



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 4/2019, de 17 de juny,  
sobre el Decret llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en  
matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament  
d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de  
Catalunya en l'àmbit de la penyora**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández i de la consellera Margarida Gil Domènech, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, i per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans, sobre el Decret llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya en l'àmbit de la penyora (DOGC núm. 7881, de 23 de maig de 2019; correcció d'errades: DOGC núm. 7890, de 5 de juny de 2019).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 29 de maig de 2019 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, del mateix dia (Reg. núm. E2019000245), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament de 28 de maig i la Resolució de la presidència de 29 de maig de 2019, pels quals, segons el que preveuen els articles 16.1.c i 23.c de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es van admetre a tràmit les sol·licituds de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya en l'àmbit de la penyora, presentades per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per avançar, el dia 27 de maig de 2019 (Reg. Parlament núm. 39134), i per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans, el dia 28 de maig de 2019 (Reg. Parlament núm. 39312), respectivament.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 30 de maig de 2019, després d'examinar la legitimació i el contingut de les sol·licituds, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents.

Atès que aquestes sol·licituds tenien objectes connexos que justificaven la unitat de tramitació i decisió, ja que requeien sobre la mateixa norma legal, en virtut dels articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, es va acordar obrir el tràmit d'audiència que preveu l'esmentat precepte legal perquè els sol·licitants fessin les

observacions que estimessin oportunes sobre la possible acumulació dels dos procediments de dictamen.

Així mateix, el Ple va acordar l'assignació com a ponent de la primera sol·licitud al president senyor Joan Egea i va quedar pendent l'assignació de ponent per al Dictamen de la segona sol·licitud, en espera de la resposta dels sol·licitants sobre la possible acumulació dels procediments.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants i a tots els grups i subgrups parlamentaris i al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 6 de juny de 2019 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del secretari general del Parlament de Catalunya que adjuntava la documentació tramesa pel Govern de la Generalitat en relació amb la correcció d'errades publicada al DOGC del Decret llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya en l'àmbit de la penyora (Reg. núm. E2019000274).

5. En data 7 de juny de 2019, de conformitat amb el tràmit d'audiència obert en virtut de l'acord adoptat en la sessió de 30 de maig de 2019, en aplicació dels articles 19 LCGE i 31 del Reglament del Consell, un cop transcorregut el termini per a la realització d'aquest tràmit sense que s'hi haguessin presentat al·legacions, el Consell va acordar acumular la sol·licitud de dictamen presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans, a la presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, sobre el Decret llei 9/2019, de

21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya en l'àmbit de la penyora.

Així mateix, es va acordar que el president senyor Joan Egea, ponent per al Dictamen de la primera sol·licitud, assumís també la ponència de la segona sol·licitud de Dictamen, amb els terminis d'elaboració i el calendari de debats previstos inicialment a l'acord segon *b* de la sessió del Ple de 30 de maig de 2019.

6. En data 14 de juny de 2019 es va rebre en el Registre electrònic del Consell un escrit tramès per l'Autoritat Catalana de la Competència que adjuntava com a documentació complementària l'informe de regulació (IR 40/2019), d'11 de juny de 2019, del director general de l'Autoritat Catalana de la Competència (Reg. E2019000302).

7. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 17 de juny de 2019 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 27.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Tal com s'ha indicat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar i del Grup Parlamentari de Ciutadans, han sol·licitat dictamen a aquest Consell, a l'empara del que disposen els articles 16.1.c, 23.c i 27 de la Llei 2/2009, sobre el Decret llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures

urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya en l'àmbit de la penyora (en endavant, Decret llei o Decret llei 9/2019), abans de la seva validació o derogació en el Ple de la Cambra legislativa catalana.

A l'efecte de delimitar l'objecte de la nostra opinió consultiva, iniciarem aquest fonament jurídic amb una breu anàlisi de la finalitat que cerca el Govern amb l'aprovació del Decret llei 9/2019 i del contingut d'aquesta norma per, seguidament, exposar els seus antecedents i el context normatiu, estatal i autonòmic, en el qual s'insereix. Addicionalment, ens referirem de forma sintètica als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat formulats pels diputats sol·licitants i els motius en què els fonamenten i, a l'últim, assenyalarem l'estructura que seguirà el present Dictamen per tal de poder tractar adequadament les qüestions suscitées.

1. El Decret llei 9/2019, segons diu la seva exposició de motius, porta causa de la Moció 84/XII, de 9 de maig, de 2019, aprovada pel Ple del Parlament de Catalunya, en la qual s'insta el Govern a impulsar urgentment l'aprovació de les mesures legislatives pertinents, en el marc del dret civil de Catalunya, per elaborar una regulació pròpia del contracte d'arrendaments urbans que superi les limitacions de la legislació estatal vigent i que, entre d'altres, permeti «[d]otar els ajuntaments i els altres ens locals amb les eines necessàries per a limitar l'increment dels preus del lloguer d'habitatges en zones de forta demanda acreditada».

Certament, el preàmbul de la norma declara que, en un context de «dificultats econòmiques molt greus per accedir a l'habitatge i per romandre-hi», sobretot per al jovent i les persones i famílies amb baix nivell d'ingressos que pateixen «situacions d'exclusió residencial» i per la dinàmica creada de «segregació espacial en funció de la capacitat econòmica» que «incideix molt negativament en l'estructura urbana i en la cohesió social», l'objectiu

principal que es persegueix és establir un règim excepcional de contenció de rendes de lloguer aplicable a les anomenades «zones de mercat d'habitatge tens» d'àmbit urbà. En aquest sentit, fa especial esment de Barcelona i la seva àrea metropolitana, on la taxa de sobrecàrrega dels llogaters que ho són a preus de mercat «ultrapassa el 40% a Barcelona i l'àrea metropolitana, molt per damunt de la mitjana europea i del que es considera raonable per a una economia familiar».

Segons el Decret Llei, altres raons d'urgència extraordinària que justifiquen el recurs a aquest instrument normatiu d'origen governamental per regular amb caràcter immediat l'esmentada mesura de contenció són que l'augment substancial de la demanda d'habitatge de lloguer, combinat amb la curta durada dels contractes d'arrendament en aplicació de la legislació de l'Estat, ha propiciat una forta escalada dels preus en aquesta part del sector immobiliari (vora un 30% a Catalunya en els darrers cinc anys); escalada que, com s'ha dit, ha estat especialment significativa en ciutats com Barcelona, on se suma l'augment del turisme urbà (amb la consegüent demanda d'habitatge d'ús no residencial) i l'entrada de capital internacional en grans operacions d'inversió immobiliària.

Quant a la naturalesa d'aquest règim de contenció de rendes, la norma el qualifica com una mesura restrictiva excepcional i limitada en el temps, mentre no es duguin a terme les polítiques públiques que atenuïn o reverteixen la crítica situació del mercat de lloguer. D'aquesta manera, diu, es tracta d'una acció normativa congruent amb la configuració constitucional del dret a la propietat (art. 33 CE) i instrumental per contribuir a l'efectivitat del dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47 CE), que «cerca un equilibri raonable entre el deure de respectar l'interès patrimonial de l'arrendador i la funció social de la propietat urbana».

El Decret llei també preveu que, en exercici de la seva competència en dret civil (art. 129 EAC), el Govern presentarà més endavant al Parlament, en el termini de sis mesos, una regulació integral dels contractes d'arrendament de finques urbanes, la qual passarà a formar part del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, com també, d'altra banda, incorpora diverses modificacions del règim jurídic vigent aplicable a la penyora. Igualment, introdueix una modificació de naturalesa processal derivada de les particularitats de la regulació substantiva que conté i incorpora diverses modificacions en el règim vigent aplicable a la penyora.

D'acord amb tot això, la norma s'estructura en tres capítols, que contenen catorze articles, tres disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i quatre disposicions finals. El capítol 1, «Disposició general», article 1, delimita el seu objecte, que és: a) regular la contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge en què concorrin determinades circumstàncies i b) modificar l'article 569 del Codi civil de Catalunya, relatiu a la penyora. En el capítol 2, relatiu a la «Declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens», es defineixen les circumstàncies que han de presentar aquestes àrees per poder ser considerades com d'habitatge tens (art. 2); l'autoritat competent i el procediment que s'ha de seguir per efectuar la dita declaració (art. 3); el contingut de la declaració i el seu caràcter temporal, que no pot excedir d'un termini de 5 anys des de la publicació de la declaració, si bé es pot escurçar, deixar sense efecte o fins i tot prorrogar per un altre període màxim de 5 anys (art. 4) i el requisit que en el territori afectat per la declaració tingui aplicació l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges aprovat pel departament competent en matèria d'habitatge (art. 5).

En el capítol 3, sobre el «Règim de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge», es determina com s'estableix la fixació de la renda inicial de contracte, que no pot ultrapassar en un 10% el preu de

referència per al lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues en el mateix entorn urbà (art. 6); el sistema per fixar el dit preu de referència i com es fa constar aquest exactament i correcta en el contracte d'arrendament, incloent-hi els casos i les conseqüències de no fer-ho o de desviar-se del marge superior admès per la norma (art. 7); la revisió de la renda, que s'ha de pactar expressament i ha d'estar referida a la variació anual de garantia de competitivitat a data de cada revisió (art. 8); el règim de despeses generals i de serveis individuals lligat al contracte, que pot assumir l'arrendatari si es pacta expressament d'acord amb la llei (art. 9); el règim dels contractes preexistents de renda superior al preu de referència en les àrees declarades de mercat tens per aplicació del Decret llei (art. 10); les excepcions a la fixació de la renda prevista a l'article 6, quan es tracti d'habitatges de nova edificació o rehabilitats destinats a arrendament i en cas d'obres de millora (art. 11 i 12); el reemborsament a l'arrendatari de les quantitats percebudes en excés per l'arrendador de conformitat amb el sistema de càlcul previst a l'article 6 (art. 13), i l'obligació que en les ofertes d'arrendament d'habitatge en àrees declarades de mercat tens s'informi de l'aplicació de l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges que correspongui (art. 14).

Respecte a les disposicions addicionals, la primera prescriu l'establiment de sistemes de resolució extrajudicial dels conflictes que es produeixin entre arrendadors i arrendataris per raó del contracte de lloguer; la segona disposa que les demandes que tinguin per objecte qüestions relatives a la renda dels contractes subjectes al règim de contenció es dirimeixin en judici verbal; la tercera estableix la possibilitat d'excloure, motivadament, del règim de contenció de renda els habitatges de superfície superior a 150 m<sup>2</sup>.

Pel que fa al règim dels contractes d'arrendament vigents, la disposició transitòria primera preveu que el Decret llei només se'ls apliqui quan tingui lloc una novació (ampliació de durada o modificació de renda) amb



posterioritat a la declaració de l'àrea en què es trobin com a àrea amb mercat d'habitatge tens; respecte dels habitatges de nova edificació o rehabilitats destinats a arrendament, la disposició transitòria segona prescriu que l'aplicació del Decret Llei als habitatges de nova edificació o resultants d'un procés d'obres de gran rehabilitació es posposa 3 anys des de l'entrada en vigor d'aquesta norma.

A l'últim, a la disposició derogatòria s'anul·la la disposició final sisena de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió social; la disposició final primera encomana al Govern l'elaboració d'un projecte de llei del contracte d'arrendament de finques urbanes; la disposició final segona (afectada per la correcció d'errades publicada el dia 5 de juny de 2019) modifica el llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, en allò relatiu al règim jurídic de la penyora; la tercera declara que el Decret Llei es dicta a l'empara de l'article 129 EAC, llevat de la disposició addicional segona, que ho fa en virtut de l'article 130 EAC, i la quarta, que declara l'entrada en vigor del Decret Llei l'endemà de la seva publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

2. A fi de situar el Decret Llei 9/2019 en el context normatiu en què s'aprova, hem de fer esment de la normativa estatal i catalana amb la qual manté una connexió més directa per la matèria que regula, com també d'altres normatives europees que s'han anticipat i han cercat solucions en la línia de la que planteja ara el legislador català per al mercat d'habitatge de lloguer en àmbits urbans.

A) D'entrada, i ni que sigui pel fet que en l'etapa postconstitucional només l'Estat ha legislat sobre el contracte d'arrendaments urbans, exposarem, a tall de síntesi, com ha estat l'evolució de la normativa en aquest àmbit i quina és la seva situació actual. Respecte d'això, hom pot dir que

l'arrendament urbà ha experimentat reformes successives amb diverses orientacions, socials i econòmiques, ja sigui per protegir els interessos de l'arrendador o els de l'arrendatari o ambdós alhora. En efecte, els preàmbuls de les normes han declarat invariablement que el problema ha estat sempre la manca d'habitatge suficient i la dificultat d'accés a l'habitatge per part d'alguns col·lectius i, per bé que les solucions adoptades en cada moment han estat oscil·lants i de diferent signe, en part depenent del cicle econòmic subjacent, habitualment s'han centrat en la modificació dels terminis de durada del contracte de lloguer i en la quantificació de la seva renda, sobretot en allò que es refereix al sistema per a la seva revisió. Val a dir que l'Estat espanyol, on per efecte de les reformes operades conviuen règims de lloguer diferents segons el moment de celebració del contracte, es caracteritza per un mercat de lloguer fortament atomitzat i poc professionalitzat, el gruix del qual està principalment en mans de particulars o petites societats (97 %), amb poca participació fins ara dels fons d'inversió (3 %), però que va en augment. Altrament, l'habitatge de residència habitual de lloguer representa, a hores d'ara, un 22,9 % d'aquest mercat.

Dit això, en una primera etapa, el text refós de la Llei d'arrendaments urbans, aprovat pel Decret 4104/1964, de 24 de desembre, tot i que va establir la llibertat d'estipulació de la renda (art. 97), va ser fortament proteccionista de l'arrendatari i va consolidar un sistema de pròrrogues legals obligatòries amb congelació de les rendes, que va provocar una forta disminució de l'oferta d'habitatge de lloguer i, per contra, l'augment de l'habitatge en propietat com a opció més rendible. Per pal·liar aquesta situació en la qual el propietari solia fixar uns lloguers inicials alts perquè a l'hora de contractar tenia present l'eventual indemnització que hauria de pagar a l'arrendatari per tal que acceptés la rescissió del contracte, la primera reforma rellevant va tenir lloc amb l'aprovació del Reial decret Llei 2/1985, de 30 d'abril, de mesures de política econòmica, que va suprimir la pròrroga forçosa dels arrendaments urbans contractats amb posterioritat a la

seva entrada en vigor. En relació amb aquesta mesura, el legislador estatal va declarar que «sin duda, estimulará la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler» però que, també, davant d'un mercat d'arrendaments amb oferta reduïda i en retrocés, aquest increment de l'oferta «reducirá la presión al alza de los alquileres con beneficio para el propietario y para el arrendatario, lo que permitirá satisfacer las necesidades de vivienda a una generación de jóvenes que, debido a la situación de bajo crecimiento económico, tienen dificultades para adquirir una vivienda, y además una mayor movilidad geográfica de los recursos humanos, lo cual va a facilitar los procesos de ajuste sectorial que todavía deben producirse en la economía española». Aquesta normativa va suposar un increment important dels contractes d'arrendament i, tot i que va complir l'objectiu de reactivar l'economia i el sector immobiliari, va provocar inestabilitat per a les famílies que havien optat per l'habitatge de lloguer i va suposar també un augment desproporcionat de les rendes.

Per aquestes raons, i perquè es requeria una actualització en el seu conjunt de la regulació dels arrendaments urbans, que esmenés les disfuncions generades per la convivència de dos règims de lloguer amb resultats molt diferents, es va aprovar la Llei 29/1994, de 24 de novembre (en endavant, LAU), amb la finalitat de coadjuvar a potenciar el mercat dels arrendaments urbans com a peça bàsica d'una política d'habitatge orientada pel mandat constitucional de l'article 47 CE, que se situava només en un 18%. A fi d'assolir un equilibri adequat en les prestacions de les parts, entre altres coses, es va optar per establir un termini mínim de duració del contracte de 5 anys, així com un règim de rendes basat en el principi de llibertat de pactes entre les parts per a la determinació de la renda inicial en tots els contractes. I això amb la idea d'assegurar que les rendes permetien reflectir la realitat del mercat, en cas que aquesta realitat no hagués pogut traslladar-se als lloguers per la via de les actualitzacions previstes. En aquest sentit, s'establia un mecanisme d'actualització de rendes vinculat a les

variacions percentuals experimentades en un període anual en l'índex de preus al consum.

El fet és que l'originària LAU tampoc no va assolir l'objectiu d'incrementar el parc d'habitatge de lloguer ni era suficient perquè els arrendaments esdevinguessin una forma d'habitatge estable, segura i accessible. L'any 2013, per fer front a la debilitat d'aquest mercat (que encara només representava un 17% mentre que la mitjana europea és d'un 30%) es va operar una nova reforma mitjançant la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges (dictada per l'Estat ex art. 149.1.1, .6, .8 i .13 CE), que considerava que aquesta característica del mercat de l'habitatge tenia implicacions negatives i evidents sobre l'economia i la societat espanyola, afectant tant la mobilitat dels treballadors com l'existència d'un elevat nombre d'habitatges en propietat buits i sense ús. Així, es van cercar mecanismes de flexibilització i dinamització que oferissin garanties als arrendadors amb l'objectiu d'atreure a aquest mercat el major nombre d'habitatges possible, es va reforçar la llibertat de pactes i es va donar prioritat a la voluntat de les parts. Entre d'altres, quant a la seva durada, es va reduir de 5 a 3 anys la pròrroga obligatòria i de 3 a 1 any la pròrroga tàcita, i la renda passà a ser més variable, ja que es va permetre pactar lliurement la seva actualització (art. 9, 10 i 18 LAU).

La Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola, pretenia posar fre a aquesta darrera variabilitat de la renda i, per als contractes d'arrendament formalitzats a partir de l'1 d'abril de 2015, disposà que durant la vigència del contracte, en defecte de pacte exprés entre les parts sobre algun sistema d'actualització, no s'apliqués revisió de la renda i, per tant, aquesta no es pogués augmentar (art. 18.1 LAU). Per tant, es va tornar a incentivar la congelació de les rendes de lloguer i la seva no adequació als preus de mercat. L'esmentada Llei, que continuava proclamant

el respecte a la lliure voluntat de les parts que intervenien en els contractes privats, la va dictar l'Estat a l'empara de l'article 149.1 CE, clàusules competencials .6, .8, .13 i .18.

Al desembre de 2018, s'ha intentat escometre una nova reforma del mercat de lloguer mitjançant l'aprovació del Reial decret llei 21/2018, de 14 de desembre, de mesures urgents en matèria d'habitatge i de lloguer (BOE núm. 304, de 18 de desembre de 2018), que ha estat vigent entre el 19 de desembre de 2018 i el 23 de gener de 2019, atès que es va derogar per Acord del Congrés dels Diputats (Resolució de 22 de gener de 2019, publicada al BOE núm. 21, de 24 de gener de 2019) i, per tant, només s'aplica als contractes formalitzats entre aquestes dates. Prèviament i coetània, es van presentar al Congrés dels Diputats dues iniciatives legislatives sobre la qüestió de l'habitatge, ambdues ja rebutjades (Proposició de llei de mesures de foment per al lloguer estable d'habitatge, BOCG, 12-B-237-1, de 23 de març de 2018, i Proposició de llei d'emergència habitacional en famílies vulnerables en l'àmbit habitacional i de la pobresa energètica, BOCG, 12-B-265-5, de 13 de març de 2019).

Posteriorment, en dates properes a aquest Dictamen, s'ha aprovat el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer (BOE núm. 55, de 5 de març de 2019), que ha entrat en vigor el dia 6 de març i ha estat convalidat per Acord del Congrés dels Diputats (Resolució de 3 d'abril de 2019, publicada al BOE núm. 86, de 10 d'abril de 2019). Pel que ara interessa, aquesta norma recupera part de la regulació del Reial decret llei 21/2018, un cop més davant la dificultat d'accés a l'habitatge en règim de lloguer agreujada per la reforma de l'any 2013, que no va «donar els resultats esperats pel que fa a l'increment de l'oferta d'habitatge i la moderació de preus» i va situar «l'arrendatari d'un habitatge com a residència habitual en una posició de debilitat que no respon a les condicions mínimes d'estabilitat i seguretat amb les quals s'ha de dotar el

llogater d'un habitatge en possessió d'un títol just». El Reial decret llei denuncia la greu vulnerabilitat econòmica i social d'un gran nombre de famílies i llars per afrontar els pagaments d'un habitatge (segons dades d'Eurostat, l'any 2017, més del 42% de les llars espanyoles destinaven més del 40% dels seus ingressos al pagament del lloguer, 17 punts percentuals per sobre de la mitjana europea). També destaca l'increment dels preus en un 15% en els darrers anys, sobretot en algunes províncies, com és el cas de Barcelona, Madrid, Màlaga o Balears; que la demanda de lloguer creix amb intensitat, atès que en els darrers anys ha passat del 20,3% (2011) al 22,9% (2017), segons dades d'Eurostat, si bé contrasta amb la màxima estabilitat de la mitjana de la Unió Europea, que ha augmentat del 29,6% (2011) al 30% (2017), i que l'oferta d'habitatge social és també insuficient.

Amb vista a tractar tota aquesta problemàtica, dictat amb caràcter d'extraordinària urgència per part de l'Estat i sota l'aixopluc de diversos títols competencials enumerats a la seva disposició final primera, el Reial decret llei 7/2019 pretén cercar una solució equilibrada, la qual considera possible assolir si la màxima protecció de l'arrendatari es conjuga amb mesures enèrgiques pel costat de l'oferta. Així, respecte als arrendaments d'habitatge regulats a la LAU i pel que ara interessa, al·legant les competències de l'article 149.1.8 CE, el Govern de l'Estat manté el principi que la durada serà l'acordada per les parts, si bé ara l'arrendatari pot imposar un termini de 5 anys per la via de pròrroques anuals, en lloc dels 3 anys anteriors (7 anys si l'arrendador és persona jurídica). Quant a la renda, tampoc no es veu afectat el principi de la lliure estipulació per les parts i es manté la previsió que durant la vigència del contracte el lloguer no s'ha d'actualitzar si no hi ha pacte exprés entre aquelles. En cas que es pacti la dita actualització però no es detalli l'índex o la metodologia de referència, s'aplicarà l'índex de garantia de competitivitat (IPG), amb la clàusula de tancament que la renda no podrà superar el resultat d'aplicar la variació experimentada per l'IPC a data de cada actualització, prenent com a mes de referència per a la darrera

actualització el darrer índex publicat. Aquest límit afecta tots els contractes i durant la totalitat de la seva vigència (art. 9 i 18.1 LAU).

Addicionalment, s'articulen altres mesures de caràcter fiscal, dictades a l'empara de l'article 149.1.14 CE, amb relació a l'impost sobre béns immobles (nous art. 63.2 i 74.6 Llei reguladora de les hisendes locals [LRHL], modificats per l'art. quart, apt. u, i tres RDL 7/2019).

I, a l'últim, el Reial decret llei conté dues mesures dictades a l'empara de l'article 149.1.13 CE. La primera consisteix en un mandat a l'Administració estatal perquè posi en marxa diverses accions de foment per promoure l'oferta d'habitatge de lloguer social o assequible, com ara la mobilització de sòl públic; l'impuls de mecanismes publicoprivats, particularment mitjançant la cessió de dret de superfície sobre sòl públic; la utilització del Pla d'habitatge estatal, o l'adopció d'acords amb les administracions públiques per a l'agilitació de les llicències urbanístiques (disposició addicional primera). La segona, amb la finalitat de dotar el mercat de lloguer de la necessària informació al servei de les polítiques públiques d'habitatge, oferir més transparència i servir de suport a polítiques fiscals, crea el sistema estatal d'índexs de referència del preu del lloguer d'habitatge, al mateix temps que es recull la possibilitat, ja implementada per part d'algunes comunitats autònomes (com és el cas de Catalunya), de la creació de sistemes d'índexs de referència autonòmica, a l'efecte de dissenyar les polítiques i els programes públics en matèria d'habitatge en els seus àmbits territorials respectius (disposició addicional segona).

B) A Catalunya, en matèria d'habitatge, cal citar actualment la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que va substituir l'anteriorment vigent Llei 24/1991, de 29 de novembre, l'objecte de la qual és regular aquest dret de manera que sigui digne i adequat i garantir-ne la seva efectivitat. Entre les fites que persegueix, en el preàmbul es destaca que es

vol crear un parc d'habitatges assequibles que estigui integrat, tant pel que fa a l'entorn físic com des del punt de vista social, i afrontar la «qüestió urbana» segons la qual «la segregació de les persones en l'espai en funció de llurs nivells de renda és un dels perills més greus que amenacen la convivència en l'Europa occidental».

Pel que ara interessa, en l'àmbit dels arrendaments d'habitatge estableix criteris de transparència i d'informació que afecten el contingut i les condicions de l'oferta per a l'arrendament, les clàusules contractuals i l'activitat dels agents que intervenen en aquestes operacions immobiliàries (art. 61, 62 i 66). A més, es prescriu que, en el moment de la formalització del contracte, és obligatòria la prestació d'una fiança en els termes previstos per la legislació d'arrendaments urbans (art. 66.2 i .3). En relació amb això, es pot fer esment també de la Llei 13/1996, de 29 de juliol, del Registre i el dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes i de modificació de la Llei 24/1991, de l'habitatge.

En aquest ordre de coses, resulta oportú referir-se al Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, que incorpora el règim de cobertures de cobrament de les rendes arrendatícies dels contractes de lloguer d'habitatges (anomenat «Avalloguer»), creat ja pel Decret 54/2008, d'11 de març. A tall de resum, es tracta d'un règim que consisteix a assegurar a les persones físiques o jurídiques arrendadores que siguin propietàries o usufructuàries d'habitatges, amb contractes formalitzats a l'empara de l'article 2 LAU, «la percepció d'una quantitat equivalent a un màxim de tres mesos de renda en el cas d'instar un procés judicial per resoldre el contracte d'arrendament per impagament de la renda per part de la persona arrendatària, amb les condicions i els requisits establerts en aquest Decret» (art. 67.1). Un d'aquests requisits és que la renda mensual pactada no superi la quantia màxima que estableixi el conseller o la



consellera del departament competent en matèria d'habitatge, tenint en compte la situació dels preus en cada àmbit territorial (art. 68.a).

Des d'una altra perspectiva, per atenuar la situació d'emergència social especialment greu en l'àmbit de l'habitatge en els darrers anys, on el sobreendeutament hipotecari ha provocat un elevat nombre d'execucions hipotecàries i desnonaments, s'han dictat la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica i la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

Ambdues normes han estat objecte d'impugnació per part del Govern de l'Estat davant el Tribunal Constitucional, que ha declarat inconstitucional part del seu articulat. Així, pel que fa a la Llei 24/2015, nega la competència de la Generalitat per establir un règim obligacional del fiador en els préstecs amb garantia hipotecària per a la compra d'habitatge o la regulació substantiva relativa a l'import que ha de pagar el deutor per alliberar-se del crèdit hipotecari sobre l'habitatge, amb l'argument que vulnera les competències de l'Estat ex article 149.1.8 CE (STC 13/2019, de 31 de gener).

Quant a la Llei 4/2016, considera igualment inconstitucional la part d'aquesta norma referida a l'expropiació temporal d'ús dels habitatges afectats per procediments de desnonament per vulneració de l'article 149.1.13 CE (STC 8/2019, de 17 de gener). Val a dir que, en aquest darrer recurs d'inconstitucionalitat (RI núm. 4752/2017), l'advocat de l'Estat va desistir de la impugnació de diversos preceptes de la Llei, en concret de la disposició final sisena, que incorporava un mandat al Govern de la Generalitat perquè elaborés «els criteris d'acord amb els quals s'han de regular els arrendaments urbans a Catalunya», com també, en el termini de 9 mesos, «un projecte de llei que tingui com a efecte facilitar l'accés a l'habitatge, amb la modalitat de lloguer, garantint la seguretat i l'estabilitat de la relació

contractual i adoptant mesures que contribueixin a evitar increments de les rendes desproporcionats». I l'anterior perquè a l'Acord assolit a la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de 30 d'octubre de 2018, per constatar la supressió dels obstacles constitucionals que permetrien un desistiment parcial en el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei 4/2016, ambdues parts van coincidir a interpretar que «la iniciativa legislativa a què es refereix aquesta disposició, en el supòsit que es proposi incidir en la vigent legislació reguladora dels arrendaments urbans que és competència de l'Estat, es farà pel procediment legislatiu previst per l'article 87.2 de la Constitució espanyola».

Respecte a qüestions de naturalesa similar relacionades amb mesures per facilitar l'accés a l'habitatge i altres situacions d'emergència residencial, s'han resolt de manera semblant un reguitzell de recursos d'inconstitucionalitat sobre les disposicions autonòmiques següents: Decret llei 6/2013, de 9 d'abril, i Llei 4/2013, d'1 d'octubre, ambdós de mesures per assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge, de la Comunitat Autònoma d'Andalusia (resolts per les STC 93/2015, de 14 de maig, i 32/2018, de 12 d'abril, respectivament); Llei foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per garantir el dret a l'habitatge a Navarra (STC 16/2018, de 22 de febrer); Llei 2/2014, de 20 de juny, de modificació de la Llei 2/2003, de 30 de gener, de l'habitatge de Canàries i de mesures per garantir el dret a l'habitatge (STC 43/2018, de 26 d'abril); Llei 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge, de la Comunitat Autònoma del País Basc (STC 97/2018, de 19 de setembre); Decret llei 3/2015, de 15 de desembre, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge, i Llei 10/2016, d'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del Sistema Públic de Serveis Socials i amb l'accés a l'habitatge, ambdós de la Comunitat Autònoma d'Aragó (STC 5/2019, de 17

de gener, i 21/2019, de 14 de febrer, respectivament); Llei 10/2016, de 7 de juny, de reforma de la Llei 6/2015, de 24 de març, de l'habitatge de la Regió de Múrcia, i de la Llei 4/1996, de 14 de juny, de l'Estatut dels consumidors i usuaris de la Regió de Múrcia (STC 102/2018, de 4 d'octubre); Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana (STC 80/2018, de 5 de juliol) i Llei 2/2017, de 17 de febrer, d'emergència social de l'habitatge d'Extremadura (STC 106/2018, de 4 d'octubre).

Per finalitzar aquesta exposició, cal referir-se en darrer terme al Decret Llei 5/2019, de 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge (DOGC núm. 7825, de 7 de març de 2019), que només va estar en vigor un mes i escaig (Acord de la Mesa, de 25 d'abril de 2019, pel qual es constata i es comunica la caducitat per a la no tramitació del Decret Llei 5/2019. DOGC núm. 7870, de 25 d'abril). Es tractava d'una norma que, novament amb l'objecte de pal·liar les dificultats que una part de la població té per a l'accés a l'habitatge, adoptava un ventall de mesures que responien majoritàriament a fomentar l'habitatge de lloguer assequible de protecció oficial i a limitar les rendes d'aquest (també a regular l'expropiació forçosa per causa d'interès social). Pel que ara interessa, en el cas dels preus dels lloguers dels habitatges lliures i per intentar frenar la seva pujada, la principal acció que incorporava el Decret Llei era l'obligació de fer constar en el contracte l'índex de referència del preu de lloguer aplicable i la resta de dades que pugui recollir la legislació civil (un nou art. 68 bis de la Llei 18/2007).

En aquest sentit, cal fer constar que el dit índex de referència de preus de lloguer d'habitatges va ésser aprovat per l'Ordre GAH/142/2017, de 5 de juliol, «amb la finalitat de facilitar el coneixement dels preus de les rendes dels lloguers en un determinat sector, localitat o àrea d'influència, afavorir l'equilibri i la proporcionalitat de les rendes pactades i aconseguir el màxim grau de transparència en el lloguer dels habitatges». Quant al sistema de

càlcul que s'estableix, adopta una metodologia que és accessible i que permet obtenir aquest preu de lloguer amb un grau de certesa alt.

C) A Europa, la qüestió de l'establiment de limitacions als lloguers d'habitatges residencials, plantejada en els darrers anys, sobretot a les àrees urbanes, és un tema d'actualitat i no exempt de polèmica, que pretén assolir un equilibri entre els interessos de l'arrendador (rendibilitat, estalvi, garanties i seguretat) i l'arrendatari (estabilitat, assequibilitat i flexibilitat). A continuació, farem referència a algunes regulacions que, pel seu contingut i la seva proximitat, poden resultar d'interès.

A França, la limitació dels lloguers (*encadrement des loyers*) es va tractar inicialment i expressa per la Llei núm. 2014-366, de 24 de març de 2014, *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Loi Alur o Duflot II)*, que modificava la llei capçalera dels arrendaments, la Llei núm. 89-462, de 6 de juliol de 1989, de millora de les relacions arrendatícies i de modificació de la Llei núm. 86-1290 de 23 de desembre de 1986. Nogensmenys, va estar en vigor a París durant només 28 mesos, atès que l'aplicació de la mesura —a París i a Lille— va ser anul·lada per la justícia administrativa (Decisió del Tribunal Administratiu de París, de 28 de novembre de 2017, confirmada en apel·lació per la Cort Administrativa d'Apel·lació de París, de 26 de juny de 2018). La raó d'aquesta anul·lació no va ser, però, de fons, sinó que es van declarar contraris a dret els decrets que fixaven els lloguers de referència per sectors geogràfics restringits a l'interior del municipi de París i no a escala generalitzada de tota l'àrea metropolitana, com exigia la norma.

De fet, mitjançant una altra modificació legal (Llei núm. 2018-1021, de 23 de novembre de 2018, *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique o Loi Elan*), s'ha tornat a aprovar un mecanisme de limitació de rendes pràcticament idèntic a l'anteriorment vigent per a zones de pressió, però en aquesta ocasió amb caràcter experimental (5 anys des de la

publicació de la Llei) i opcional. Així, en cas que l'ens local interessat es trobi en una «zona amb dificultats d'accés a l'habitatge» (perquè compleix els requisits de l'art. 17 de la *Loi* 1989: més de 50.000 habitants i desequilibri manifest entre l'oferta i la demanda d'habitatges), pot instar al ministeri competent l'aprovació d'un decret que determini el perímetre del seu àmbit territorial en el qual s'ha d'aplicar el dispositiu de contenció de rendes de lloguer, sempre que aquest territori reuneixi addicionalment quatre condicions: una diferència significativa entre el nivell mitjà de lloguer privat i el del parc d'habitatges socials de lloguer, un nivell de lloguer mitjà elevat, la previsió d'un percentatge d'habitatges dèbil en comparació amb els dels cinc anys anteriors i poques perspectives de producció d'habitatges de promoció pública local (art. 140.I).

A tall de síntesi, per a cada territori que es delimiti, el representant de l'Estat al departament, d'acord amb les indicacions dels observatoris locals dels lloguers, ha de fixar, cada any, un lloguer de referència o *loyer de référence* (en funció del nombre d'habitatges, la data de construcció, si és buit o moblat i la seva adreça), un lloguer de referència màxim o *loyer de référence majoré* (20% per sobre del lloguer de referència) i un lloguer de referència mínim o *loyer de référence minoré* (30% per sota), expressats a partir d'un preu per metre quadrat de superfície habitable, per categoria d'habitatge i per sector geogràfic. En definitiva, l'import de la renda serà el que acordin les parts en el contracte d'arrendament però amb els límits dels percentatges abans establerts (art. 140.II). Val a dir que la Llei, a banda de preveure mecanismes per a la resolució de controvèrsies o la restitució dels lloguers pagats en excés, estableix mesures sancionadores per als propietaris que la incompleixin, que poden arribar a cinc mil euros per a les persones físiques i a quinze mil euros per a les persones jurídiques (art. 140.VI i VII).

Fins a la data, l'Ajuntament de París és el primer que ha fet ús de l'opció esmentada, havent estat aprovat pel Govern el Decret núm. 2019-315, de

12 d'abril, el qual té per objecte fixar el perímetre de la integritat del territori de la ciutat de París sobre el qual s'aplica el dispositiu d'enquadrament de lloguers, per bé que altres ciutats properes s'han declarat igualment interessades a sol·licitar també la seva aplicació i les altres mesures que comporta.

A Alemanya, on la majoria dels contractes són indefinits (llevat els que per circumstàncies concretes es poden establir per un termini determinat), la insuficiència del sistema de renda referenciada i caràcter voluntari (anomenat *Mietspiegel* o mirall de lloguer) va portar a l'aprovació d'una llei per a l'atenuació dels increments de lloguer en mercats amb habitatge tens i d'ordenació de les agències immobiliàries (*Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung [Mietrechtsnovellierungsgesetz - MietNovG]*, de 21 d'abril de 2015). Aquesta llei modificà el § 556d del Codi civil (*Bürgerliches Gesetzbuch* o BGB), establint un mecanisme de limitació de la quantia de les rendes (conegut com a *Mietpreisbremse* o *fre del preu del lloguer*) en les «zones amb mercat tens».

Davant la constatació que la nova regulació tampoc no havia pogut assolir els seus objectius, darrerament s'ha aprovat la *Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz - MietAnpG)*, de 18 de desembre de 2018, en vigor des de l'1 de gener d'enguany, i que ve a complementar el règim de contenció de rendes dissenyat l'any 2015, reforçant-lo amb noves mesures, entre d'altres, una multa de fins a 100.000€ pel cas d'incompliment (§ 6). Pel que ara interessa, i pel que fa concretament a les zones amb mercat tens, es tracta d'un règim que correspon aplicar als *Länder* mitjançant el subsegüent desenvolupament reglamentari i que, des que ho fan, només pot

tenir una durada de 5 anys. Correspon a les autoritats regionals competents declarar i identificar les «zones amb mercat tens», en les quals l'oferta d'habitatge de lloguer no és l'adequada per a la població d'un municipi o d'una part d'aquest que està en situació de vulnerabilitat. Això es dona quan concorren una sèrie de condicions, com són: que les rendes augmenten significadament i més ràpidament que la mitjana nacional, que la càrrega del lloguer per a les llars és notòriament superior a la mitjana nacional, que la població creix sense que les previsions d'habitatge nou puguin satisfer la demanda i que disminueix el parc d'habitatges buits malgrat apreciar-se una forta demanda.

La principal conseqüència és que, en aquestes àrees, la renda inicial no pot ser superior al 10% de la renda de referència de la localitat (renda usual comparativa local), d'acord amb els criteris que estableix el Codi civil mateix. Altrament, es pot actualitzar i incrementar la renda inicialment pactada a fi d'adaptar-la a la de referència, quan l'arrendatari hi estigui d'acord (i, si no ho està, s'obtingui autorització judicial) i la renda no hagi estat objecte de modificació en els 15 mesos anteriors, essent el percentatge màxim d'increment d'un 15% per a un període de 3 anys (§ 558 BGB). Val dir que aquest mecanisme de limitació de les rendes en zones amb mercat tens s'aplica a tots els nous contractes, si bé es preveuen força excepcions, entre d'altres: per als habitatges de nova construcció o quan l'augment és degut a la rehabilitació de l'habitatge, els habitatges en què l'arrendatari anterior ja pagava una renda superior al límit de la renda referenciada en un 10% (el nou també la podrà pagar superior).

A Portugal, davant el fort increment que han experimentat els preus de les rendes, sobretot a les zones més turístiques, com és el cas de la ciutat de Lisboa, s'han dut a terme darrerament diverses actuacions amb la finalitat d'incidir en el mercat de lloguer. D'aquesta manera, el Consell de Ministres, mitjançant la Resolució 50-A/2018, de 2 de maig, ha aprovat un conjunt de

mesures i instruments estratègics en matèria d'habitatge (anomenat *Projecte Nova Geração de Políticas de Habitação*), que apunten com a objectiu garantir l'accés a l'habitatge a tots els que no tenen resposta per via de mercat. Per fer efectives les fites fixades es crea el *Programa de Arrendamento Acessível*, que és un programa de política d'habitatge, d'adhesió voluntària a canvi de beneficis fiscals i altres avantatges per als arrendadors, que pretén promoure una oferta àmplia d'habitatge de lloguer a preus compatibles amb els ingressos de les famílies.

En compliment d'aquest objectiu i amb vista a posar en marxa el dit Programa el proper 1 de juliol d'enguany, el Consell de Ministres ha aprovat el Decret 68/2019, de 22 de maig, que, en el seu text, entre un ventall de previsions, prescriu limitacions al preu de la renda per als habitatges dels arrendadors que s'acullin al dit Programa: un límit general de preu de renda per tipologia i un d'específic, en el sentit que el preu d'aquesta no pot superar el 80% del valor de referència, a calcular d'acord amb diversos criteris (àrea d'ubicació, mitjana de preus i altres característiques sobre la qualitat de l'allotjament com, per exemple, l'estat de conservació, l'eficiència energètica, la disponibilitat de garatge o ascensor) (art. 10). De fet, com disposa aquesta norma (art. 28.b), els membres del Govern responsables de les àrees de finances i d'habitatge han aprovat en els darrers dies els límits generals del preu de renda per tipologia i del valor de referència d'aquest preu per habitatge per als municipis de Portugal, mitjançant l'Ordenança 176/2019, de 6 de juny.

Coetàniament, també s'han aprovat altres regulacions connexes, com la de la Llei 12/2019, de 12 de febrer, que prohibeix i sanciona l'assetjament a l'arrendament; la Llei 13/2019, del mateix dia, que integra un paquet de mesures legislatives destinades a corregir situacions de desequilibri entre arrendataris i arrendadors (p. ex. s'elimina la total llibertat contractual en l'establiment del termini de vigència del contracte d'arrendament), o la Llei



2/2019, de 9 de gener, que autoritza el Govern a aprovar un règim especial de tributació amb la finalitat de promoure l'oferta d'allotjaments de lloguer a preus assequibles.

3. A continuació, exposarem breument, ja que ens hi referirem novament en els fonaments jurídics posteriors, el contingut de les sol·licituds de dictamen, respecte de les quals cal destacar que tots els diputats peticionaris coincideixen a centrar les seves crítiques des d'una perspectiva competencial.

La primera sol·licitud, dels diputats del Parlament del Grup Parlamentari Socialista, qüestiona una sèrie de preceptes del Decret Llei, al·legant una «possible infracció dels articles 129 i 130 EAC en relació amb el 149.1.6, 149.1.8 i 149.3 CE». En concret, consideren que els articles 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 i la disposició addicional segona, atès el seu contingut i la seva finalitat principals, contenen «una regulació de matèria estrictament civil», que intenta disciplinar «un dels elements essencials dels arrendaments urbans» i que «excedeix del dret preexistent a Catalunya». I argumenta que això és així, després de citar la doctrina constitucional en aquest àmbit competencial, perquè, al seu parer, «en el moment de l'entrada en vigor de la Constitució, aquesta matèria no estava regulada ni a la Llei 40/1960, de 21 de juliol, sobre Compilació del dret civil especial de Catalunya, ni ha hagut regulació en cap costum». Per tant, com indica l'article 149.1.8 CE, diuen, si el dret civil no l'ha regulada tampoc no la pot «conservar» ni «modificar». Afegeix que, a l'empara del citat precepte constitucional, l'Estat té la competència exclusiva en matèria de legislació civil i, per tant, l'habilitació per legislar sobre els arrendaments mitjançant la LAU, modificada pel Reial decret llei 7/2019.

A continuació, la sol·licitud invoca l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, adoptat el 30 d'octubre de 2018, en relació amb la interpretació de l'abast de la disposició final sisena de la Llei 4/2016, al qual hem fet referència en l'apartat 3.B anterior d'aquest mateix fonament jurídic. I també al·ludeix a les al·legacions del Parlament de Catalunya al recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei esmentada, en les quals aquest va defensar que l'objecte de la dita disposició «es planteja, de manera clara, en l'àmbit del foment, ja que l'objecte no és regular el contracte d'arrendament sinó facilitar l'accés a l'habitatge, amb la modalitat de lloguer, i per això la seva previsió no excedeix de l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya».

Finalment, els diputats diuen que el Decret Llei pot contravenir també l'article 149.1.3 CE i, específicament, els articles 149.1.6 CE i 130 EAC, en la mesura que la disposició addicional segona, connectada amb l'article 13, entenen que no és una autèntica particularitat o singularitat processal que derivi del dret substantiu català.

La segona petició, dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, qüestiona tots els preceptes del Decret Llei que regulen aquesta matèria, perquè considera que no troba empara en els títols competencials de dret civil autonòmic, habitatge o especialitats processals derivades del dret substantiu autonòmic. En aquest sentit, afirma que la Generalitat no està habilitada per: «1. Regular los contratos de arrendamientos de fincas urbanas. 2. Establecer normas de naturaleza imperativa en el marco contractual de dichos contratos de arrendamiento. 3. Establecer normas supletorias e integradoras de la voluntad de las partes. 4. Autohabilitarse y automandatarse competencialmente para seguir regulando los contratos de arrendamiento de fincas urbanas. 5. Determinar el procedimiento adjetivo o procesal al que se anudan las acciones contractuales que dimanasen de la

pretendida regulación. 6. Autodelegarse la facultad de reglamentar un índice de control público de precios sin siquiera establecer unos mínimos criterios legales a los que someter esa habilitación».

En definitiva, després de referir-se també a l'Acord de la Subcomissió de 30 d'octubre de 2018, sobre la disposició final sisena de la Llei 4/2016, la petició al·lega que el legislador català no està «facultado para reglamentar el arrendamiento de fincas urbanas que se destinen a vivienda o usos diferentes del de vivienda, los cuales ya están debidamente regulados en la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU 1994)». De fet, afegeix que el Govern incompleix la jurisprudència constitucional en allò relatiu a l'abast de la competència estatal relativa a les bases i la planificació general de l'activitat econòmica ex article 149.1.13 CE (STC 93/2015) i que, recentment, l'Estat ha establert el que considera el marc base establert pel Reial decret Llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i de lloguer, en el qual no ha «establecido la facultad de fijación de precios máximos legales como elemento esencial del contrato de arrendamiento». Igualment, indiquen, «cabe presumir que el Estado, al excluir ese tipo de intervención pública lo ha hecho sobre la base de un adecuado juicio de adecuación y proporcionalidad de esa medida en atención al fin perseguido en el que se han debido valorar los perjuicios a los derechos de propiedad, el libre desarrollo de la persona, la libertad de empresa y los efectos contraproducentes de una medida intervencionista tan absoluta».

4. En darrer terme, a fi de donar resposta a les qüestions sotmeses al nostre parer consultiu per part dels diputats sol·licitants, en el fonament jurídic segon exposarem el règim constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i en el tercer i darrer fonament jurídic aplicarem aquest paràmetre a les normes del Decret Llei que han estat qüestionades, per determinar si s'ajusten a la Constitució i a l'Estatut.

***Segon. El règim constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge***

1. Per tal de donar adequada resposta als dubtes de naturalesa competencial que plantegen les sol·licituds de dictamen, en primer lloc, hem d'enquadrar materialment la norma objecte del nostre pronunciament, a fi de determinar el títol prevalent en què s'empara i el seu abast.

La disposició final tercera del Decret Llei estableix que aquest es dicta a l'empara de l'article 129 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de dret civil. Afegeix també que la seva disposició addicional segona es dicta a l'empara de l'article 130 EAC, d'acord amb el qual correspon a la Generalitat la potestat per dictar les normes processals específiques que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya.

Els peticionaris del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, parteixen també del mateix enquadrament competencial i consideren que els preceptes qüestionats (art. 1, 6 a 14, i disposició addicional segona) podrien infringir, precisament, les abans citades normes estatutàries en relació amb l'article 149.1, apartats .6 i .8, i .3 CE. Argumenten, en aquest sentit, que el Decret Llei «intenta regular un dels elements essencials dels arrendaments urbans», una matèria que, a parer seu, excedeix el dret preexistent a Catalunya. Així, com a objecció principal, sostenen, amb citació de diverses sentències del Tribunal Constitucional, que la norma en qüestió podria haver incorregut en una extralimitació de la competència que l'article 129 EAC atribueix a la Generalitat en matèria de dret civil, ja que, en la mesura que, en el moment de l'entrada en vigor de la Constitució, el règim jurídic de la contenció de preus del lloguer no estava regulat ni a la Compilació del dret civil especial de Catalunya ni tampoc consuetudinàriament, no es limitaria a

la conservació, la modificació i el desenvolupament del dret civil propi, en la interpretació que, sempre segons els peticionaris, la jurisprudència constitucional ha donat a aquests termes (cita, entre d'altres, les STC 31/2010, de 28 de juny, i 82/2016, de 28 d'abril). D'aquí conclouen que «la regulació dels contractes d'arrendament ha d'entendre's de clara competència estatal».

Pel que fa a la possible extralimitació competencial en matèria processal i la infracció dels articles 149.6 CE i 130 EAC, consideren que l'especialitat prevista a la disposició addicional segona no deriva de cap particularitat del dret substantiu.

Finalment, quant a la invocació de l'article 149.3 CE, d'acord amb el qual correspon a l'Estat la competència sobre les matèries que no hagin estat assumides pels estatuts d'autonomia, hem de descartar, d'antuvi, en el cas que ens ocupa, la procedència de l'aplicació d'aquesta clàusula de prevalença de la legislació estatal. En efecte, en la mesura que els mateixos sol·licitants reconeixen que el Decret llei regula una matèria de dret civil, es tracta ara en aquest Dictamen de dirimir la constitucionalitat o la inconstitucionalitat de la norma i la seva col·lisió o no amb la normativa estatal segons les regles de distribució de competències que, en aquest àmbit específic i en altres que poguessin incidir, estableixen la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Per la seva banda, la sol·licitud de dictamen presentada pel Grup Parlamentari de Ciutadans qüestiona tot el conjunt dels articles i les disposicions del Decret llei que es destinen a la regulació de la contenció de rendes. Ho raonen dient que la competència de la Generalitat per legislar en matèria civil i sobre les especialitats processals derivades del dret substantiu propi no empara la regulació que es conté en la norma que estem dictaminant, atesa, segons ells, la manca de connexió amb institucions ja

regulades en la Compilació. Al seu parer, el Decret Llei tampoc trobaria cobertura en el títol competencial relatiu a l'«habitatge».

Consideren també que l'esmentada regulació no només s'aparta del contingut propi dels drets i les obligacions de les parts contractuals, sinó que introdueix un mecanisme d'intervenció pública «sobre un elemento esencial del contrato como es el precio a costa de los derechos y libertades de los ciudadanos». En darrer lloc, sostenen que el Decret Llei contradiu la jurisprudència constitucional relativa a l'abast de la competència estatal sobre bases i coordinació de la planificació general de l'economia (art. 149.1.13 CE).

2. Centrats així els termes en els quals es plantegen les peticions de dictamen, i llevat el que després direm respecte de l'únic precepte del Decret Llei que conté una disposició processal, hom pot dir que en la part que regula les mesures en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge s'insereix, de forma clara, en la matèria de dret civil i, més concretament, en l'àmbit de la competència legislativa en matèria contractual. I això no només perquè, pel seu contingut, afecta la prestació que configura l'obligació principal de l'arrendatari, com és la fixació del preu, és a dir, l'establiment d'uns topalls a l'estipulació inicial o l'increment de les rendes dels contractes de lloguer d'habitatges en què concorrin les circumstàncies que determina la mateixa norma que dictaminem, sinó també perquè aquest règim concret de la renda s'insereix en la integritat del règim jurídic d'aquest contracte civil que, a hores d'ara, ve configurat necessàriament per la LAU —la qual, per cert, l'articulat del Decret Llei no esmenta—. Dit amb unes altres paraules, les previsions sobre la renda inicial i la seva revisió (art. 6, 7 i 8 DL 9/2019), i el règim d'assumpció de les despeses generals i dels serveis individuals, així com de les despeses per obres de millora (art. 9), constitueixen una regulació substantiva dels drets i

les obligacions del contracte d'arrendament que, sense cap mena de dubte, pertany a l'àmbit de la legislació civil.

Així, el fet que el preàmbul de la norma mateixa declari que amb l'esmentada regulació es pretén intervenir en el mercat d'habitatge de lloguer de determinades zones del territori per tal d'atenuar o revertir una situació de dificultat d'accés a aquest tipus d'habitatge no significa que aquella s'insereixi de forma prevalent en la competència d'habitatge (art. 137 EAC). Recordem que aquesta competència exclusiva de la Generalitat, dirigida principalment a satisfer les necessitats d'habitatge dels sectors socials més desfavorits, inclou potestats com ara: la planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i l'equilibri territorial; l'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques en aquesta matèria, i l'adopció de les mesures necessàries per assolir-los, tant en relació amb el sector públic com amb el privat; la promoció pública d'habitatges; les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció; les normes d'habitabilitat, conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació; la innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges; etc.

En efecte, tot i l'evident connexió que manté la regulació dictaminada amb el dret a l'habitatge, allò que realment fa en aquesta part el Decret llei que aprova el Govern és regular (parcialment) el règim jurídic d'un instrument de naturalesa juridicoprivada, el contracte d'arrendament d'habitatge, a l'empara de les competències autonòmiques sobre dret civil de Catalunya. Això no exclou, és clar, que la seva regulació, per la naturalesa mateixa de l'objecte sobre el qual recau, amb més o menys intensitat sempre pugui tenir alguna repercussió en l'accés a l'habitatge i les seves polítiques públiques.

De la mateixa manera, la precitada naturalesa civil tampoc es veu afectada pel fet que el règim legal del control de preus de determinats lloguers es faci dependre d'una resolució administrativa, la que declara un municipi o part d'aquest geogràficament com a àrea amb mercat d'habitatge tens, ni perquè l'esmentada declaració l'hagi de fer el departament de la Generalitat de Catalunya competent en matèria d'habitatge (llevat el cas del municipi de Barcelona, que correspon al Ple del Consell Municipal). Descartem, per tant, exposar el paràmetre competencial en matèria d'habitatge, ja que no té caràcter prevalent en la qüestió que ara es dictamina.

Partint de les premisses anteriors, exposarem, en primer lloc, el règim de distribució de competències en l'àmbit de la «legislació civil» i, vinculat amb aquest, el que es projecta específicament sobre la submatèria «bases de les obligacions contractuals» (art. 149.1.8 CE i 129 EAC).

3. Aquest Consell, i abans el Consell Consultiu, ha tingut ocasió de pronunciar-se en diverses ocasions sobre el règim de distribució de competències entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat en l'àmbit de la legislació civil (DCGE 1/2017, de 26 de gener, i 13/2010, de 6 de juliol; DCC 282 i 273, de 29 de novembre de 2007 i de 14 de juliol de 2006, respectivament). Més precisament, en el nostre Dictamen 1/2017, sobre el Projecte de Llei del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, i de modificació dels llibres primer, segon, tercer, quart i cinquè, on recollíem, sintetitzada, la nostra anterior doctrina, vàrem fixar també, de forma més específica, el concret règim competencial civil quan es projecta en l'àmbit de la contractació civil (FJ 3).

Per aquest motiu, en l'exposició del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que s'ha d'aplicar a la regulació que la Generalitat ha fet de la contenció de les rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, ens hem de remetre necessàriament a allò que vàrem dir en el Dictamen



darrerament esmentat. Per tant, aquí n'hi haurà prou que destaquem els trets més rellevants de la nostra doctrina consultiva i incorporem també la darrera jurisprudència constitucional dictada en l'àmbit competencial civil (art. 149.1.8 CE en relació amb l'art. 129 EAC).

D'entrada, convé recordar que l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre: «[l]egislació civil, sens perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament dels drets civils, forals o especials per part de les Comunitats Autònomes allà on n'hi hagi. En qualsevol cas, les regles relatives a l'aplicació i a l'eficàcia de les normes jurídiques, relacions juridicocivils relatives a les formes de matrimoni, ordenació dels registres i instruments públics, bases de les obligacions contractuals, normes per a resoldre els conflictes de lleis i determinació de les fonts del Dret, d'acord, en aquest darrer cas, amb les normes del dret foral o especial». I que, per la seva banda, l'article 129 EAC reconeix a la Generalitat la «competència exclusiva en matèria de dret civil, excepte en les matèries que l'article 149.1.8 de la Constitució atribueix en tot cas a l'Estat. Aquesta competència inclou la determinació del sistema de fonts del dret civil a Catalunya».

Del seu tenor literal es pot constatar que el redactat del citat precepte constitucional «és força enrevessat i poc clar» (DCGE 1/2017, FJ 3). Així, sembla que s'encapçali amb l'atribució a l'Estat de la competència exclusiva sobre legislació civil per, a continuació, exceptuar l'esmentada atribució, tot reconeixent a les comunitats autònomes la competència per a la conservació, la modificació i el desenvolupament del drets civils, forals o especials «allà on n'hi hagi». Seguidament, el text constitucional mateix conté una ulterior regla de delimitació competencial segons la qual determinades regulacions són «en qualsevol cas» de competència estatal i, per tant, resten sòstretes a la seva normació autonòmica.

Pel que ara interessa, el Tribunal Constitucional ha elaborat la seva doctrina respecte dels drets civils autonòmics arran d'un seguit de sentències sobre els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la Llei 6/1986, de 15 de desembre, de les Corts Valencianes, de regulació dels arrendaments històrics valencians (STC 121/1992, de 28 de setembre); la Llei 3/1988, de 25 d'abril, de les Corts d'Aragó, sobre equiparació dels fills adoptius (STC 88/1993, de 12 de març); el Decret legislatiu 79/1990, de 6 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Compilació del dret civil de les Illes Balears (STC 156/1993, de 6 de maig); la Llei 11/1993, de 15 de juliol, sobre el recurs de cassació en matèria de dret civil especial, de Galícia (STC 47/2004, de 25 de març), així com la STC 81/2013, d'11 d'abril, que resol una qüestió d'inconstitucionalitat contra la Llei 11/2001, de 19 de desembre, d'unions de fet, de la Comunitat de Madrid.

De forma sintètica, prenent com a referència principal les STC 88/1993 i 156/1993, que contenen les premisses seguides per la jurisprudència posterior, ja vàrem dir que aquesta parteix de la idea que la Constitució, a través de l'autonomia política, garanteix el que qualifica com a «foralidad civil» o, el que és el mateix, l'existència de drets civils autonòmics en els territoris en què ja n'hi hagués a la seva entrada en vigor. Per tant, d'una banda, fa un plantejament restrictiu dels drets civils propis en la mesura que considera que el seu desenvolupament ha d'estar vinculat al dret preexistent de la comunitat autònoma. En aquest sentit, interpreta que l'expressió que conté l'article 149.1.8 CE «allí donde existan» és pressupòsit indispensable perquè les comunitats autònomes exerceixin la seva competència legislativa sobre el dret civil, preexistència que no valora respecte de qualsevol coordinada temporal sinó que la lliga al temps de l'entrada en vigor de la Constitució (STC 121/1992, FJ 1).

Però, d'altra banda, dèiem també que el Tribunal concep la dita vinculació de forma flexible, en la mesura que admet el costum i apel·la als principis

informadors propis del dret civil autonòmic, acceptant que pugui anar més enllà del contingut de les compilacions respectives, és a dir, referir-se al dret foral en el seu conjunt més que no pas a institucions concretes. Entesos d'aquesta manera, declara, reiteradament, que els drets civils forals o autonòmics poden ser objecte de conservació (que permet la formalització legislativa de normes o costums vigents en el propi àmbit territorial) i de modificació (que pressuposa quelcom anterior). Addicionalment, considera també que poden ésser objecte de desenvolupament, de forma que són susceptibles d'un creixement orgànic que, més enllà de la seva historicitat i actual vigència, permet la seva vitalitat cap al futur i la seva projecció sobre aspectes no regulats fins llavors per aquell dret per tal adaptar-lo a les noves circumstàncies socials (STC 88/1993, FJ 3, i 156/1993, FJ 1).

Ara bé, aquesta capacitat d'actualització i d'innovació de continguts del dret civil català i, més concretament, la regulació de matèries que estaven absents del text originari de la Compilació no significa el reconeixement d'una competència legislativa civil il·limitada *ratione materiae* que es deixi a disponibilitat de les comunitats autònomes, pel fet que s'exigeix una relació de connexió suficient amb institucions concretes preexistents o amb altres normes integrants del propi ordenament civil (STC 156/1993, FJ 1, i 4/2014, de 16 de gener, FJ 3).

En els seus trets principals, la doctrina constitucional exposada s'ha mantingut fins a l'actualitat, com ho demostren les recents resolucions dictades en un reguitzell de recursos d'inconstitucionalitat interposats tots ells contra normes de dret civil de la Comunitat Valenciana, derivades de costums preexistents, a les quals acompanyen els respectius vots particulars, en els quals es critica l'adopció per la majoria d'un criteri d'un desenvolupament limitat del dret foral o especial que afavoreix una concepció residual d'aquest i que no té en compte els canvis operats per l'aprovació dels estatuts d'autonomia en aquesta qüestió. Es tracta de les

STC 82/2016, relativa a la Llei 10/2007, de 20 de març, de règim econòmic matrimonial valencià; 110/2016, de 9 de juny, sobre la Llei 5/2012, de 15 d'octubre, d'unions de fet formalitzades, i 192/2016, de 16 de novembre, referida a la Llei 5/2011, d'1 d'abril, de relacions familiars dels fills i filles els progenitors dels quals no conviuen.

Darrerament, també resulta oportú fer esment de la STC 95/2017, de 6 de juliol, relativa a un recurs d'inconstitucionalitat sobre la Llei del Parlament de Catalunya 19/2015, de 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, que insisteix en el fet que la competència legislativa autonòmica de desenvolupament del dret civil propi comprèn la disciplina d'institucions civils no preexistents, si bé «siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho, criterio de la conexión que [...] debe ir referido al Derecho civil propio en su conjunto, esto es, que se puede verificar respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan» (FJ 4). Val a dir que en l'aplicació d'aquest paràmetre fa una exhaustiva anàlisi de la connexió, favorable al reconeixement de les institucions catalanes que llavors eren objecte d'impugnació (FJ 5 i següents).

Per la seva part, al llarg de la seva doctrina consultiva, aquest Consell ha considerat que la concepció dels drets civils territorials com a realitats històriques residuals que estan vigents en el moment d'aprovació de la Constitució, que el Tribunal Constitucional extreu de l'expressió «allí donde existan», obeeix a una interpretació restrictiva del text constitucional que no es deriva del seu contingut, el qual es refereix a la matèria «drets forals o especials» com una competència ordinària de determinades comunitats autònomes, respecte de la qual l'article 149.1.8 CE reserva a l'Estat unes concretes matèries («en qualsevol cas»), que són les que veritablement considera necessari mantenir enfront d'aquests drets (DCGE 1/2017, FJ 3).

En efecte, tal com també va manifestar el Consell Consultiu, des d'un primer moment i de forma coetània a l'exposada jurisprudència, el text de l'article 149.1.8 CE permet interpretar en un sentit ampli l'exigència jurisprudencial d'una connexió suficient, de manera que no era necessari relacionar-la amb institucions concretes ja regulades, sinó que «n'hi ha prou que existeixi dret foral i alguna connexió entre la nova norma i el conjunt de les institucions preexistents», connexió que no ha de ser per força expressa, sinó que pot estar present de forma indirecta. El dret català preexistent a la Compilació es concep, doncs, com un ordenament civil complet i autosuficient, amb el seu propi dret supletori, el qual, aprovada aquella, pot acabar essent d'aplicació com a part integrant de la tradició jurídica catalana, la qual assumeix una funció bàsica en la interpretació i la integració del dret compilat l'any 1960 (DCC 273, F II, i 265, de 5 de gener de 2005, F III).

Però si això ja era així abans, ara és més evident amb l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Com ja vàrem posar de manifest en el Dictamen 13/2010, l'article 5 EAC «ha vingut a refermar el protagonisme que ha de tenir la tradició jurídica catalana, ja que la incorpora com un dels fonaments de l'autogovern de Catalunya, al mateix temps que reconeix també la posició singular que ocupa la Generalitat en relació amb el dret civil» (FJ 2). No hi ha, doncs, cap obstacle a interpretar que no és contrari a l'article 149.1.8 CE, que es refereix de manera àmplia a la legislació sobre els drets forals o especials, el reconeixement d'un sistema de dret civil privat propi per part de la norma estatutària. De fet, el Tribunal Constitucional mateix ha reconegut la rellevància del mandat d'actualització dels drets històrics en matèria de dret privat, en declarar que d'acord amb l'esmentat art. 5 EAC «[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del

artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución» (STC 31/2010, FJ 10).

A més, com ja hem argumentat, amb el nou article 129 EAC es produeix un canvi normatiu en la forma en què la Generalitat assumeix la competència legislativa en matèria de dret civil (DCGE 1/2017, FJ 3). En efecte, l'esmentat precepte estatutari permet efectuar una interpretació més oberta de l'expressió «desenvolupament del dret civil, foral o especial» que parteix de la base que l'article 149.1.8 CE reserva a l'Estat expressament («en qualsevol cas») les concretes matèries que es considera necessari que aquest mantingui com a competència exclusiva davant dels esmentats drets.

Arribats a aquest punt, cal tenir present que la norma estatutària és una llei orgànica que forma part del bloc de la constitucionalitat i que el seu contingut és referent necessari a l'hora d'interpretar l'abast de les competències autonòmiques, en aquest cas, del dret civil de Catalunya.

Altrament, la diversitat de continguts entre els diferents estatuts d'autonomia demostra que el panorama competencial a l'Estat, pel que fa a aquesta matèria concreta, no és el mateix per a totes les comunitats autònomes, tal com així ho ha reconegut el Tribunal Constitucional expressament quan ha declarat que la igualtat de tracte ex articles 14 i 139.1 CE no s'aplica en l'àmbit del dret privat, de forma que tampoc «no es predicable de las Comunidades Autónomas, ni puede permitir alterar el régimen de distribución de competencias resultante de la Constitución Española y del bloque de la constitucionalidad» (STC 82/2016, FJ 4, i STC 20/2013, de 31 de gener, FJ 10). Per tant, les competències sobre dret civil poden tenir un contingut més ampli en unes comunitats que en d'altres i, lògicament, donar lloc a una regulació substantiva diferent de la de l'Estat, tenint en compte l'àmbit històric, geogràfic i substantiu propi dels drets

forals, tal com ho recullen els estatuts d'autonomia que atribueixen competències en aquest àmbit material.

Per aquest motiu, doncs, cal subratllar que, per bé que la STC 31/2010 (FJ 76) va considerar que la situació competencial de la Generalitat de Catalunya en matèria de dret civil no havia variat amb la modificació de l'Estatut, l'any 2006, l'actual article 129 EAC no admetria interpretacions que pretenen identificar la matèria «dret civil català» amb les «institucions civils compilades», tenint en compte, a més, que, «literalment, "compilació" i "desenvolupament" són conceptes antagònics». Al nostre parer, la norma estatutària dona cobertura, per tant, a «una interpretació més flexible de la competència en matèria de dret civil, en el sentit que es pot entendre que el desenvolupament només es troba limitat per allò que l'article 149.1.8 CE atribueix en tot cas a l'Estat» (DCGE 13/2010, FJ 2).

En altres paraules, pressuposa que l'objecte de la matèria competencial que regula és genèricament el dret civil català, al mateix temps que «pretén excloure l'aleatorietat que derivava del fet que s'interpretés que l'abast material d'aquesta competència depenia de quin fos el contingut material del dret compilat en aprovar-se la Constitució». Parteix, com ja hem indicat, del caràcter complet i autosuficient que ha tingut històricament l'ordenament civil català, el qual no es va derogar sinó que estava també present en la Compilació de 1960, per aplicació de la doctrina de la *iuris continuatio* (ibídem).

Finalment, amb relació al que s'ha dit i seguint la nostra doctrina consultiva, resulta adient remarcar que «el dret civil català, per definició, no es pot concebre com un conjunt residual de normes i institucions aïllades, de caràcter fragmentat i subordinat al dret estatal, sinó com un sistema normatiu modern, dotat de la connexió interna i de la completesa que caracteritzen un ordenament que, a més, té reconeguda la capacitat per

determinar les seves fonts de producció normativa» (DCGE 1/2017, FJ 3). D'acord amb l'anterior, i de forma coherent amb aquesta premissa, hem recordat en anteriors pronunciaments que, en els darrers trenta-cinc anys de l'etapa constitucional del dret civil català, la Generalitat ha dut a terme una política legislativa que «ha tingut l'ideal d'ordenament complet», primer a través de l'elaboració de lleis especials, després de codis sectorials i, finalment, mitjançant un Codi civil. Per tant, l'article 129 EAC «s'ha fet ressò normatiu d'aquest plantejament en el sentit que el nou marc estatutari consolida la interpretació que ha guiat, durant tots aquests anys», l'esmentada política del legislador català en matèria de dret civil» (DCGE 13/2010, FJ 2).

4. Fetes les consideracions anteriors sobre la competència catalana exclusiva en matèria de dret civil propi (art. 129 EAC), tractarem a continuació la seva projecció en la regulació substantiva dels contractes civils i de les obligacions que se'n deriven. En aquest punt, ens remetem també al que ja vàrem dir en el tantes vegades citat DCGE 1/2017 sobre l'esmentada regulació, centrant-nos en l'examen del límit que suposa l'atribució en exclusiva a l'Estat de les regles sobre les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8, segon incís, CE).

Per començar, cal assenyalar que l'expressió «obligacions contractuals», com es desprèn del seu mateix tenor literal, es correspon amb les obligacions que neixen dels contractes (art. 1089 i 1091 CC espanyol). Com vàrem dir en el DCGE 1/2017 (FJ 3), s'han de descartar, doncs, les interpretacions extremes que consideren que aquesta expressió inclouria dues realitats distintes que limiten separadament les competències autonòmiques: el substantiu «obligacions», per una banda, i el qualificatiu «contractuals», per l'altra. I això perquè portaria a entendre que la comunitat autònoma, en el nostre cas la Generalitat de Catalunya, no disposaria de cap competència en l'àmbit contractual civil ni tampoc en el de les obligacions, fos quina fos la seva font.



En definitiva, atesa la importància d'aquesta matèria, quedaria totalment desvirtuada la seva capacitat per legislar i desenvolupar el dret civil propi, ex article 129 EAC.

Descartat això anterior, que va contra la pròpia lògica interna de l'article 149.1.8 CE, cal determinar, tot seguit, l'abast del límit que suposa l'atribució a l'Estat de la facultat per a la fixació de les «bases de les obligacions contractuals». Des d'un inici, però, ja resulta adequat remarcar que, tal com vàrem assenyalar en el mantes vegades citat DCGE 1/2007 (FJ 3), ateses les particularitats que caracteritzen cert tipus de relació obligatòria, algunes d'aquestes bases poden ser específiques de les obligacions que deriven de determinats contractes (aleshores ens centràvem en els contractes de consum), atesa la necessitat d'equilibrar la posició jurídica dels contractants, dels quals el consumidor és la part més feble, i també la seva repercussió en l'economia en general.

Resulta convenient esmentar que les bases de les obligacions contractuals, com la resta de submatèries compreses en l'esmentat article 149.1.8 CE, són competència de l'Estat quant a la «legislació», de manera que només aquest les pot establir. Ara bé, com ja vàrem advertir aleshores, el fet que l'Estat encara no ho hagi fet no impedeix que la Generalitat pugui legislar en àmbits que afectin les relacions obligacionals derivades dels contractes, ja que, d'acord amb una jurisprudència constitucional consolidada, les bases poden ser un producte de la legislació vigent, de la qual es poden deduir aquells preceptes o, millor dit, principis que, per referir-se a aspectes materials d'interès general, han de regir a tot l'Estat (DCGE 1/2017, FJ 3).

En aquest sentit, ens remetíem també a un conjunt de sentències en les quals s'afirma que: «[l]a noció de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noció material y, en consecuencia, esos principios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de

la legislació vigent» (entre moltes d'altres, STC 101/2005, de 20 d'abril, FJ 5; 135/2012, de 19 de juny, FJ 4).

En conseqüència, el fet que l'Estat no hagi emprat la seva competència per legislar sobre les regles de les bases de les obligacions contractuals, ni amb caràcter general ni les que podrien ser específiques de les obligacions que integren algun tipus contractual concret, no impedeix que la Generalitat pugui legislar en àmbits que afectin les relacions obligacionals derivades dels contractes, tenint en compte les bases que es poden deduir racionalment de la legislació vigent o, millor dit, els principis que, per referir-se a aspectes materials d'interès general, han de regir a tot l'Estat. Per altra part, si l'Estat decideix exercir l'esmentada competència legislativa i fixa formalment les bases i resulta que la norma autonòmica vigent en aquell moment no s'hi ajusta, aquesta darrera resultarà desplaçada i restarà sense efecte (DCGE 1/2017, FJ 3).

La mateixa complexitat del concepte legislació sobre «bases de les obligacions contractuals» i la seva indeterminació normativa per part del legislador estatal han comportat que les resolucions fins ara dictades pel Tribunal Constitucional en qüestions relatives a relacions jurídiques contractuals siguin casuístiques i ambigües, de forma que no ha elaborat una doctrina clara que possibiliti la definició de l'esmentada expressió competencial i el seu abast. Ultra això, en algunes sentències en les quals hi ha al·ludit expressament, ho ha fet de manera incidental i indirecta, sense discernir entre la competència que correspon a l'Estat en matèria de contractació civil a l'empara del primer incís de l'esmentat precepte constitucional i la que li correspon amb suport en el segon incís, el referit a les «bases de les obligacions contractuals». Malgrat que, com se sap, es tracta d'una distinció que resulta fonamental en el repartiment de competències en l'àmbit de les relacions jurídiques contractuals, a hores d'ara segueix pendent d'aclariment per part de l'alt tribunal. En altres

ocasions, utilitza també indistintament el títol competencial de l'article 149.1.8 CE i el de l'article 149.1.6 CE, de naturalesa competencial i àmbit material diferents, en referir-se aquest darrer a la legislació mercantil.

Quant a l'examen exhaustiu i detallat d'aquesta jurisprudència, ens remetem al que vàrem efectuar en el DCGE 1/2017 (FJ 3), de constant referència, sens perjudici que, a continuació, per tal de situar el context competencial de la present opinió consultiva, en farem una breu síntesi.

Així, en un principi, la STC 71/1982, de 30 de novembre, sobre la ja derogada Llei basca 10/1981, de 18 de novembre, de l'estatut del consumidor, sembla incloure, certament de forma indirecta, en el concepte de les bases de les obligacions contractuals, la regulació de les «cláusulas abusivas en la contratación» i «la sanción que comportan» i del sistema de «responsabilidad por daños» fonamentant-ho en el fet que el «tratamiento de la materia, y las soluciones al respecto, deben ser una, y la misma, para cualquier parte del territorio del Estado» (FJ 14 i 19). Ara bé, tot i que considera que aquestes matèries són «temas capitales en el Derecho de la contratación», el cert és que aquesta hipotètica conclusió queda immediatament desvirtuada per la referència expressa a la necessitat de respectar la competència de les comunitats autònomes amb dret civil propi (FJ 14). De manera semblant, a la STC 62/1991, de 22 de març, amb ocasió de l'examen de la Llei 12/1984, de 28 de desembre, de l'estatut gallec del consumidor i usuari i, més específicament, sobre el contingut dels contractes de consum que té la finalitat de reforçar les obligacions del venedor (el contingut del contracte i les accions per incompliment, sanejament o resolució, com també l'establiment de les clàusules abusives), el Tribunal diu que és competència de l'Estat establir-lo a l'empara de l'article 149.1.6 CE, «en tanto que la Comunidad Autónoma no disponga de competencia en virtud de su derecho foral» (FJ 4).

Per la seva part, la STC 61/1997, de 20 de març, que resol els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la Llei 8/1990, de 25 de juliol, sobre reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl, i contra el text refós de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, tot i que de passada, i en forma d'*obiter dicta*, insereix el dret de retorn a favor dels arrendataris quan el propietari decideix demolir l'edifici i reconstruir-lo perquè és disconforme amb el planejament de la nova edificació (art. 137.5 RDL 1/1992) «en el régimen de la relación arrendaticia urbana (un derecho del arrendatario frente al propietario)» i declara que aquest «encuentra, por consiguiente, su cobertura en el art. 149.1.8 CE ("legislación civil"; "bases de las obligaciones contractuales")» (FJ 26).

En aquell mateix Dictamen esmentàvem també una altra resolució que al·ludeix a les bases de les obligacions contractuals, concretament, la STC 14/1998, de 22 de gener, relativa a la Llei 8/1990, de 21 de desembre, de caça d'Extremadura. En aquest cas, en relació amb l'exigència que els contractes d'arrendament de terrenys cinegètics i els contractes de caça haguessin de tenir forma escrita (art. 26), el Tribunal Constitucional afirma, sense cap més argumentació, que «la validez y eficacia *inter privatos* de las relaciones jurídicas derivadas de aquellos contratos» pertany materialment «al ámbito propio de la legislación civil —más concretamente, al de las bases de las obligaciones contractuales— y que, por ende, su regulación compete en exclusiva al Estado (art. 149.1.8. CE)» (FJ 6).

La STC 157/2004, de 23 de setembre, relativa al recurs d'inconstitucionalitat amb relació a la Llei foral 17/2001, de 12 de juliol, reguladora del comerç de Navarra, seguint la doctrina de la STC 71/1982, considera competència estatal «la normación de las condiciones generales de contratación o de las distintas modalidades contractuales, e igualmente la de la responsabilidad por daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los

consumidores de bienes, medios o servicios», atès que el «régimen de unas y otras materias, incardinado en la legislación civil (art. 149.1.8 CE), debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado» (FJ 11; en el mateix sentit, STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 7).

Sense al·ludir tampoc a les bases de les obligacions contractuals, la STC 54/2018, de 24 de maig, quan, en relació amb la previsió del Codi de consum de Catalunya segons la qual el prestador no pot concedir el crèdit o préstec hipotecari si el resultat de l'avaluació de solvència de la persona consumidora és negatiu, diu que introdueix una prohibició de contractar «que desborda el ámbito competencial autonómico, pues como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 6.c éste tiene como límite, entre otros, que no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o en otras palabras, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas» (FJ 9). Aquest mateix criteri és recordat també com a límit de la competència legislativa autonòmica a la STC 13/2019, de 31 de gener, relativa al recurs d'inconstitucionalitat sobre la Llei catalana 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, on es declara que, per molt que les normes autonòmiques persegueixin la protecció del consumidor i usuari, la determinació del «contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y .8 CE» (FJ 3.B).

Resumint, en totes aquestes resolucions no s'aprofundeix en cap moment sobre aquest límit competencial que ens ocupa més enllà del que s'ha exposat, de forma casuística i expeditiva. Això és, no ofereixen cap motivació o indicació mínimament fonamentada que permeti justificar que la norma autonòmica enjudiciada contradiu les bases que són competència de l'Estat. Resulta, doncs, molt difícilós determinar si l'establiment legal d'obligacions

en el contracte per part de la comunitat autònoma implicada en el litigi contravé l'article 149.1.8 CE perquè el seu dret civil vigent a l'entrada en vigor de la Constitució no conté cap mena de regulació dels contractes o perquè havent-hi una connexió amb el dret civil anterior, la nova regulació vulnera les bases de les obligacions contractuals.

Com vàrem assenyalar en el DCGE 1/2017 (FJ 3), tot indica, però, que la infracció competencial que justifiquen aquests pronunciaments no pot ser una altra que la del títol genèric sobre legislació civil. I això és així perquè la mateixa literalitat del concepte «bases de les obligacions contractuals» no pot comportar sense més ni més, com pretén aquesta doctrina constitucional, que s'inclogui en aquest concepte la introducció de qualsevol innovació o *novum* en el contingut d'un contracte; la regulació de les condicions generals de contractació i les modalitats contractuals; la regulació de les accions per incompliment, sanejament o resolució, o l'establiment de les clàusules abusives i del règim de la responsabilitat per danys originats en l'adquisició, la utilització o el gaudi pels consumidors de béns, mitjans o serveis.

Així mateix, vàrem raonar que, al nostre criteri, les afirmacions utilitzades per la jurisprudència constitucional per justificar la competència estatal, només poden tenir raó de ser en aquelles comunitats autònomes que no tenen dret civil propi o que, tenint-lo, no regulen els contractes ni les institucions connexes. En canvi, no tenen justificació en aquelles altres comunitats que, com Catalunya, han tingut i segueixen tenint normes pròpies en aquest àmbit, llevat en allò que pugui afectar les bases de les obligacions contractuals (ibídem).

El contrari, com hem avançat, suposaria impossibilitar les comunitats autònomes amb competències sobre dret civil propi per exercir la seva

potestat legislativa en matèria contractual, buidant a la pràctica la seva competència en l'àmbit civil.

En conseqüència, com vàrem reconèixer en el mateix Dictamen i fonament jurídic, la Generalitat està habilitada competencialment per regular els contractes civils, sense que aquesta actuació per si sola impliqui, directament i automàtica, una afectació de les bases de les obligacions contractuals. I això no és, al nostre parer, problemàtic, fins i tot en cas que s'adoptés una interpretació més restrictiva de l'article 149.1.8 CE, que, segons hem vist, és la que sembla acollir la STC 31/2010 (FJ 76), seguint l'anterior STC 88/1993 (FJ 3), quan admet que les comunitats autònomes amb dret civil propi poden regular «instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral». No admetre-ho suposaria privar el legislador català d'una competència sobre dret civil que li correspon ex article 129 EAC.

De fet, aleshores ja vàrem posar de manifest que la Compilació ja contenia tot un llibre, el quart, que es dedicava, per bé que de forma incompleta, a aquesta matèria, intitulat, precisament, «De les obligacions i els contractes i de la prescripció». En concret, a banda d'una regulació parcial de la compravenda, la permuta, la rescissió per lesió, les vendes a carta de gràcia i els contractes de censal, violari i vitalici (a la que ja vàrem fer referència en dictaminar sobre la constitucionalitat del Projecte de Llei del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, i de modificació dels llibres primer, segon, tercer, quart i cinquè), disciplinava, també de forma incompleta, el contracte de parceria i els arrendaments rústics (art. 337.1), la masoveria (art. 337.2) i d'altres contractes de conreu (DCGE 1/2017, FJ 2).

5. Un cop exposada l'escassa i poc elaborada doctrina constitucional sobre la significació i l'abast de la competència estatal relativa al règim jurídic dels contractes privats, ens pertoca ara aproximar-nos a un assaig de definició del concepte de «bases de les obligacions contractuals», per tal de poder determinar, en el següent fonament jurídic, si el Decret Llei s'hi ajusta o no.

Per començar, com ja hem indicat en ocasions anteriors, resulta evident que les bases no es poden identificar, sense més ni més, amb la regulació del llibre quart del Codi civil espanyol ni amb la que les lleis especials puguin fer de la integritat de determinats contractes civils. Aquesta possibilitat, a banda de no obeir un interès general concret, suposaria la pràctica anul·lació de la competència legislativa catalana en aquest àmbit del dret civil. De fet, «ni tan sols es pot dir que les bases es corresponen, genèricament, amb els principis codificats que resulten d'aquell mateix llibre quart, ja que el citat Codi respon a una concepció vuitcentista i individualista del dret civil que avui ha quedat totalment superada per una aproximació més social» (DCGE 1/2017, FJ 3) com la que representen les normes sobre la protecció de la part feble de la relació contractual i que se sol traduir en normes imperatives que impliquen una restricció, més o menys intensa, de l'autonomia de la voluntat. L'anterior comporta que, actualment, ja no s'afirmi tant taxativament que la llibertat de contractar sigui un principi absolut, ja que pot estar condicionada en cada cas per allò que disposi la llei.

A fi de dur a terme aquesta tasca de delimitació, i tenint en compte les diferències que presenta amb les bases de les obligacions contractuals, ja que l'article 149.1.8 CE no estableix el clàssic binomi funcional bases-desenvolupament, o el que és el mateix, abstracció-concreció, de forma que s'ha de descartar que l'activitat legislativa de la Generalitat de Catalunya en matèria de dret civil compleixi la funció de ser complement dels principis o les bases estatals, pot resultar d'utilitat traslladar al concepte de «bases de les obligacions contractuals» una consolidada doctrina constitucional sobre la



definició del que és bàsic. En concret, la que identifica les bases com «lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto» (per totes, STC 204/2013, de 5 de desembre, FJ 5).

De la mateixa manera, com ja ha quedat dit, s'ha de remarcar que la finalitat de les bases no és la salvaguarda de la igualtat substancial dels espanyols en tot el territori de l'Estat i que, en aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en relació amb aquest principi ha declarat que «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones». I ha especificat també que «[e]sto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho privado y [...] no es ahora resueltamente así en ningún ámbito» (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 13).

Hom pot entendre, doncs, que són bases les que s'identifiquen amb els principis o el nucli essencial de la regulació d'una determinada matèria i s'estableixen en una norma estatal d'abast supraautonòmic, o el que és el mateix, les que es corresponen amb el «nucli bàsic de l'interès general». En conseqüència, es pot afirmar que, salvant les diferències esmentades, la regulació d'aquest nucli bàsic queda en mans de l'Estat.

Des de la perspectiva del contingut material, hem assenyalat també abans que les esmentades bases no es poden identificar amb les normes que defineixen cada tipus de contracte, ni amb el seu contingut, així com tampoc amb les disposicions que, amb caràcter general, es puguin preveure com a comunes per a tots els contractes. Les obligacions són un dels efectes que

deriven de la conclusió d'un contracte i, per tant, no es poden assimilar al contracte mateix. Cal subratllar novament que una interpretació en contra suposaria negar que les comunitats autònomes amb competència en dret civil puguin legislar sobre un subsector material i principal d'aquest dret, com són els contractes i les obligacions que se'n deriven.

En vista del que s'ha exposat, hem d'entendre que l'interès general supraautonòmic que justifica la fixació d'unes bases per a les obligacions contractuals es relaciona amb els principis o criteris generals que han de regir els contractes en el sentit que afecten la regulació del nucli essencial de l'estructura d'aquestes obligacions. No cal dir que el contracte esdevé una peça clau per al funcionament de l'activitat econòmica, en la mesura que és l'eina jurídica més habitual en qualsevol operació d'intercanvi i d'aprofitament de béns o prestació de serveis, de manera que la seva regulació exigeix que hi hagi uns principis bàsics de l'ordre econòmic d'aplicació unitària i general a tot l'Estat. Això és, precisament, el que, al nostre entendre, justifica que la reserva estatal del segon incís de l'article 149.1.8 CE se circumscriu a les bases de les obligacions contractuals i no inclogui la resta d'obligacions, sense que això vulgui dir que en l'àmbit de les relacions contractuals i del règim obligacional que se'n deriva sempre i en tot cas s'hagi d'imposar una regulació única i uniforme.

Certament, les bases en aquesta submatèria competencial es podrien identificar amb aquells continguts que s'adrecen a garantir una unitat de regulació que eviti disfuncions en el funcionament de l'activitat econòmica. O, també, a garantir principis econòmics comuns que recull la norma constitucional i que regeixen per a tot l'Estat, com podria ser el cas de la unitat de mercat, la llibertat d'empresa, el reconeixement de l'autonomia privada, la protecció del consumidor o la garantia de la lliure circulació de persones i mercaderies. Aquest és, per tant, el mínim comú que, amb una

finalitat, per dir-ho així, econòmica, ha de respectar la Generalitat en l'exercici de la seva competència en matèria de dret civil.

En conseqüència, tot i que hem admès la vinculació que, en determinats casos, les bases de les obligacions contractuals poden arribar a tenir amb l'activitat econòmica, cal concloure que la regulació del règim de contenció de rendes, atès el seu contingut material, presenta una relació molt més estreta i directa amb la matèria civil, en la qual, com acabem de veure, s'incardinen els arrendaments d'habitatge i, per això, hem de d'excloure que es pugui enquadrar en la competència que l'article 149.1.13 CE atribueix a l'Estat sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Ja hem dit en altres ocasions que aquest títol competencial, de naturalesa transversal, no es pot concebre de manera omnímoda i s'ha d'interpretar de forma restrictiva; per tant, la seva invocació s'ha de limitar als supòsits d'aquella normativa que manifesti una dimensió estructural quant al conjunt de l'economia (DCGE 4/2013, de 7 de maig, FJ 2, i, en el mateix sentit, DCGE 4/2015, de 10 de març, FJ 3; 11/2012, de 22 d'agost, FJ 2.6, i 6/2011, de 20 de maig, FJ 3, entre d'altres). En definitiva, per bé que la regulació ara examinada pugui tenir repercussió econòmica, la seva finalitat és regular un element essencial d'un contracte de naturalesa civil i, en conseqüència, s'insereix en el títol competencial més específic sobre dret civil (art. 149.1.8 CE).

***Tercer. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia del Decret llei 9/2019, de 21 de maig, en la part que regula el règim de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge***

Un cop hem exposat el paràmetre competencial aplicable al nucli principal de la matèria que regula el Decret Llei, ens correspon examinar ara si els preceptes qüestionats s'hi ajusten.

1. Abans que res, però, hem de descartar que, contra el que sostenen ambdues sol·licituds, tingui cap rellevància competencial l'Acord de 30 d'octubre de 2018 de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, adoptat en relació amb la interpretació de l'abast de la disposició final sisena de la Llei 4/2016, a què hem fet referència en el fonament jurídic primer, i mitjançant el qual l'Estat, en el recurs d'inconstitucionalitat relatiu a l'esmentada Llei, va desistir de la impugnació d'aquella disposició.

Concretament, l'esmentada disposició final incorporava un mandat al Govern de la Generalitat perquè elaborés «els criteris d'acord amb els quals s'han de regular els arrendaments urbans a Catalunya» i perquè, així mateix, en el termini de 9 mesos, presentés al Parlament «un projecte de llei que tingui com a objecte facilitar l'accés a l'habitatge, amb la modalitat de lloguer, garantint la seguretat i l'estabilitat de la relació contractual i adoptant mesures que contribueixin a evitar increments de les rendes desproporcionats». La nova regulació, deia el seu text, «ha d'incloure la durada dels contractes, les causes de resolució, les cessions i subrogacions, els drets d'adquisició preferent, les causes de suspensió i d'extinció, els dipòsits i altres garanties i els supòsits de preus de lloguer abusiu».

En l'Acord assolit per l'esmentada Subcomissió, que incorporava arguments per fonamentar l'adequació a la Constitució de la citada previsió legal i d'aquesta manera facilitar que l'Estat desistís de la seva impugnació, ambdues parts van coincidir a interpretar que «la iniciativa legislativa a què es refereix aquesta disposició, en el supòsit que es proposi incidir en la vigent legislació reguladora dels arrendaments urbans que és competència

de l'Estat, es farà pel procediment legislatiu previst per l'article 87.2 de la Constitució espanyola».

Ara bé, el fet que, en un moment determinat, la Generalitat negociés amb aquesta argumentació o formulés una opinió en aquest sentit no significa que per aquest motiu, si posteriorment així ho decideix, hagi de renunciar a exercir la seva potestat legislativa, si és que li correspon d'acord amb la distribució de competències constitucional i estatutària. Així, la doctrina constitucional ha reiterat des d'un principi que les competències són indisponibles i irrenunciables, tant per a l'Estat com per a les comunitats autònomes, i l'anterior afirmació es desprèn del fet que els títols competencials operen *ope Constitutionis* (entre moltes d'altres, STC 33/2018, de 12 d'abril, FJ 3; 165/2016, de 6 d'octubre, FJ 4; 182/2013, de 23 d'octubre, FJ 3; 233/1999, de 16 de desembre, FJ 4.a; 137/1997, de 21 de juliol, FJ 6, o 179/1985, de 19 de desembre, FJ 4). Per tant, les competències no poden restar a mercè de les al·legacions o de les propostes de les parts en el transcurs d'un procés constitucional, sinó que han de ser determinades en atenció als criteris objectius que sobre cada matèria estableixin la Constitució, els estatuts d'autonomia i les lleis a les quals aquests i aquella remetin (STC 65/2018, de 7 de juny, FJ 6).

Ultra això, en el supòsit que l'Estat considerés que el Decret llei vulnera les seves competències, sempre pot recórrer al recurs d'inconstitucionalitat per a la seva impugnació, ja que és sabut que el mateix principi d'indisponibilitat suposa també que en l'àmbit dels procediments constitucionals, la no impugnació d'una disposició general «no implica en modo alguno la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición, acto o resolución posterior, aun cuando sea mera reproducción, ampliación, modificación, confirmación o aplicación de aquella» (SSTC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 1, y 216/2016, de 15 de diciembre, FJ 3)» (STC 40/2019, de 27 de març, FJ 2).

2. Un cop esclarit l'anterior, i havent enquadrat el contracte d'arrendament d'habitatge i, per tant, la regulació de la renda i els criteris per a la seva determinació prevalentment en la competència en matèria civil, haurem d'analitzar, en primer lloc, si el Decret Llei s'ajusta al requisit que, segons hem vist en el fonament jurídic segon, exigeix la jurisprudència constitucional per determinar la competència de la Generalitat (art. 129 EAC), és a dir, la necessària connexió entre la dita regulació i alguna altra institució del dret civil de Catalunya vigent en aprovar-se la Constitució espanyola, l'any 1978.

La mateixa jurisprudència constitucional ha assenyalat també que aquesta eventual connexió —en el cas present dels arrendaments d'habitatge— necessàriament s'haurà de cercar en la Llei 40/1960, de 21 de juliol, sobre Compilació del dret civil especial de Catalunya. Tot això, amb el benentès que «[e]ste Tribunal, no obstante, interpretará los contenidos de dicha Ley a la luz de la tradición jurídica catalana reflejada en el proyecto de compilación de 1955 (redactado por la comisión de juristas catalanes nombrada por Orden de 10 de febrero de 1948 y presentado en octubre de 1955), en la precedente Ley de 31 de diciembre de 1945, sobre inscripción, división y redención de censos en Cataluña, en el anteproyecto de apéndice de Derecho catalán al Código civil de 1930 y en la memoria y articulado de las instituciones del Derecho civil de Cataluña que, con arreglo a los dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto de 2 de febrero de 1880, se elaboró en 1882» (STC 95/2017, FJ 5).

En aquest punt, ja podem avançar que el contracte d'arrendament d'habitatge manté la suficient relació de connexió amb altres institucions disciplinades per l'ordenament civil català vigent a l'entrada en vigor de la Constitució. Concretament, presenta una vinculació molt directa amb l'arrendament rústic i amb la parceria, entesa també com un tipus

d'arrendament (en aquest cas, la cessió del gaudi de la finca a canvi de part dels fruits que se n'obtinguin). La connexió amb l'arrendament rústic es fonamenta en el fet que ambdós es caracteritzen per ser contractes mitjançant els quals una de les parts (arrendador) s'obliga a cedir a l'altra (arrendatari) el gaudi o l'ús d'un immoble per un temps determinat i a canvi d'un preu cert.

En efecte, l'article 337 de la Compilació, en vigor l'any 1978, ja contenia una regulació, tot i que incompleta, dels arrendaments rústics, que es caracteritzava per una marcada preferència del principi de l'autonomia de la voluntat i per la crida, com a dret supletori, al dret consuetudinari. Aquest era el contingut que tenia també l'article 547 del Projecte de compilació (redactat per la comissió de juristes catalans designada per l'Ordre de 10 de febrer de 1948 i publicat l'any 1955) en relació amb aquests mateixos contractes.

Igualment, la *Memoria acerca de las instituciones del derecho civil de Cataluña. Escrita con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4º del Real decreto de 2 de febrero de 1880*, publicada l'any 1883, dedicava diversos preceptes de la secció IV (Dels arrendaments i d'altres contractes consensuals), del títol 7è (De les obligacions i els contractes) a disciplinar determinats aspectes tant dels arrendaments rústics com dels urbans (respecte d'aquests darrers, preveia l'afectació del mobiliari incorporat a l'habitatge per l'arrendatari al pagament de les rendes vençudes i no satisfetes i establia el règim dels deterioraments causats a l'habitatge [article CCXXI]. Així mateix, regulava el règim de compensació del preu del lloguer per les millores fetes per l'arrendatari [art. CCXXII] i afegia, finalment, com a causa d'extinció del contracte, haver dut a terme una activitat immoral en la finca urbana [art. CCXXI]). Per acabar, hem de significar que la mateixa regulació de la *Memoria* es reproduïa en el *Proyecto de apéndice de derecho catalán al Código civil*, publicat l'any 1930 (art. 221, 222 i 223).

Podem afegir, a més, pel que fa a la connexió d'aquests precedents legislatius amb la tradició jurídica catalana anterior, que segons la mateixa jurisprudència constitucional han de servir per interpretar la norma que estem analitzant, que la *Memoria* abans al·ludida (pàg. 159) explicava també que, en l'ordenament jurídic català, fins i tot després de la Llei hipotecària, se seguien aplicant, al que aleshores s'anomenava «contracte d'arrendament de cases», les disposicions dels capítols 33 i 34 del *Recognoverunt proceres* per a la ciutat de Barcelona i diferents lleis del *Codex*, per a la resta del Principat. I, respecte de la parceria, la mateixa *Memoria* proposava (loc. cit.) que Catalunya tingués també una normativa específica.

Ha estat a partir d'aquests antecedents que inicialment la Llei 1/2008, de 20 de febrer, de contractes de conreu i actualment el Codi civil de Catalunya que la incorpora han fet una regulació molt més extensa i detallada del contracte d'arrendament rústic (art. 623-13 a 623-19). Aquests preceptes disciplinen, entre altres aspectes, els drets i les obligacions de les parts, la renda i la seva actualització, la durada del contracte i les possibles pròrrogues, així com el règim de despeses i millores i l'extinció del contracte.

En síntesi, no pot haver-hi cap mena de dubte quant al fet que ambdós contractes d'arrendament, tot i recaure sobre béns immobles de naturalesa diferent, coincideixen en el seu contingut essencial, com dèiem, la cessió de l'ús d'un objecte aliè a canvi d'una contraprestació dinerària en forma de renda. Dit en unes altres paraules, resta acreditat que a la tradició jurídica catalana sempre ha estat present i s'ha mantingut fins a l'entrada en vigor de la Constitució una regulació, tot i que incompleta, de l'arrendament de finques rústiques i, abans, de les urbanes. Es compleix àmpliament, doncs, el requisit de la connexió entre la institució civil regulada pel Decret Llei i el dret civil compilat, de manera que la Generalitat de Catalunya és competent per regular el contracte d'arrendament d'habitatge, totalment o parcial, però



amb el límit que la dita regulació no contradigui les bases de les obligacions contractuals.

3. En conseqüència, pertoca que determinem ara si la matèria regulada pel Decret llei en l'àmbit de la contenció de rendes afecta d'alguna manera la competència que l'article 149.1.8 CE reserva a l'Estat sobre la determinació de les «bases de les obligacions contractuals».

En el fonament jurídic segon ja hem dit que l'Estat a hores d'ara encara no ha identificat quins són l'abast i els contorns d'aquesta submatèria competencial. Tanmateix, si acudim a una jurisprudència consolidada del Tribunal Constitucional sobre la determinació de les bases estatals existents en una matèria (que, tot i les diferències en cada competència, entenem traslladable al cas que ens ocupa), aquestes, malgrat que no estiguin precisades en la norma fonamental, es poden deduir dels preceptes de la legislació bàsica estatal vigent. Així, dels seus preceptes es poden inferir els elements nuclears mínims o, millor dit, els principis que, pel seu contingut material d'interès general, han de ser comuns per al conjunt de l'Estat.

De manera més concreta, l'interès general supraautonòmic que justificaria la qualificació d'una matèria com a bases de les obligacions contractuals es relaciona necessàriament amb «els principis o criteris generals que han de regir els contractes en el sentit que afecten la regulació del nucli essencial de l'estructura d'aquestes obligacions». Per tant, les podem identificar amb «aquells continguts que s'adrecen a garantir una unitat de regulació que eviti disfuncions en el funcionament de l'activitat econòmica» (FJ 2, d'aquest mateix Dictamen) o «que es vinculen a la universalitat del tràfic econòmic i el seu no-entorpiment» (DCGE 1/2017, FJ 3).

En el cas dels arrendaments d'habitatge, aquests principis o bases es poden trobar a la LAU, que ha estat objecte de diverses modificacions al llarg del

temps (la més recent, la realitzada pel RDL 7/2019), juntament amb altres normes que, en algun punt, la complementen, com ara la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

Per al que interessa als efectes del present Dictamen, hem de partir del fet inqüestionable que determinats aspectes del contracte d'arrendament, en especial el règim obligacional de la renda (lliure o limitada) i, en certa mesura, també el règim de la durada del contracte (indefinida o temporal), a banda de constituir una qüestió central en la vida dels ciutadans, tenen també una incidència rellevant en l'activitat econòmica, particularment en el sector del mercat immobiliari.

En aquest sentit, hem de començar recordant que la intervenció en el mercat dels arrendaments urbans a través de les polítiques de control de lloguers es va aplicar a Espanya durant la primera meitat del segle XX (decrets de 29 de desembre de 1931, de 21 de gener de 1936, de 31 de desembre de 1946 i de 13 d'abril de 1956) fins que, a l'entrada en vigor de la LAU de 1964, es va establir la llibertat de pactar les rendes, com a principi derivat de l'autonomia de la voluntat de les parts que s'ha mantingut fins a l'actualitat. Això no obsta perquè, com hem posat de manifest, el legislador estatal hagi intervingut en aquest àmbit en força ocasions.

En la línia indicada, resulta paradigmàtica la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges, que justifica les modificacions que incorpora a la LAU per raons de mercat, com ho és, específicament, que l'oferta d'habitatges en lloguer és insuficient o bé no és competitiva perquè està subjecta a rendes molt elevades, la qual cosa provoca, alhora, efectes negatius en la mobilitat dels treballadors. Així, segons explicita en el seu preàmbul, l'objectiu principal de la reforma és flexibilitzar i dinamitzar el mercat de lloguer per tal de convertir l'arrendament urbà d'habitatge en una alternativa eficaç al mercat de la

propietat a Espanya. Quant a les mesures concretes adoptades, no afecten el principi de llibertat de pacte en l'establiment de la renda, que és manté inalterat, sinó que se centren en la modificació de la durada del contracte, escurçant-se el termini inicial i el de les pròrrogues obligatòries, amb la finalitat, es diu, que arrendadors i arrendataris puguin adaptar-se amb més facilitat a eventuais canvis en les seves circumstàncies personals. D'aquesta manera, el legislador va entendre que una durada mínima excessiva podria constituir un fre perquè propietaris privats i promotors empresarials aboquessin habitatge a aquest mercat. Val a dir que, com és prou conegut, la reducció temporal dels arrendaments va provocar efectes força adversos en el mercat dels lloguers i no va assolir la seva dinamització, que era un dels objectius de la norma, cosa que ha abocat a la seva modificació.

En síntesi, en la vigent legislació estatal dels arrendaments urbans, pel que fa a la determinació de la renda, regeix el principi de llibertat de pactes (art. 17.1 LAU), el qual, en íntima connexió amb el de llibertat de contractació (art. 1255 Codi civil espanyol), es perfila com a pilar fonamental a l'empara del qual es configura, amb caràcter de base de les obligacions en els arrendaments d'habitatge, el principi que la renda hagi de ser la que lliurement acordin les parts. Mitjançant la dita base, correspon al legislador estatal garantir el mínim comú que, en el present cas amb una finalitat econòmica, les comunitats autònomes amb competència en matèria de dret civil han de respectar.

Tot això sens perjudici, òbviament, que el mateix Estat estableixi límits legals a l'actualització de la renda d'aquests contractes (actual art. 18.1 LAU), atesa la incidència que la revisió plenament lliure acaba tenint en l'equació renda/pròrroga. De fet, com hem tingut ocasió de comprovar en el fonament jurídic primer, la renda, juntament amb la durada, és un dels elements del contracte de lloguer en què més ha intervingut el legislador estatal amb la finalitat d'ajustar el funcionament d'aquesta part del mercat immobiliari.

Així, actualment, pel que fa a la revisió de la renda, la regla general és que si les parts no la pacten bilateralment i expressa, el preu del lloguer no es pot revisar. Dit això, s'estableixen altres limitacions legals, com ara que, en qualsevol cas, només es podrà actualitzar cada any de vigència del contracte o que els increments de renda que en resultin, i per a tota la durada del contracte, no podran excedir de la variació percentual anual que experimenti l'índex de preus de consum (art. 18.1 LAU, segons redacció donada pel RDL 7/2019). Presumiblement, amb aquesta mesura limitativa, allò que es pretén és eliminar les clàusules abusives d'augment de les rendes, estabilitzar els preus i evitar que sobrepassin els índexs del mercat i es trenqui la necessària equivalència en les prestacions al llarg de la durada del contracte.

Respecte a la durada del contracte, també és en principi la lliurement acordada per les parts, però si s'estableix per un termini inferior a cinc o set anys (depenent si és arrendador persona física o jurídica, respectivament) es reconeix a l'arrendatari, mitjançant un sistema de pròrrogues, la possibilitat d'allargar el lloguer fins arribar a l'esgotament d'aquests terminis (art. 9.1 LAU). Cal remarcar que aquest aspecte de la LAU ha experimentat força vaivens, a la cerca de solucions que donessin estabilitat als col·lectius de llogaters amb projectes de vida estable però que alhora respectessin també els interessos dels arrendadors.

En suma, la consideració de la llibertat de pactes com a base de l'obligació que consisteix a pagar la renda, que l'Estat ha volgut preservar en tot cas, ve complementada per l'adopció d'altres mesures que, sense restringir aquest principi (ja hem vist que s'ha mantingut des de l'any 1964), cerquen establir un marc de referència que afavoreixi l'establiment d'una renda de lloguer al més ajustada possible als preus reals d'aquest sector del mercat, la seva dinamització i el seu millor funcionament.

Certament, amb la mateixa finalitat, el legislador estatal ha regulat altres aspectes de l'àmbit del mercat dels arrendaments urbans, que formen una unitat d'acció i cerquen un objectiu comú amb l'anterior normativa civil (contenir els lloguers). Així, recentment, mitjançant el Reial decret llei 7/2019, a banda de les modificacions de la LAU, ha establert un seguit de previsions que poden afectar el comportament de les parts a l'hora de contractar un lloguer i, en definitiva, millorar la problemàtica que deriva de «l'oferta insuficient d'habitatge en lloguer [...] a causa d'una sèrie de traves pràctiques que entorpeixen la reacció des de l'oferta fins als senyals de preus». D'aquesta manera, a l'empara de la seva competència exclusiva sobre ordenació i coordinació de l'activitat econòmica, ha creat el sistema estatal d'índex de referència del preu del lloguer d'habitatge amb les funcions, segons diu l'esmentada norma bàsica, de: d'una banda, «garantir la transparència i el coneixement de l'evolució del mercat del lloguer d'habitatges», cosa que significa (convé retenir-ho des d'ara mateix) que no es pot condicionar o limitar imperativament el preu a satisfer com a renda, i, de l'altra, «aplicar polítiques públiques que incrementin l'oferta d'habitatge assequible i per facilitar l'aplicació de mesures de política fiscal» (apt. 1).

Aquesta mateixa disposició addicional admet, en l'apartat 2, que les comunitats autònomes, en els seus respectius àmbits, «poden definir de manera específica i adaptada al seu territori el seu propi índex de referència, per a l'exercici de les seves competències i a l'efecte de dissenyar les seves pròpies polítiques i programes públics d'habitatge». Ara bé, de la mateixa literalitat de la citada disposició estatal resulta també que l'esmentada habilitació del legislador estatal no inclou en cap cas la capacitat de fixació per part de les comunitats autònomes de preus de referència amb caràcter vinculant. Dit amb unes altres paraules, l'índex (sigui l'estatal o l'autonòmic) no es configura com a punt de referència imperatiu que, necessàriament, hagin d'emprar els contractants a l'hora de fixar la renda inicial o, si escau, la seva actualització.

Després de les consideracions efectuades, es dedueix que l'establiment de criteris legals —tant si es basen en la llibertat de pactes com si es fixen topalls— per a la determinació de la renda que l'arrendador pot arribar a percebre es relaciona amb allò que conforma la medul·la o cos essencial de l'estructura obligacional dels contractes d'arrendament d'habitatge, és a dir, són criteris o directrius generals que, per aquesta raó, han de ser comuns i d'aplicació al conjunt de l'Estat.

En altres paraules, la regulació dels criteris per a la fixació de la renda, en el marc d'una política d'habitatge orientada al compliment del mandat constitucional previst a l'article 47 CE, esdevenen una peça clau del sistema, en el sentit que el seu règim jurídic afecta «el nucli bàsic de l'interès general», en repercutir de forma directa sobre el desenvolupament de l'economia i llur impacte social. En un sentit ampli i transversal, aquest règim nuclear obligacional es pot dir que incideix tant en la mobilització del parc d'habitatges, de nova construcció i rehabilitació, per facilitar la seva incorporació al mercat de lloguer, com en les dinàmiques més pròpiament econòmiques, laborals i socials de mobilitat de les persones que viuen i treballen en entorns urbans d'alta densitat.

Per dir-ho de manera resumida, el sector de l'habitatge, com reiteradament ha declarat el Tribunal Constitucional, és un subsector important de l'economia (STC 152/1988, FJ 2 i 4; 251/2006, de 25 de juliol, FJ 11, i 112/2013, FJ 3) i, en aquest cas, la intervenció de l'Estat garanteix una unitat de regulació amb la qual es pretén evitar que es produeixin disfuncions en l'activitat i l'evolució d'aquest mercat que podem repercutir sobre el conjunt de l'economia i en les estructures socioeconòmiques d'escala estatal. Per tant, hem de considerar justificat l'establiment, amb caràcter de base de les obligacions que neixen del contracte d'arrendament d'habitatge,

el principi de lliure estipulació de la renda i, addicionalment, l'establiment de limitacions en el seu sistema d'actualització.

A partir d'aquí, haurem de veure tot seguit si la regulació que en fa el Decret llei que estem dictaminant respecta o no aquesta base estatal.

En aquest punt, la nostra anàlisi ha de començar per l'examen del conjunt de les normes del Decret llei que disciplinen el nucli central del règim jurídic de contenció de renda, és a dir, els articles 1, lletra a; 6 a 14; la disposició addicional tercera, i les disposicions transitòries primera i segona. Més endavant, ens centrarem en els articles 2 a 5, les disposicions addicionals primera i segona, la disposició derogatòria i la disposició final primera.

A) L'article 1, lletra a, estableix els requisits que han de concórrer perquè el contracte d'arrendament resti sotmès al règim de contenció de rendes. Aquests es concreten en: l'habitatge ha de constituir la residència permanent de l'arrendatari, ha d'estar situat en una àrea declarada amb mercat d'habitatge tens i no es pot trobar subjecte a un règim amb protecció oficial. A partir d'aquestes premisses, el Decret llei regula la declaració de les avantdites àrees, essent el capítol 3, juntament amb algunes normes concretes de la part final del Decret llei, el que, com hem indicat, configura el cos normatiu central del règim de contenció de rendes.

La regulació pivota sobre l'article 6, que és el que determina, amb caràcter imperatiu, que en els contractes objecte del Decret llei, és a dir, aquells en els quals concorren els requisits que estableix l'article 1 abans referit, «la renda pactada a l'inici del contracte no pot ultrapassar en un deu per cent el preu de referència per al lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues en el mateix entorn urbà».

A mode de síntesi, assenyalarem que aquesta norma imperativa es complementa amb l'article 7, que determina el contingut del contracte d'arrendament en allò que es refereix a la fixació i contenció del preu de lloguer. D'aquesta manera, el precepte mateix prescriu que, en el dit contracte, les parts han d'indicar l'import exacte del que consideren el «preu de referència [de la renda] dins dels marges expressats pel sistema d'indexació», ateses totes les circumstàncies de la finca arrendada que han de ser ponderades. En consonància amb això, s'estableixen uns criteris molt generals sobre les fonts a partir de les quals el departament competent en matèria d'habitatge ha d'elaborar l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges. I, addicionalment, s'obliga a adjuntar al contracte el document que genera el sistema d'indexació informant de l'índex corresponent a un habitatge anàleg a l'arrendat, amb els seus marges inferior i superior. A l'últim, es diu que en cas que les parts no fixin l'import exacte del que consideren el preu de referència, aquest és la mitjana dels valors inferior i superior expressats pel sistema d'indexació.

Un cop conclòs el contracte, la renda tan sols pot ser revisada si hi ha pacte exprés i, en aquest cas, cal fer-ho amb remissió a la variació anual de l'índex de garantia de competitivitat a data de cada revisió (art. 8), precepte aquest que trasllada, en part, el règim general previst a l'article 18.1 LAU als contractes subjectes a la contenció de renda.

El règim de control o limitació de preus es completa, pel que fa als contractes preexistents que tinguin per objecte habitatges situats en una àrea declarada de mercat tens, amb l'admissió que el preu de la renda pugui ser el de l'anterior contracte si la percebuda en el moment de l'extinció ultrapassava la que resultaria d'aplicar allò que preveu l'article 6 (art. 10.1). Una regla semblant s'estableix per als contractes que siguin renovació d'un contracte previ entre les mateixes parts (art. 10.2), a la qual hem d'afegir, pel que fa al dret transitori, la disposició transitòria primera, relativa a la novació dels



contractes closos amb anterioritat a l'entrada en vigor del Decret Llei. L'article 9 disposa, per la seva banda, que les parts poden pactar que l'arrendatari assumeixi les despeses generals i els serveis individuals, d'acord amb la Llei, remissió aquesta que, en el moment present, cal entendre-la feta a l'article 20 LAU.

Pel que fa als contractes d'arrendament d'habitatges de nova edificació o resultants d'un procés de gran rehabilitació, l'article 11 dissenya un règim específic segons el qual, durant els cinc anys posteriors a l'obtenció del certificat de final d'obra, la renda pactada a l'inici no pot ultrapassar en un 20% el preu de referència per al lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues en el mateix entorn urbà, llevat que hagin obtingut subvencions públiques per a la realització de les obres i s'apliqui, per tant, l'increment màxim de l'article 6. Cal apuntar que el precepte comentat es relaciona amb la disposició transitòria segona, que posposa l'aplicació del Decret Llei per als contractes d'habitatges de nova construcció o rehabilitats fins que no hagin transcorregut tres anys des de la seva entrada en vigor.

Respecte a les obres de millora fetes per l'arrendador, semblantment a allò que, segons hem vist, es preveu per a despeses generals i serveis individuals, l'article 12 permet que, transcorregut el termini mínim de durada obligatòria per a l'arrendador, encara que s'ultrapassi el límit establert per l'article 6, es pugui elevar la renda en els termes previstos en la Llei (referència que aquí cal entendre que ho és a l'art. 19 LAU).

Per la seva banda, la disposició addicional tercera estableix que correspon a la mateixa declaració d'àrea amb habitatge tens determinar, motivadament, si el règim de contenció de rendes s'aplica o no als habitatges amb una superfície de sostre útil superior a cent cinquanta metres quadrats.

Finalment, per al cas que l'arrendador hagi percebut rendes que ultrapassin el límit legal, l'article 13 preveu la restitució a l'arrendatari de les quanties abonades en excés més l'interès legal.

A l'anterior hem d'afegir que, en relació amb la fase prèvia a la conclusió del contracte, és a dir, respecte de les ofertes d'arrendament d'habitatges ubicats en àrea declarada de mercat tens, s'estableix l'obligació d'informar de l'aplicació de l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges que correspongui (art. 14).

Arribats a aquest punt, és clar que tots aquests preceptes del capítol 3 i les disposicions connexes, als quals acabem d'al·ludir, constitueixen normes que necessàriament complementen l'abans esmentat article 6, raó per la qual el nostre pronunciament, com també hem avançat, els tractarà en el seu conjunt.

D'una simple lectura del seu contingut, s'observa que el règim de contenció de rendes que configura el Decret Llei estableix limitacions a la fixació dels lloguers per a contractes celebrats en determinades àrees del territori, que col·lideixen amb el principi de llibertat d'estipulació de la renda que actualment caracteritza la legislació estatal sobre arrendaments urbans.

Així ho confirma també la darrera modificació de la legislació d'arrendaments urbans per fer front a la problemàtica situació del mercat de lloguer, en la qual l'Estat ha optat per preservar l'esmentat principi de llibertat en la fixació de la renda i ho ha fet introduint una mesura que pretén incidir tan sols en la fase prèvia de la formació de la voluntat contractual. D'aquesta manera, ha volgut assegurar que les parts, a l'hora de pactar la renda, disposin amb caràcter previ d'una informació real, veraç i transparent sobre l'evolució del mercat del lloguer d'habitatges, en particular sobre els preus. Aquest mecanisme, previst a la disposició addicional segona del Reial decret Llei

7/2019, a la qual ja ens hem referit, és l'establiment, amb caràcter bàsic (art. 149.1.13 CE), d'un sistema estatal d'índexs de referència del preu del lloguer d'habitatge que segons es dedueix de la norma, pretén, entre d'altres, fomentar la transparència, incentivar uns preus de lloguer assequibles, controlar les rendes excessives i actuar com a referent per establir incentius fiscals i altres actuacions públiques, però que, hem de tornar a insistir-hi, no permet limitar imperativament les rendes. I l'anterior sens perjudici que les comunitats autònomes poden establir també el seu propi índex de referència, com hem vist que ho ha fet la Generalitat l'any 2017 per a l'exercici de les seves competències i als efectes de dissenyar polítiques i programes públics d'habitatge.

Del conjunt normatiu que, de forma resumida, s'acaba d'exposar, es desprèn que, més enllà de l'anterior abast competencial, les mesures legals de contenció de rendes aprovades pel Decret Llei 9/2019 objecte del Dictamen entren a regular aspectes materials d'interès general, en tant que afecten el règim de llibertat d'establiment de la renda en els contractes d'arrendament d'habitatge (art. 17.1 LAU). Com ja hem dit, aquest principi de lliure determinació de la quantia de l'obligació de pagament del lloguer constitueix una base estatal de les obligacions derivades d'aquesta modalitat contractual ex article 149.1.8 CE, que s'adreça a garantir una unitat de regulació que eviti disfuncions en el funcionament de l'activitat econòmica.

De fet, aquesta repercussió econòmica l'explicita el mateix preàmbul del Decret Llei objecte de dictamen quan al·lega les raons que fonamenten l'aprovació del règim de determinació de la renda. En efecte, diu que el dissenya com una eina necessària per corregir la forta incidència que en el mercat de l'habitatge en general ha tingut la sortida de la crisi financera internacional i la progressiva reactivació econòmica dels darrers anys, la qual cosa, alhora que ha provocat una retracció de l'adquisició de l'habitatge en propietat, s'ha traduït també en un increment substancial de la demanda de

l'habitatge de lloguer, cosa que, unida a la curta durada dels contractes, ha provocat una forta escalada dels preus.

Tanmateix, resulta evident que ambdues normatives, estatal i catalana, pretenen incidir en el mercat dels lloguers a través de mesures que tenen una intensitat i naturalesa molt diferents, l'una preservant la llibertat d'estipulació de les rendes i l'altra restringint-la en els termes exposats. En altres paraules, la regulació catalana instrumentalitza l'índex de referència de preus de lloguer per fixar l'import que ha de tenir la renda (dins dels topalls màxims i mínims que s'hi estableixen) en àrees declarades amb mercat d'habitatge tens. En conseqüència, estableix una limitació imperativa de la renda dels contractes d'arrendament en les dites àrees, que contravé l'article 17.1 LAU que, pel seu contingut material, hem dit que constitueix una base de les obligacions contractuals en l'àmbit dels arrendaments urbans dictada per l'Estat a l'empara de l'article 149.1.8 CE.

Tot això ens porta a concloure que els preceptes del Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, que regulen el règim de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, és a dir, els articles 1, lletra a; 6 a 14; la disposició addicional tercera, i les disposicions transitòries primera i segona, com també per connexió, la disposició final tercera, no troben empara en l'article 129 EAC i vulneren l'article 149.1.8 CE, en l'atribució que fan a l'Estat de la competència sobre bases de les obligacions contractuals.

B) Quant a l'examen del capítol 2 (art. 2 a 5), relatiu a la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens, hem de descartar, ja d'entrada, que incorri en un vici d'inconstitucionalitat. I això és així perquè la dita declaració no tindria com a única finalitat ser requisit necessari per poder subjectar els contractes d'arrendament d'habitatge a un règim de contenció de les rendes sinó que també pot desplegar efectes al marge de l'esmentat règim, ja que la norma la configura alhora com una eina útil per a l'aplicació de les polítiques

públiques d'habitatge. Així ho demostra el fet que l'article 4 prevegi que la declaració ha d'incloure «una relació de les actuacions que l'administració que l'instaura, si és diferent d'aquesta, també la que la formula durant a terme, en el seu període de durada, a fi d'atenuar o revertir la situació de mercat tèn, en exercici de les seves competències i en col·laboració amb altres administracions en el marc dels instruments locals, supralocals i generals de la planificació i programació d'habitatge».

Altrament dit, la declaració d'una àrea d'aquestes característiques, al marge d'actuar com a instrument de l'articulació del règim de contenció de les rendes, aconsegueix també la funció de ser referent per a l'aplicació de diverses mesures de promoció de l'oferta d'habitatge de lloguer, com ara de planificació d'habitatge de promoció pública, foment de la rehabilitació d'habitatges per llogar, adquisició d'habitatges construïts per incorporar-los al parc públic, projectes de cooperació publicoprivada en lloguer assequible, programes d'ajudes al pagament de lloguer a determinats col·lectius, exercici del dret de tanteig i retracte per adquirir habitatge per a promoció pública, actuacions de tipus urbanístic o de modulació d'instruments fiscals i financers.

Tot això ens porta a concloure, per tant, que els articles 2 a 5 del Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, no vulneren l'article 149.1.8 CE.

C) Examinarem tot seguit les disposicions addicionals primera i segona, la disposició derogatòria i la disposició final primera.

a) La disposició addicional primera declara que el departament competent en matèria de mediació en l'àmbit del dret privat ha d'impulsar, en col·laboració amb el departament competent en matèria d'habitatge i amb les entitats representatives dels agents que intervenen en la prestació de serveis immobiliaris, «l'establiment de sistemes de resolució extrajudicial de

conflictes que es produeixen entre arrendadors i arrendataris per raó dels contractes de lloguer i, en particular, per raó de la determinació de les rendes i les pretensions de reemborsament de quantitats pagades en excés en aplicació d'aquest Decret llei». Afegeix que «en el supòsit que el contracte es conclouï entre una empresa i una persona consumidora, les parts poden optar per la mediació i/o l'arbitratge de consum».

D'entrada, s'ha d'assenyalar que, en vista del seu tenor literal, el primer paràgraf de la disposició comentada no conté una regulació de caràcter substantiu, sinó que es limita a establir un mandat per al departament competent en matèria de mediació perquè impulsi sistemes de resolució extrajudicial de conflictes.

Per tal d'enquadrar competencialment aquesta disposició, cal dir que no ordena directament el règim jurídic dels contractes d'arrendaments urbans que, com hem indicat, s'incardinaria en la matèria civil (art. 129 EAC), com tampoc s'inclouria en la matèria de dret processal (art. 130 EAC), atès que el seu contingut fa referència expressa, com dèiem, a l'establiment de mitjans alternatius (no jurisdiccionals) de solució dels conflictes que específicament es puguin produir entre arrendadors i arrendataris.

Així, en el DCGE 13/2010, vàrem dir que, en aquests tipus d'eines, que no tenen naturalesa jurisdiccional i presenten una dependència de la llibertat de pactes, la legislació processal no es troba concernida en la mesura que fan referència al camp de l'autonomia de la voluntat. D'aquesta manera, «[n]omés en el cas que calgués recórrer a l'auxili judicial per fer efectius els acords assolits, o si la norma, per exemple, preveïés la possibilitat d'incorporar la mediació en qualsevol fase d'un procediment judicial concret, hauríem de veure si, efectivament, constitueix una especialitat processal que justifiqui la competència de la Generalitat» (FJ 3).

En el DCGE 1/2017, referint-nos a l'article 106 EAC vàrem raonar que: «[c]ertament, aquest precepte fou examinat pel Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 i no va tenir cap objecció d'inconstitucionalitat perquè permet crear eines de caràcter autocompositiu, que no tenen caràcter jurisdiccional (FJ 54). Els principis jurídics d'aquesta facultat de mediació [sense que s'hi puguin identificar] tenen una certa relació amb la competència prevista a l'article 130 EAC, segons la qual correspon a la Generalitat "dictar les normes processals específiques que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya", entre les quals evidentment hi ha les de dret civil de l'article 129 EAC» (FJ 4).

Resulta clar, doncs, que, per a l'exercici de les seves competències, la Generalitat pot establir diferents procediments administratius als quals se sotmetin voluntàriament dues parts interessades amb interessos contraposats, com també per intervenir-hi tot cercant possibles solucions conciliatòries o de mediació.

Per la seva part, el Tribunal Constitucional ha considerat constitucional que les comunitats autònomes estableixin procediments de mediació extrajudicial per resoldre conflictes en l'àmbit de les seves competències sectorials quan, pel seu caràcter voluntari, que pot ser sol·licitat pels legitimats, no impedeixi l'accés posterior a la jurisdicció (STC 102/2018, FJ 4.a). Per contra, entén que no ho és quan s'articula com una mesura que «instituye la mediación en presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción», ja que el seu caràcter imperatiu «resulta incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias, al invadir la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE)» (STC 54/2018, FJ 7, i, en el mateix sentit, STC 5/2019, de 17 de gener, FJ 5, STC 47/2004, FJ 4).

Pel que fa a l'àmbit específic de consum i, més concretament, als dubtes que podria plantejar la referència que el paràgraf segon de la disposició

examinada fa a l'arbitratge, hem de partir d'aquella mateixa jurisprudència constitucional que va considerar que l'esmentat article 106 EAC «no incluye necesariamente entre "los instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflicto" aquellos que, como el arbitraje, comportan un equivalente jurisdiccional» (STC 31/2010, FJ 54), per tal com la competència per regular aquest instrument és exclusiva de l'Estat (per totes, STC 15/1989, FJ 9, i STC 62/1991, FJ 5).

Posada en contrast l'esmentada doctrina constitucional amb el paràgraf de la disposició que estem examinant, hem de dir que és plenament respectuós amb el marc competencial constitucional i estatutari que acabem d'exposar. De fet, l'únic que fa és una translació als arrendaments d'habitatge d'allò que ja preveu, amb caràcter general, l'article 131-2.3 del Codi de consum. En efecte, aquest darrer precepte disposa que «[e]s poden sotmetre a la mediació i l'arbitratge els conflictes sobre matèries de lliure disposició, d'acord amb les lleis aplicables». Així, pel que fa a l'arbitratge, s'ha d'entendre que la remissió a «les lleis» ho és, en especial, a la Llei 60/2003, de 23 de desembre, d'arbitratge, i al Reial decret 231/2008, de 15 de febrer, pel qual se regula el sistema arbitral de consum. Sobre la dependència del dret de l'Estat, en l'àmbit de l'arbitratge, n'hi haurà prou amb recordar, per exemple, que les juntes arbitrials de consum (que són els òrgans administratius competents per realitzar aquests arbitratges) es constitueixen mitjançant acords subscrits amb l'Agència Espanyola de Consum, Seguretat Alimentària i Nutrició, que depèn del Ministeri de Sanitat, Consum i Benestar Social). En general, respecte al sistema arbitral dels consumidors i dels usuaris, ens remetem al que vàrem dir àmpliament en el Dictamen 2/2014, de 10 de gener, amb relació a la presència en aquest sector d'instruments de resolució de conflictes de sotmetiment voluntari de les parts (FJ 3).

En definitiva, el legislador català és competent per establir sistemes de resolució extrajudicial de conflictes en l'àmbit de les seves competències, en



aquest cas, en matèria arrendatícia, que és civil, per tal d'oferir distintes vies de solució a les discrepàncies que es plantegin entre arrendadors i arrendataris per raó dels contractes de lloguer. Igualment, ho és també, en els termes que acabem d'assenyalar, per preveure que els interessats puguin acudir al sistema arbitral de consum.

Ara bé, en la mesura que, com ha quedat argumentat en aquest mateix fonament jurídic tercer, la Generalitat no té competència per regular el règim de contenció de rendes amb el contingut que ho fa el present Decret Llei 9/2019, hem de considerar que els sistemes de mediació que aquí es diu que la Generalitat ha d'impulsar no poden tenir com a objecte la resolució de conflictes que es generin per aplicació d'una regulació que hem vist que no troba empara en l'article 129 EAC.

És per això que la disposició addicional primera del Decret Llei 9/2019, en l'incís «i en particular, per raó de la determinació de les rendes i les pretensions de reemborsament de quantitats pagades en excés en aplicació d'aquest Decret Llei», no troba empara en l'article 106.2 EAC perquè la Generalitat no disposa de competències en aquesta concreta matèria ex article 129 EAC i vulnera l'article 149.1.8 CE.

b) La disposició addicional segona es refereix al procediment judicial. Estableix, concretament, que «[l]es demandes que tinguin per objecte la determinació de la renda i el reemborsament de les rendes pagades en excés en contractes d'arrendament d'habitatge subjectes al règim de contenció de renda es decideixen en judici verbal, amb independència de la seva quantia».

Havent considerat inconstitucionals les normes substantives que regulen el règim de contenció de renda, ho ha de ser també la que es refereix al procediment judicial previst per a les controvèrsies sobre la determinació i el reemborsament de les quantitats pagades indegudament, raó per la qual és

innecessari determinar si es compleix el requisit de la relació d'especificitat derivada de les particularitats que derivin del dret substantiu de Catalunya que exigeix l'article 130 EAC en relació amb l'article 149.1.6 CE (per totes, STC 80/2018, FJ 5, i STC 47/2004, FJ 4 i següents).

En conseqüència, la disposició addicional segona del Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, com també, per connexió, la disposició final tercera, no troben empara en l'article 130 EAC perquè la Generalitat no disposa de competències respecte al règim de contenció de renda dels contractes d'arrendament d'habitatge ex article 129 EAC i vulneren l'article 149.1.8 CE, pel que fa a la competència de l'Estat sobre les bases de les obligacions contractuals.

c) Pel que fa a la disposició derogatòria i la disposició final primera, les analitzarem conjuntament per la seva evident connexió.

Quant a la disposició derogatòria d'acord amb la qual «[r]esta derogada la disposició final sisena de la Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial», entenem que no presenta cap dubte d'inconstitucionalitat. L'acte de derogació d'una norma, en si mateix, no és en principi susceptible de vulnerar la Constitució, llevat que el dugués a terme un legislador sense competència sobre la matèria derogada o en el remot cas que això suposés la reviviscència d'una norma que hagués estat declarada inconstitucional prèviament per part del Tribunal Constitucional.

Altrament, la disposició derogada ni tan sols regulava la matèria relativa al contracte d'arrendament urbà, que podria suscitar dubtes als sol·licitants del Dictamen, sinó que contenia un mandat al Govern perquè presentés un projecte de llei d'arrendaments urbans, en el termini de 9 mesos, per a la

qual cosa, com ha quedat dit en l'apartat 1 d'aquest mateix fonament jurídic, la Generalitat té competències en virtut de l'article 129 EAC.

Finalment, respecte de la disposició final primera, que reintrodueix el mateix mandat que la derogada disposició final sisena, a la qual acabem de fer referència, sense detallar, però, els aspectes que ha de contenir la nova regulació, estableix que «[d]ins del termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei, el Govern ha d'elaborar i presentar al Parlament de Catalunya un projecte de llei del contracte d'arrendament de finques urbanes», entenem que tampoc no ofereix problemes de constitucionalitat.

Com ha quedat dit a l'inici d'aquest mateix fonament jurídic, la Generalitat té competència per legislar sobre el contracte d'arrendament d'habitatge amb l'únic límit que no resultin vulnerades les bases de les obligacions contractuals que correspon fixar a l'Estat. Això anterior, òbviament, podrà ser objecte de control per part d'aquest Consell si així ho sol·licitessin els subjectes parlamentaris legitimats en el transcurs de l'elaboració parlamentària del projecte de llei corresponent. Mentrestant, sense conèixer quin serà el contingut i abast d'aquesta normativa, no és possible, doncs, que efectuem un pronunciament preventiu sobre aquesta qüestió.

En conclusió, la disposició derogatòria i la disposició final primera del Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, no vulneren l'article 149.1.8 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídic precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

**Primera.** L'article 1, lletra a; els articles 6 a 14; la disposició addicional tercera, i les disposicions transitòries primera i segona del Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendaments d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya en l'àmbit de la penyora no troben empara en l'article 129 EAC i vulneren l'article 149.1.8 CE pel que fa a la competència de l'Estat sobre les bases de les obligacions contractuals.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** La disposició addicional primera del Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, en l'incís «i, en particular, per raó de la determinació de les rendes i les pretensions de reemborsament de quantitats pagades en excés en aplicació d'aquest Decret Llei», no troba empara en l'article 106.2 EAC i vulnera l'article 149.1.8 CE, pel que fa a la competència de l'Estat sobre les bases de les obligacions contractuals.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** La disposició addicional segona del Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, no troba empara en l'article 130 EAC perquè la Generalitat no disposa de competències ex article 129 EAC respecte al règim de contenció de rendes i vulnera l'article 149.1.6 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

**Quarta.** La disposició final tercera del Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, per connexió amb les conclusions primera i tercera, no troba empara en els articles 129 i 130 EAC i vulnera els articles 149.1.6 i .8 CE, pel que fa a la competència de l'Estat sobre les bases de les obligacions contractuals.

*Adoptada per unanimitat.*

**Cinquena.** Els articles 2 a 5, la disposició derogatòria i la disposició final del Decret llei 9/2019, de 21 de maig, no vulneren l'article 149.1.8 CE, pel que fa a la competència de l'Estat sobre les bases de les obligacions contractuals.  
*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.