instituciones conexas con las ya existentes en su ordenamiento, conexión que deberá valorarse atendiendo al conjunto de normas existentes cuando entró en vigor la Constitución.

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

En concreto, el dictamen señala que el contrato de arrendamiento de vivienda mantiene la suficiente relación de conexión con otras instituciones disciplinadas por el ordenamiento civil catalán vigente a la entrada en vigor de la Constitución, como son el arrendamiento rústico y la aparcería. Otros precedentes se añaden la «Memoria acerca de las instituciones del Derecho civil de Cataluña», que dedicaba varios preceptos a disciplinar determinados aspectos de los arrendamientos rústicos y urbanos, memoria que fue reproducida por el «Proyecto de apéndice de Derecho catalán al Código civil», de 1930.

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

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

Para llegar a tal conclusión, el escrito de alegaciones analiza si el régimen especial de contención y moderación de rentas puede incluirse en términos absolutos dentro de lo que la jurisprudencia constitucional considera bases de las obligaciones contractuales, partiendo del hecho de que el legislador civil estatal no ha identificado lo que deba entenderse por legislación básica en materia de contratos, y, en consecuencia, el límite configurador de la actividad legislativa de las comunidades autónomas. Señala que la STC 132/2019 ha configurado algunos de los elementos que deben tener la consideración de básicos en materia de contratos, por lo que es preciso analizar el contenido exacto de los preceptos impugnados a los efectos de determinar si el régimen especial de contención de rentas, del modo en que está regulado en la Ley 11/2020, afecta a la estructura de la relación contractual o a la lógica interna de la institución arrendaticia de bienes inmuebles.

En ese análisis, es preciso tener en cuenta el contexto normativo en donde se inserta dicha regulación, configurado por la propia Ley 11/2020 y también por la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Las limitaciones no se establecen para todos los contratos de arrendamiento, sino únicamente cuando la vivienda esté destinada a la residencia permanente del arrendatario y siempre que esté situada en una zona que haya sido declarada área con mercado de vivienda tenso.

Se trata, por tanto, de una medida especial sin vocación de generalidad, estrechamente vinculada con el objetivo de garantizar, en la medida de lo posible, el acceso a una vivienda digna y asequible dentro del marco de las políticas públicas en materia de vivienda, sin afectar ni a la configuración de los elementos esenciales de la relación arrendaticia, ni al régimen general en materia de contratos de arrendamiento, sino que afecta solo a determinados contratos de arrendamiento, quedando excluidos los contratos de arrendamientos sujetos a regímenes especiales de determinación de la renta, así como aquellos contratos de arrendamiento que la propia ley excluye de su ámbito de aplicación.

La entrada en vigor de este régimen no se efectúa con vocación de permanencia en el tiempo, y el establecimiento de los condicionantes en la determinación del precio de la renta no afecta a la estructura contractual de la institución arrendaticia, toda vez que las partes seguirán fijando el precio de la renta, aunque sujeto a unas condiciones totalmente justificadas para garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna.

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

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

No existe contradicción de los preceptos impugnados con la Ley de arrendamientos urbanos, pues esta sigue siendo la norma de aplicación en todo el territorio, aunque permitiendo, en el marco de las competencias

atribuidas a las comunidades autónomas en materia de vivienda, su coexistencia con normas que introducen elementos de corrección del mercado del alquiler en aquellos puntos geográficos donde dicha medida resulta imprescindible, produciéndose un supuesto de cooperación entre la norma estatal y la autonómica. De no entenderse así, se vaciarían de contenido las competencias autonómicas.

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

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

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

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

El art. 17 establece la obligación de acreditar documentalmente que se ha realizado una oferta de alquiler social, obligación de naturaleza administrativa que no encuentra ningún anclaje en el seno del procedimiento judicial al que se hace referencia en el precepto, y que no interfiere ni en la capacidad de las partes de iniciar un proceso ni en el desarrollo de este. En cuanto al art. 18, se efectúan las mismas observaciones, pues la referencia procesal realizada en el precepto señala un momento temporal que no pertenece a un proceso judicial o hipotecario, sino al procedimiento de la Ley 4/2016, relativo a la obligación de realojamiento. No introduce, por tanto, ningún requisito de procedibilidad, como reconoce la recurrente en sus alegaciones.

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

La doctrina constitucional exige que se identifique cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades, para seguidamente identificar cuál es la legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, respecto de la que se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas en la Ley 11/2020. Finalmente, debe determinarse si entre las peculiaridades sustantivas o materiales establecidas en la Ley 11/2020 y las singularidades procesales que contiene la norma impugnada existe una conexión directa con entidad suficiente que sirva para justificar las especialidades procesales incorporadas. En cuanto a lo primero, el objeto de la Ley 11/2020 es la regulación de la contención y moderación de rentas (art. 1) en los contratos de arrendamiento de vivienda (art. 6) que se concluyan en un área de viviendas tenso (arts. 2 a 4) a partir del índice de referencia de precios de alquiler de las viviendas que determina y hace público el departamento competente en materia de vivienda, el cual determinará el precio de referencia para estos contratos (art. 7). Queda así fijado el Derecho sustantivo derivado de la Ley 11/2020.

La legislación respecto de la que se establece la especialidad es la correspondiente a la regulación de los procedimientos del orden civil relativos a los arrendamientos urbanos regulados por la Ley de enjuiciamiento civil, que remite a la vía del juicio ordinario, salvo cuando de lo que se trata es de dirimir cuestiones que afectan a la determinación de la renta o reclamaciones de rentas o cantidades debidas por el arrendatario, las cuales deben dirimirse mediante el juicio verbal, con independencia de su cuantía. El legislador autonómico ha trasladado a este ámbito las pretensiones que tengan por objeto la determinación de la renta, así como el reembolso de cantidades eventualmente pagadas en exceso de los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas. Con ello se han querido evitar posibles disfunciones en la determinación del tipo de procedimiento, para el caso de que las partes tengan que acudir a la vía jurisdiccional a los efectos de determinar la renta para este tipo de contratos. Lo anterior sirve también para justificar la necesidad de introducir una especialidad procesal en

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

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

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

b) Respecto al marco competencial, la abogada de la Generalitat de Cataluña se refiere a la disposición final tercera en la que se expresa que la Ley 11/2020 se dicta al amparo los arts. 129 y 137 EAC, que respectivamente atribuyen a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, excepto en las materias que el art. 149.1.8 CE reserva al Estado, así como la competencia exclusiva en materia de vivienda. Los arts. 17 y 18 y la disposición adicional tercera se dictan al amparo del art. 130 EAC, según el cual corresponde a la Generalitat dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña. La abogada de la Generalitat de Cataluña también cita las competencias en materia de protección del consumidor del art. 123 EAC para concluir que el régimen de contención de rentas constituye la regulación sustantiva y central de la norma, encuadrada con carácter prevalente en la materia civil y, en menor medida, en las materias de vivienda y consumo. En cuanto a los arts. 15 y 16, relativos al régimen sancionador, estos derivan de la regulación sustantiva de la materia del régimen de contención de rentas. Finalmente, la disposición adicional cuarta constituye una especialidad procesal de la misma regulación civil del régimen de contención de rentas del arrendamiento, y los arts. 17 y 18, que modifican, respectivamente, el art. 5 de la Ley 24/2015 y el art. 16.4 de la Ley 4/2016, se encuadran en la materia de vivienda, sin incidencia alguna en la materia civil.

El escrito de alegaciones de la Generalitat de Cataluña aborda el marco competencial del recurso. Alude, en primer lugar, a la delimitación de competencias en materia civil, señalando la posición singular de la Generalitat respecto al Derecho civil, de manera que, conforme a los arts. 149.1.8 CE y 129 EAC, le corresponde la competencia exclusiva para legislar en materia civil dentro de los límites establecidos en la Constitución, mencionando las SSTC 31/2010 y 4/2014. La contención de rentas en el alquiler de vivienda, además de encuadrarse en la materia civil, se encuadra en la submateria relativa a los contratos, respecto a la que la Constitución atribuye al Estado la competencia para dictar las bases de las obligaciones contractuales. Por ello, el punto de partida es idéntico al enjuiciado por la STC 132/2019. Se plantea, por tanto, el interrogante relativo a la competencia autonómica para legislar en la materia contractual de los arrendamientos en la doble perspectiva de la existencia de una conexión suficiente con el Derecho civil propio y del respeto a las bases estatales de las obligaciones contractuales, a las que hace referencia el art. 149.1.8 CE, de acuerdo con el canon que fija la STC 132/2019.

En cuanto a lo primero, se recuerda que el Tribunal Constitucional ha perfilado los conceptos de conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales. Por lo que atañe al desarrollo, permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel derecho posibilitando su crecimiento orgánico. En cuanto a la noción de conexión, es suficiente con que la vinculación exista con el conjunto de las instituciones preexistentes, con su sistema normativo y con los principios que lo informan (cita STC 95/2017). Por tanto, la competencia legislativa autonómica para el desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho.

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

se deriven de la Constitución y de la legislación existente, fundamentalmente de las normas recogidas en el Código civil de 1889, lo que no implica considerar que todas las normas contractuales de su libro IV lo sean.

Teniendo en cuenta el necesario cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE), se concluye que en materia contractual solo deben considerarse normativa básica las reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos.

El escrito del Gobierno de la Generalitat de Cataluña se refiere seguidamente a la doctrina de la STC 89/1994 sobre las limitaciones que derivan de la legislación de arrendamientos urbanos de vivienda, en relación con el derecho de propiedad y su adecuación al contenido del art. 33 CE. De acuerdo con esta doctrina constitucional, que se basa en la previa STC 37/1987, corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre su contenido esencial, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de la realización de ese derecho. En el caso de los arrendamientos urbanos, una delimitación del derecho de propiedad derivada de su propia regulación, como era la prórroga forzosa del contrato, encuentra una justificación en el art. 47 CE, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda digna y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias para ello. Pero, además, señala que no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el art. 39 CE. Las mismas consideraciones son aplicables desde la perspectiva del art. 38 CE, entendiendo que las limitaciones impuestas al arrendador no pueden estimarse conculcadoras de la libertad de empresa.

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

c) Señalado lo anterior, la abogada de la Generalitat de Cataluña aborda la cuestión de la conexión de la Ley 11/2020 con el Derecho civil catalán, señalando que el recurso del Gobierno del Estado discute la conectividad de su regulación respecto del derecho anterior, lo cual, a su juicio, queda contrarrestado con la argumentación del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2020, con amplia reproducción de su fundamento jurídico tercero, en el que se indica la conexión con otras instituciones del Derecho civil catalán, como el arrendamiento rústico y la aparcería. Menciona la regulación del contrato de arrendamiento de vivienda en la legislación común y foral indicando que antes de que se aprobaran en España leyes especiales sobre los arrendamientos urbanos, las disposiciones que regían sobre los arrendamientos urbanos de edificios fueron sucesivos decretos, los cuales se remitían a la «legislación común» pero solo en materia de desahucio, mientras que respecto del régimen jurídico del contrato de arrendamiento, siempre alude a la legislación civil que incluye la «legislación foral». En las leyes especiales de arrendamientos anteriores a la Constitución el arrendamiento sigue siendo una materia propia de los derechos forales en todo lo que la ley especial estatal de arrendamientos no sea aplicable. En ese sentido, la remisión de la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, al Código civil debe entenderse como un mero reconocimiento de la situación legislativa preexistente.

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

La abogada de la Generalitat de Cataluña afirma que existe una conexión directa entre la regulación de la contención de rentas en los arrendamientos de vivienda y un considerable número de preceptos del Código civil de Cataluña, que regulan o inciden en los arrendamientos. Cita en ese sentido los preceptos que conceptúan los contratos de arrendamiento como actos de administración o disposición en todas las normas que reconocen la legitimación del propietario o copropietario o de los administradores de los bienes ajenos —padres, tutores,

herederos fiduciarios— para otorgar estos contratos o para cobrar rentas; los que aluden al arrendamiento al hacer referencia a la tenencia del inmueble por un título diferente a la propiedad, el que reconoce el derecho de tanteo de los arrendatarios y los que prevén el cobro y pago de rentas o pensiones.

d) Por otra parte, la abogada de la Generalitat de Cataluña sostiene que la Ley 11/2020 es respetuosa con las bases de las obligaciones contractuales que se infieren del Código civil, conforme a los criterios de la STC 132/2019, según la cual las bases deben referirse con carácter general y común a todos los contratos o categorías amplias de contratos.

Ahora bien, no todos los contratos se rigen por los mismos criterios o principios y, por ello, además de poder concretar o identificar las bases de las obligaciones «en general», hay que descender al detalle para extraer las bases de cada contrato en particular. Por tanto, nada impide al legislador catalán regular la materia de arrendamientos urbanos de acuerdo con las bases que se infieran del Código civil, respetando los principios que se deriven de la Constitución y de la legislación existente. Y no cabe acoger la afirmación de que la regulación de la contención de rentas de la Ley 11/2020 incurre en inconstitucionalidad mediata por no tener un contenido idéntico a los preceptos de la Ley de arrendamientos urbanos, porque ello desborda el concepto de bases de las obligaciones contractuales definido por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, el gobierno de la Generalitat de Cataluña defiende que es necesario preguntarse si uno de los principios materiales que se extrae de las normas del Código civil en materia de contratos, como es la autonomía de la voluntad, es una base contractual en el contrato de arrendamiento cuando el objeto es una finca urbana destinada a vivienda. La política de vivienda en España siempre se ha caracterizado por la supervisión del alquiler por parte del poder público y, en particular, en lo que respecta a la renta, se ha cimentado con normas que han impuesto controles y que han introducido la distinción entre alquileres de renta antigua y renta libre y que, a lo sumo, han impuesto mecanismos para su revisión.

La política intervencionista en materia de vivienda ha sido una constante y, en definitiva, demuestra que la autonomía de la voluntad es una base contractual que el Código civil permite limitar por ley para determinados contratos, lo que se traduce en una determinada regulación imperativa de los derechos y obligaciones de las partes. Que esta regulación concreta imperativa solo afecte a la renta o a la duración, o a ambas cuestiones y aún otros, y en qué forma y medida, es algo que caería fuera de las bases. A este respecto, señala que el propio art. 1255 del Código civil dispone de forma expresa que la libertad de pactos se pueda limitar por las leyes y ello también forma parte de la base de la obligación contractual.

En resumen, se debe entender que la libertad de pactos no es omnímoda, como tampoco lo es el derecho de propiedad de acuerdo con el art. 33 CE, estando delimitado su contenido por la ley. Una vez demostrada la competencia del Parlamento de Cataluña en materia de arrendamientos urbanos, por su conexión directa con el ordenamiento civil catalán, es indudable que el legislador catalán también tiene competencia para delimitar los pactos del contrato de arrendamiento para observar la función social de la vivienda.

Además, los requisitos de validez y eficacia de los contratos de arrendamiento como bases de las obligaciones contractuales no se ven afectados por las previsiones de la Ley 11/2020, en la medida en que los contratos seguirán siendo válidos y desplegarán sus efectos aun si vulneran el límite de renta previsto en la Ley 11/2020. Claro está, todo ello sin perjuicio del derecho del arrendatario a exigir el pago de lo indebido y los intereses legales de estas cantidades, de acuerdo con lo previsto en el art. 12 de la Ley 11/2020 y de la eventual sanción administrativa impuesta al arrendador. Igualmente, respeta la causa onerosa del contrato de arrendamiento como elemento de validez del acuerdo. Guarda relación con el método de la rescisión por lesión examinado en la STC 132/2019, por cuanto el de la contención de rentas del arrendamiento de vivienda es idéntico, al establecer límites cuantitativos al precio con la finalidad de reequilibrar las prestaciones, si bien en el primer caso, se articula el reequilibrio del precio mediante su impugnación y, en cambio, en los arts. 6 y 7 de la Ley 11/2020 se establecen unos topes que se deberán aplicar a la hora de pactar el precio del arrendamiento, pero en ambos casos se respeta la causa onerosa del contrato.

Esto se pone de manifiesto en el modo de determinar el precio del alquiler de la vivienda mediante el índice de referencia de los precios de alquiler de viviendas que determina y hace público el departamento competente en materia de vivienda, a partir de los datos que constan en el registro de fianzas de alquiler de fincas urbanas y de las características adicionales que se tengan en cuenta para calcular el índice en cada momento. Si bien inicialmente la finalidad del índice de referencia de los precios de alquiler de viviendas era la de orientar las políticas públicas de la Generalitat en materia de vivienda, así como a los consumidores arrendatarios, el legislador catalán, al aprobar la Ley 11/2020, estimó que era un instrumento útil para articular un sistema de protección para los consumidores y usuarios, en este caso los arrendatarios de vivienda.

Tiene el objetivo de mantener un equilibrio económico en el contrato de arrendamiento, reforzando justamente el carácter oneroso de la causa del contrato y también de forma especialmente significativa en una situación de crisis económica o de desigualdad entre las partes contratantes. La abogada de la Generalitat de Cataluña expone también el método de cálculo de dicho índice y la metodología empleada para elaborarlo, concluyendo que como con el método de cálculo del índice de referencia de los precios de alquiler de viviendas se obtiene la media aritmética de los precios de alquiler, es indudable que el resultado obtenido se corresponde con un

precio de mercado que servirá para establecer la renta de alquiler de la vivienda. Y ello permite afirmar que se respeta la causa onerosa del contrato y se delimita la función social de la propiedad de la vivienda con justificación en los arts. 47 y 39 CE.

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

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

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

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

Para concluir esta alegación, indica que esta política de contención de rentas del alquiler ha sido ampliamente secundada por setenta municipios de Cataluña, incluido el de Barcelona, en los que reside el 65,17 por 100 de la población catalana. Esto demuestra que el mercado del alquiler es un mercado local y que el equilibrio entre la necesaria coherencia de la política económica y la garantía del derecho a acceder a una vivienda digna no se puede conseguir con una regulación unitaria y uniformista, sino con una que incida de forma específica en áreas de los municipios con características comunes.

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

Por otra parte, se indica que la Ley 11/2020 no discrimina según la contención de renta afecte a pequeños propietarios o grandes tenedores. Tampoco se puede considerar discriminatorio el hecho de que la renta máxima sea distinta según la zona donde radique el inmueble. Esta diferencia responde a la heterogeneidad de los mercados locales de vivienda, que hace que algunos núcleos urbanos sean más atractivos que otros. Además, es preciso tener en cuenta la doctrina de la STC 89/1994 sobre los arrendamientos urbanos, que obliga a tener en cuenta las previsiones de los arts. 47 y 39 CE.

g) Respecto al régimen sancionador regulado en los arts. 15 y 16, afirma la abogada de la Generalitat que estos no son inconstitucionales, pues una vez demostrada la competencia de la Generalitat para aprobar el régimen de contención de rentas del arrendamiento de vivienda en las áreas declaradas con mercado de vivienda tenso, es incuestionable la competencia para tipificar infracciones por incumplimiento de dicha regulación, dado su carácter instrumental respecto de aquella.

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

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

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

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

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

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presidente del Gobierno de la Nación impugna los arts. 1, 6 a 18, las disposiciones adicionales primera a cuarta, la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b), de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

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

Por su parte, las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del gobierno de la Generalitat de Cataluña, tal como ha quedado recogido en los antecedentes, han negado las vulneraciones denunciadas, interesando, en consecuencia, la íntegra desestimación del recurso. En síntesis, han defendido que la Comunidad Autónoma es competente para aprobar dicha regulación al amparo de sus competencias en materia de vivienda y Derecho civil, y de Derecho procesal, esta última en el marco de lo dispuesto por el art. 149.1.6 CE.

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

Una vez expuestas las posiciones de las partes, y antes de proceder al análisis del fondo del asunto, es necesario realizar unas consideraciones previas acerca del plazo de interposición del recurso, a pesar de que ninguna de las partes ha puesto en tela de juicio este aspecto.

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

En efecto, la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se reunió el 15 de diciembre de 2020, al amparo de lo previsto en el art. 33.2 a) LOTC, y adoptó acuerdo en orden al inicio de negociaciones para resolver las discrepancias competenciales suscitadas respecto a los artículos 1, 6 al 18, disposiciones adicionales primera a cuarta, disposiciones transitoria primera y segunda y disposición final cuarta de la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda [art. 33.2 b) LOTC]. Asimismo, decidió comunicar dicho acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertarlo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». La publicación tuvo lugar en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 23, de 27 de enero de 2021, y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 8327, de 27 de enero de 2021 [art. 33.2 c) LOTC]. Tal como acredita el registro general de este Tribunal, el mencionado acuerdo fue puesto en su conocimiento el 16 de diciembre de 2020, esto es, dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, como exige el art. 33.2 c) LOTC.

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

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

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

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

b) Buena parte de las normas de la Ley 11/2020 que aquí se impugnan han sido ya declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 37/2022. En concreto, y a los efectos que aquí interesan, tal declaración se extendió a los siguientes preceptos: los arts. 1, 6 a 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y cuarta; la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b). De acuerdo con la consolidada doctrina de este Tribunal, una vez declarada nula una norma por inconstitucional y por tanto expulsada del ordenamiento, se produce «la desaparición sobrevenida del objeto de esta impugnación, que no requiere, por lo mismo, un nuevo pronunciamiento por parte de este Tribunal» [STC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 5, en el mismo sentido, STC 184/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c)]. Así pues, la expulsión del ordenamiento jurídico de esas previsiones de la Ley 11/2020 determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a las impugnaciones dirigidas contra los preceptos que se han declarado ya inconstitucionales y nulos en la STC 37/2022.

Por consiguiente, nuestro análisis deberá quedar reducido a la impugnación de los arts. 14, 16.1, 17 y 18, que son los únicos de los que recurre el presidente del Gobierno que no han sido ya expulsados del ordenamiento jurídico en virtud de nuestro pronunciamiento previo. Respecto del último de los preceptos reseñados, se ha de

precisar que, aunque fue objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6289-2020, la queja dirigida contra él, y que fue desestimada en el fundamento 7, se refería a cuestión distinta de la que aquí se suscita, pues en aquel caso se le imputaba la vulneración del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE, mientras que, en el presente recurso, se le achaca la vulneración de la competencia del Estado en materia procesal ex art. 149.1.6 CE, por lo cual, no resulta condicionada la decisión que ahora se deba adoptar sobre el art. 18 de la Ley 11/2020.

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

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

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

Como se aprecia fácilmente, ambos preceptos establecen reglas sobre el control y el régimen sancionador en materia relacionada con el contenido de la propia Ley. Ya hemos dicho en la reciente STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 d), que la doctrina constitucional ha subrayado el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de la competencia material, de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate (STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6, por todas). Ese carácter de competencia conexa con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que las comunidades autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sustantiva sobre la materia de que se trate. Este criterio es asumido también por el art. 159.1 b) EAC al disponer que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre «las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Generalitat».

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

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

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

tanto encuentran acomodo en las competencias autonómicas en materia de vivienda (art. 137 EAC) y consumo (art. 123)».

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

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

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

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

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

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

Procederemos al examen separado de ambos preceptos.

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

«Se modifica el apartado 3 del artículo 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que queda redactado del siguiente modo:

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

La primera cuestión a dilucidar en relación con este precepto es la relativa al ámbito material en el que debe incardinarse, pues, aunque tanto al abogado del Estado como la abogada de la Generalitat afirman su carácter procesal, la letrada del Parlamento de Cataluña le niega esa naturaleza, defendiendo que se trata de una norma propia del «procedimiento administrativo» regulado en la Ley 24/2015 para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas en dicha ley, que no tiene anclaje en el procedimiento judicial, ni interfiere en su inicio o desarrollo. Si así fuera, efectivamente, la norma carecería de naturaleza procesal, como se apreció, por ejemplo, en

la STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 b), en la que consideramos que el precepto allí analizado no vulneraba la competencia estatal ex art. 149.1.6 CE, pues no introducía «innovación o especialidad procesal alguna en el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria, toda vez que limita su objeto al establecimiento de mecanismos de protección de determinadas situaciones de necesidad, sin alterar la normativa procesal». Y añadimos que «no introduce ningún mandato dirigido al juez de la ejecución, ni altera tampoco la secuencia o la tramitación propia del proceso ejecutivo, que puede seguir su curso sin verse afectada por lo preceptuado en la norma».

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

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

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

Por consiguiente, en cuanto al marco competencial, hay que estar a lo dispuesto en el art. 149.1.6 CE y, de forma correlativa, en el art. 130 EAC, así como en nuestra jurisprudencia sobre la materia, recogida de forma extensa en la mencionada STC 28/2022, FJ 3, a la que nos remitimos, y de la que, en esencia, se ha de destacar que, de acuerdo con el art. 149.1.6 CE, la legislación procesal constituye una competencia exclusiva del Estado, en tanto que la competencia atribuida a las comunidades autónomas por este precepto constitucional tiene un carácter limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades de Derecho sustantivo de las comunidades autónomas». La competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, sino que las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas.

Conforme a dicha doctrina constitucional, corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades. Para considerar que se ha justificado cumplidamente la aplicación de la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE deben completarse tres operaciones a fin de dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal. En primer lugar, ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades. En segundo lugar, es preciso señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico. Por último, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.

En la aplicación de esa doctrina se ha de rechazar, ante todo, el argumento de la abogada de la Generalitat de Cataluña, que defiende la constitucionalidad del precepto con fundamento en el acuerdo interpretativo alcanzado sobre el art. 5 de la Ley 24/2015 en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en el sentido de que la obligación de realizar una propuesta de alquiler social no supone una innovación o especialidad procesal alguna, lo que dio lugar al desistimiento parcial del recurso de inconstitucionalidad núm. 2501-2016, aceptado por este tribunal en la STC 13/2019, de 31 de enero. Como señalamos en la STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 10, la existencia de un

acuerdo interpretativo sobre el alcance y significado de un concreto precepto de una ley no puede impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de la vulneración competencial que se denuncia en el proceso (SSTC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3; 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 83/2020, de 15 de julio, FJ 6). No en vano, al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, corresponde decir la última palabra sobre la interpretación de la misma (STC 126/1997, de 3 de julio, FJ 5), sin encontrarse vinculado por lo que puedan afirmar o acordar las partes.

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

Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta sobre la previsión del inciso final del art. 149.1.6 CE, que limita el alcance de la competencia autonómica en materia procesal, asignándole un carácter restrictivo, en cuanto podría vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, debemos estimar la queja articulada en el recurso de inconstitucionalidad contra el art. 17 de la Ley 11/2020. En efecto, al igual que en el supuesto examinado en el fundamento jurídico 5 de la STC 28/2022, lo que establece el precepto enjuiciado es un requisito que condiciona el acceso al proceso. Allí se examinaba la impugnación del apartado 1 bis de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el apartado segundo del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19, que disponía la interrupción de los procedimientos iniciados en los que no se hubiese acreditado la formulación de una propuesta de alquiler social, regla de similar alcance a la que en este recurso nos ocupa.

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

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

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

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

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

En relación con este precepto, los argumentos de defensa de las representaciones autonómicas son de igual tenor a los esgrimidos respecto del artículo anterior. La letrada del Parlamento de Cataluña vuelve a situar

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

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

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

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda, en lo que se refiere a la impugnación de los artículos 1, 6 a 13, 15 y 16.2, las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta, la disposición transitoria primera, y la disposición final cuarta, letra b).

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

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

Dada en Madrid, a siete de abril de dos mil veintidós. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Juan Antonio Xiol Ríos. Santiago Martínez-Vares García. Antonio Narváez Rodríguez. Ricardo Enríquez Sancho. Cándido Conde-Pumpido Tourón. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. Inmaculada Montalbán Huertas. Firmado y rubricado.