

4. Informació

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge

202-00080/12

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 75383 / Coneixement: Presidència del Parlament, 06.08.2020

Al president del Parlament

Senyor,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto adjunt, el Dictamen 7/2020, d'aquest Consell, emès el 5 d'agost de 2020, sobre la Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge.

Atentament,

Barcelona, 5 d'agost de 2020

Joan Egea Fernández, president del Consell de Garanties Estatutàries

Dictamen 7/2020, de 5 d'agost, sobre la Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge

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

Dictamen

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans i del Subgrup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, respecte de la Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge (BOPC 651, de 20 de juliol de 2020).

Antecedents

1. El dia 27 de juliol de 2020 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de 24 de juliol de 2020 (Reg. núm. 2020000422), en què es comunicava al Consell l'Acord de la presidència del Parlament, de 24 de juliol, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i, més concretament, sobre els articles 1.1, 6 a 15, les disposicions addicionals primera a quarta, les disposicions transitòries primera i segona i la disposició final tercera, presentada el dia 24 de juliol de 2020, per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans i del Subgrup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 28 de juliol de 2020, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es

va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el president senyor Joan Egea Fernández.

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, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 5 d'agost de 2020 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans i del Subgrup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, han presentat sol·licitud de dictamen sobre la Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, en el si d'un procediment de lectura única i a l'empara dels articles 16.1.b, 23.b i 26 bis de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE).

En aquest fonament jurídic exposarem breument el context normatiu en què s'insereix la iniciativa legislativa qüestionada per, a continuació, fer menció del seu contingut i la seva finalitat. A més, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen els peticionaris i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de tractar les qüestions que se susciten.

1. La Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge (en endavant, Proposició de llei) aprova un règim excepcional de limitació de les rendes dels lloguers, per aplicar-lo a les zones considerades de mercat d'habitatge tens, que són els municipis de Catalunya o parts d'aquests en els quals es troba especialment en risc l'accés de la població a un habitatge de lloguer en condicions assequibles (art. 2). Tal com diu la seva exposició de motius, es tracta d'una mesura de caràcter excepcional i temporal, que es pot declarar amb una durada màxima de cinc anys, mitjançant un procediment en el qual cal acreditar les circumstàncies que la justifiquen, com també precisar les mesures que adoptaran les administracions públiques per atenuar o revertir la situació de mercat tens (par. vuitè). Igualment, l'exposició de motius destaca que, atesa la situació d'emergència habitacional, agreujada pels efectes econòmics derivats de la pandèmia de la COVID-19, la mateixa Proposició de llei, tramitada pel procediment de lectura única (art. 138 RPC), formula i aplica directament la declaració abans esmentada als municipis que, dins de l'Àrea Metropolitana de Barcelona o amb més de 20.000 habitants, disposen d'índex de referència de preus amb rendes que, entre els anys 2014 i 2019, han experimentat un increment superior a un 20 %. Aquesta declaració, que inclou seixanta municipis de Catalunya, operativa des de l'entrada en vigor de la llei, és de caràcter transitori i té una durada màxima d'un any (par. vuitè, disp. trans. tercera i annex).

L'aplicació a aquests habitatges del règim de contenció de rendes que regula la Proposició de llei suposa, en síntesi, subjectar el preu del lloguer dels contractes que s'hi conclouin a tres regles principals: la primera determina que la quantia màxima de la renda que pot ser convinguda en el moment de formalitzar el contracte no pot ultrapassar el preu de referència d'un habitatge de característiques anàlogues, incrementat o minorat, com a màxim en un 5 %. Es considera com a preu de referència l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges, sense tenir en compte les seves àrees superior i inferior; índex aquest que determina i fa públic el departament

competent en aquesta matèria, a partir de les dades subministrades pel Registre de fiances de lloguer de finques urbanes i de la ponderació de diverses característiques de l'habitatge segons la ubicació i el moment (superfície, any de construcció, estat de conservació, eficiència energètica, etc.).

La segona regla determina que la renda tampoc no pot ultrapassar el preu de lloguer fixat en el darrer contracte d'arrendament, en el supòsit que l'habitatge hagi estat arrendat dins dels cinc anys anteriors, amb els increments i les excepcions que indica la llei mateixa (par. desè i art. 6 i 7).

I la tercera especifica que la renda contractual només pot ser actualitzada d'acord amb la normativa que regula el contracte d'arrendament d'habitatges (art. 8).

Per regular aquestes qüestions i altres de complementàries o connexes amb el règim de contenció i la moderació de rendes, la Proposició de llei s'estructura en quatre capítols, que comprenen quinze articles, a banda de set disposicions addicionals, tres de transitòries, una de derogatòria, quatre de finals i un annex, en el qual, com s'ha dit, es llisten els municipis catalans que resten sotmesos a l'esmentat règim l'endemà de la publicació de la norma en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Exposats els trets generals de la regulació de la Proposició de llei, en la qual entrarem en detall més endavant amb l'anàlisi dels preceptes concrets objecte d'aquest Dictamen, hem d'assenyalar que l'esmentada regulació té el seu precedent en 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 qual, però, després dels corresponents debat i votació de totalitat (art. 158 RPC), no va ser validat pel Ple del Parlament i va ser derogat tal com disposa l'article 64.2 EAC (DSPC-P 057/12 i BOPC 373, de 26 de juny i d'1 de juliol de 2019, respectivament).

Dit això, cal destacar també que ambdues normatives, l'actual iniciativa en tramitació pel procediment de lectura única i l'anterior i derogat Decret llei 9/2019, tenen la mateixa finalitat i el seu contingut és substancialment coincident, raó per la qual en el present pronunciament consultiu prendrem com a referència les consideracions efectuades en el Dictamen 4/2019, de 17 de juny, emès en relació, precisament, amb l'esmentat Decret llei. No altera aquesta remissió el fet que, com es veurà, la Proposició de llei presenti alguns canvis en el règim de contenció de rendes, el qual podríem dir que, en termes generals, és més restrictiu que l'anterior, en la mesura que redueix el marge de disponibilitat de l'arrendador a l'hora de fixar la renda dels contractes d'habitatge situats en zones de mercat tens que presentin característiques anàlogues i acota les excepcions a la seva aplicació.

2. Pel que fa al context normatiu en què s'insereix la Proposició de llei, partirem del que vàrem exposar a bastament i detallada en el fonament jurídic primer del DCGE 4/2019, si bé afegirem alguna observació al respecte.

Quant a l'àmbit estatal, després del Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, del que fèiem esment en el DCGE 4/2019, no s'ha aprovat cap altra modificació de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (en endavant, LAU) que incideixi en la regulació de les rendes d'aquest tipus de contracte ni s'han adoptat altres mesures en aquest àmbit més enllà de la creació del sistema estatal d'índexs de referència del preu del lloguer d'habitatge (previst en la disp. add. segona RDL 7/2019), que el Ministeri de Transport, Mobilitat i Agenda Urbana ha posat a disposició de la ciutadania el propassat dia 30 de juny de 2020, com a eina per conèixer i valorar el preu del lloguer dels habitatges de tot l'Estat dels darrers quatre anys.

Ara bé, per fer front a les repercussions socials i econòmiques generades per la COVID-19 i des d'una altra perspectiva, el legislador estatal d'urgència ha adoptat una sèrie d'actuacions amb impacte sobre l'habitatge, integrades principalment en el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents com-

plementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19 i en el Reial decret llei 26/2020, de 7 de juliol, de mesures de reactivació econòmica per fer front a l'impacte de la COVID-19 en els àmbits de transport i habitatge. Per executar els seus mandats, s'han dictat sengles ordres ministerials, com ara, pel que fa al Reial decret llei 11/2020, l'Ordre TMA/336/2020, de 9 d'abril, relativa al programa d'ajuts o bé l'Ordre TMA/378/2020, de 30 d'abril, quant als criteris i requisits per accedir als préstecs avalats i subvencionats per l'Estat.

Es tracta, nogensmenys, d'accions de caire social destinades, fonamentalment, a la protecció dels inquilins en situació de vulnerabilitat com, per exemple, les relatives a la suspensió dels desnonaments; la renovació temporal i automàtica de determinats contractes de lloguer en els mateixos termes i condicions d'origen; la moratòria en el pagament de les rendes quan els propietaris siguin grans tenidors (posseïdors de més de 10 immobles); la possibilitat d'ajornar la devolució de les quotes impagades de manera esglaonada, sense interessos de penalització, o la concessió de microcrèdits amb interès del 0 % i altres programes d'ajuts directes per als llogaters.

També en aquest sentit, a Catalunya, podem citar la Resolució TES/783/2020, de 26 de març, per la qual s'estableix una moratòria en el pagament del lloguer i quotes d'amortització d'habitatges i locals gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, modificada per les resolucions TES/948/2020, de 5 de maig, i TES/1145/2020, de 27 de maig.

A nivell europeu, com vàrem posar de manifest en el mateix DCGE 4/2019 i fonament jurídic primer, «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)». Al respecte, es feia referència a les regulacions de França, Alemanya i Portugal, de les quals cal destacar les novetats esdevingudes en l'ordenament jurídic alemany d'ençà de l'elaboració del nostre pronunciament. Així, el Tribunal Constitucional Federal alemany (*Bundesverfassungsgericht*), mitjançant la Resolució de 18 de juliol de 2019 (*BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats*), es va pronunciar, analitzant-lo des del vessant del dret de propietat, de la llibertat de contractació i del principi d'igualtat, en favor de la constitucionalitat del mecanisme de limitació de la quantia de les rendes del lloguer en les «zones amb mercat tens», previst en el § 556d del Codi civil (*Bürgerliches Gesetzbuch* o BGB), que, com ja vàrem indicar, havia estat introduït per la 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).

En el pla normatiu, i deixant de banda les disposicions de caràcter transitori que s'han dictat en aquest àmbit per donar resposta a la COVID-19, podem destacar que, mitjançant la Llei de pròrroga i millora de les regulacions del nivell autoritzat del lloguer a l'inici de l'arrendament (*Gesetz zur Verlängerung und verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn*), de 19 de març de 2020, que entrà en vigor l'1 d'abril d'enguany, s'ha dut a terme, pel que ara interessa, una ulterior modificació del suara citat § 556d BGB, amb la previsió de l'ampliació fins, com a màxim, l'any 2025, del termini per a la vigència dels reglaments que poden elaborar els *Länder* per declarar i identificar les «zones amb mercat tens».

Val a dir, però, que el mateix *Land* de Berlín, un mes abans, va aprovar també la Llei de limitació de renda en els habitatges a Berlín (*Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin-MietenWoG Bln*), d'11 de febrer de 2020 i en vigor des del 23 de febrer de 2020, coneguda com «*Mietendeckel*», i que constitueix l'article 1 de la Llei sobre la nova regulació de les disposicions legals sobre limitació del llo-

guer (*Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung*). Sense que calgui entrar en la seva exposició detallada, aquí ens limitarem a destacar a grans trets que l'esmentada Llei estableix, per un termini de cinc anys, que fineix el 23 de febrer de 2025, la prohibició que les rendes de lloguer pactades fins al 18 de juny de 2019 es puguin incrementar (§ 3) i que les rendes derivades de contractes posteriors excedeixin d'uns determinats límits (§ 4), que fixa per a dotze categories d'habitatges, segons l'any en el qual es van ocupar per primera vegada. D'acord amb el § 6, els esmentats límits van des de 3,92 euros m² per als que es van ocupar per primera vegada abans de 1918 (sense calefacció col·lectiva ni bany) fins a 9,80 euros m² per als habitatges que es van ocupar per primera vegada entre 2003 i 2013 i tenen calefacció col·lectiva i bany.

Sobre aquesta Llei, precisament, el *Landgericht Berlin*, per mitjà de la Resolució de 12 de març de 2020 (*ZivilKammer 67*), a l'empara del que disposa l'article 100.1 de la Constitució alemanya (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* o GG), i davant dels dubtes respecte a si la competència de regulació hauria de recaure sobre el legislador federal, suspèn el procediment litigiós en curs i acorda demanar el pronunciament del Tribunal Constitucional Federal quant a la constitucionalitat del § 3 de la disposició legislativa esmentada. Igualment, cal deixar constància que, a més, i de conformitat amb l'article 93.1.2 GG, relatiu al control abstracte de les normes, recentment s'ha sotmès també a la consideració del Tribunal Constitucional l'ajust de la citada Llei a la Norma fonamental, a petició d'una part dels membres del Parlament (*Bundestag*).

Per acabar, i seguint amb la normativa del *Land* de Berlín, podem indicar que aquest ha aprovat el Reglament de 19 de maig de 2020, relatiu al nivell autoritzat del lloguer a l'inici de l'arrendament dels habitatges de conformitat amb el paràgraf segon del § 556d BGB (*Verordnung zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs –Mietenbegrenzungsverordnung–*), en què considera aquesta ciutat estat com a «zona de mercat tens», amb vigència des de l'1 de juny de 2020 fins al 31 de maig de 2025.

3. La sol·licitud de dictamen planteja dubtes respecte a l'objecte mateix de la Proposició de llei (art. 1.1); el règim de contenció i moderació de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge regulat al capítol 3 (art. 6 a 13); el règim sancionador previst al capítol 4 (art. 14 i 15); les disposicions addicionals primera (habilitació per a l'aplicació de percentatges correctors), segona (resolució extrajudicial de conflictes), tercera (procediment judicial) i quarta (règim de lloguer d'habitatges de major superfície); la disposició transitòria primera (règim dels contractes d'arrendament d'habitatge vigents) i la segona (règim dels habitatges de nova edificació o rehabilitats destinats a arrendament); així com també la disposició final tercera (competència). No són, per tant, objecte de petició els preceptes del capítol 2 sobre la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens, que inclou la regulació de l'índex de referència de preus de lloguer (art. 2 a 5), ni les disposicions addicionals, transitòries o finals no llistades anteriorment, com tampoc ho és la declaració transitòria dels municipis de Catalunya inclosos en àrees amb mercat d'habitatge tens, als quals s'aplicarà el règim del capítol 3, abans esmentat, amb l'entrada en vigor de la llei.

Els arguments emprats pels diputats que demanen la nostra opinió consultiva estan agrupats en dos blocs. D'una banda, al·leguen la manca de competències de la Generalitat per regular un règim de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge. Per fonamentar-ho, fan remissió constant al DCGE 4/2019 sobre el Decret llei 9/2019, en la mesura que consideren que hi ha una «igualtat material [...] palmària» entre la regulació d'aquest i la de la Proposició de llei els enunciats i continguts de la qual són «idèntic[s], amb algunes matisacions i canvis, és cert, però que en cap cas afecten el nucli essencial de la regulació». Per tant, «les tatxes posades en relleu pel CGE en relació amb el decret llei són les mateixes tatxes que afecten la proposició de llei [...], motiu pel qual fem nostres els arguments expressats pel pro-

pi CGE al seu Dictamen 4/2019». Així, entenen que la Proposició de llei estableix una limitació imperativa de la renda dels contractes d'arrendament que contravé la legislació estatal sobre els arrendaments urbans i, més concretament, el principi de lliure determinació de la renda que, pel seu contingut material, és una base de les obligacions contractuals en l'àmbit dels arrendaments urbans *ex* article 149.1.8 CE. Per aquest motiu, vulneren aquesta competència estatal i no troben empara en l'article 129 EAC: l'article 1, els articles 6 a 13 i, per connexió amb aquests, els articles 14 i 15 i les disposicions addicionals primera i quarta i transitòries primera i segona.

I, d'altra banda, consideren inconstitucionals les disposicions addicionals segona i tercera, juntament amb la disposició final tercera, invocant, com en els casos anteriors, els raonaments del DCGE 4/2019. A tall de resum, sostenen que, si la Generalitat no té competències per regular el règim de contenció de rendes a l'empara de l'article 129 EAC, tampoc les té per establir el sistema de resolució de conflictes que es generin per aplicació d'aquest règim (disp. add. segona). A continuació, al·leguen que succeeix el mateix amb l'establiment del procediment judicial pertinent per dirimir les controvèrsies sobre la determinació i el reemborsament de les quanties pagades indegudament en els contractes d'arrendament d'habitatge subjectes al règim de contenció de rendes (disp. add. tercera) i, en definitiva, per connexió, també amb la disposició final tercera, sobre els títols competencials que emparen l'elaboració de la Proposició de llei.

4. Exposat l'anterior i atès el contingut de la sol·licitud presentada, cal assenyalar que l'objecte d'aquest Dictamen s'ha de cenyir necessàriament i única a una anàlisi competencial del contingut de la Proposició de llei, en el sentit de determinar quin és el legislador competent, estatal o autonòmic, segons el marc constitucional i estatutari aplicable a la matèria qüestionada, per establir una regulació que incideix directament en l'establiment de les rendes dels contractes privats d'arrendament d'habitatge residencial. Per tant, és clar que no ens correspon pronunciar-nos sobre el benefici o la utilitat de la regulació de la contenció de rendes dels contractes d'arrendament d'habitatges en els termes en què ho fa el legislador català a la Proposició de llei, ja que això excediria de les funcions que té atribuïdes aquest Consell estatutàriament que, val la pena recordar-ho, consisteixen en l'emissió de «dictàmens tecnicojurídics que en cap cas no expressen criteris d'oportunitat o de conveniència» (art. 2.2 LCGE).

Esclariu això, per donar resposta a tots els aspectes indicats en aquest primer fonament jurídic, se n'afegeix un segon sobre el règim constitucional i estatutari de distribució de competències en l'àmbit civil i, específicament, en la matèria relativa a la contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, i un darrer i tercer amb l'aplicació d'aquest paràmetre competencial als preceptes que han estat qüestionats pels diputats sol·licitants per dirimir si el respecten o no.

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 resoldre els dubtes de naturalesa competencial que planteja la sol·licitud de dictamen, en primer lloc, hem d'enquadrar materialment la Proposició de llei qüestionada, a fi de determinar el títol en què s'empara i el seu abast. Al respecte, hem de començar advertint que, tal com ha quedat exposat en el fonament jurídic primer, es tracta d'una norma que enllaça directament amb el derogat (per manca de convalidació) Decret llei 9/2019, del qual, en bona part dels seus preceptes, a més del preàmbul, n'és reproducció gairebé literal i, en d'altres, incorpora alguns canvis que no alteren la finalitat que perseguia l'esmentada legislació d'urgència. Dit això, cal recordar novament que el referit Decret llei va ser objecte del nostre pronunciament mitjançant el DCGE 4/2019, motiu pel qual l'esmentat Dictamen haurà de ser de constant referència i remissió.

La disposició final tercera de la Proposició de Llei estableix que aquesta es dicta a l'empara de l'article 129 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de dret civil, excepte en les matèries que l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat i, com a novetat respecte del Decret Llei anterior, pel fet que afecta algunes disposicions de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, afegeix que també s'empara en l'article 137 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en aquesta matèria. Afirmar igualment que les disposicions addicionals tercera i sisena (la darrera no ha estat objecte de sol·licitud) es dicten a l'empara de l'article 130 EAC, que atorguen a la Generalitat la potestat per dictar les normes processals específiques que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya.

Els diputats peticionaris sol·liciten el nostre parer consultiu sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de Llei, en especial dels articles 1, i 6 a 15; les disposicions addicionals primera a quarta; les disposicions transitòries primera i segona, i, finalment, també qüestionen la disposició final tercera, que és la que enumera els títols competencials estatutaris que empararien la Generalitat per dictar la norma que se sotmet al nostre dictamen.

Argumenten, amb citació del nostre DCGE 4/2019, que el règim de contenció de rendes previst a la Proposició de Llei és el mateix, amb algunes matisacions i canvis que no afecten el nucli essencial de la regulació que va preveure el Decret Llei 9/2019. A partir d'aquí, afirmen que les conclusions d'inconstitucionalitat a què vàrem arribar en l'esmentat Dictamen són traslladables ara a la Proposició de Llei. Així, sostenen que el règim de contenció i moderació de rendes previst concretament als articles 1 i 6 a 13 «collideix amb el principi de llibertat d'estipulació de la renda que actualment caracteritza la legislació estatal sobre arrendaments urbans». Principi que, «pel seu contingut material, tal com ha considerat el CGE “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”» i per això «no troba empara en l'art. 129 EAC i vulnera alhora l'art. 149.1.8 CE».

Consideren, a més, que, per connexió amb els preceptes qüestionats, tampoc no trobarien empara constitucional ni estatutària els articles 14 i 15, que regulen el règim sancionador. Amb relació a aquests preceptes, la sol·licitud argumenta que la dita potestat sancionadora no constitueix un títol competencial autònom, sinó que només es pot exercir en les matèries substantives sobre les quals es tenen competències. Aquesta mateixa objecció la fa també a les disposicions addicionals primera i quarta, relatives, respectivament, a l'habilitació per a l'aplicació de percentatges correctors i al règim de lloguer d'habitatges de major superfície, perquè, a parer dels sol·licitants, es tracta de normes que completen el règim de contenció de rendes que regula la Proposició de Llei. Finalment, addueixen també l'esmentada raó per considerar inconstitucionals les disposicions transitòries primera i segona que, en aquest cas, regulen, l'una, la possible afectació del règim de contenció als contractes vigents, i l'altra, el règim aplicable als habitatges de nova edificació o rehabilitats.

Sostenen, igualment, que tampoc no trobarien empara constitucional les disposicions addicionals segona i tercera que, respectivament, estableixen un règim de resolució extrajudicial de conflictes i el procediment judicial que ha de regir les demandes sobre determinació de la renda i el reemborsament de les quantitats pagades en excés en aplicació d'aquesta Llei.

Finalment, també per connexió amb la resta de disposicions, alleguen que les competències estatutàries invocades a la disposició final tercera (art. 129 i 130 EAC) no emparen la regulació del règim de contenció de renda dels contractes d'arrendament, la qual vulnera l'article 149.1.8 CE.

2. Centrats així els termes en els quals es planteja la petició de dictamen, i llevat el que després direm respecte del règim sancionador (art. 14 i 15), la resolució extrajudicial de conflictes i el procediment judicial pel qual s'han de tramitar les

demandes que tinguin per objecte la determinació de la renda i el reemborsament de quantitats pagades en excés (disposicions addicionals segona i tercera), podem afirmar sens dubte que la Proposició de Llei s'insereix, de manera natural, en la competència en matèria de dret civil (art. 129 EAC) i, dins d'aquesta, en l'àmbit de les obligacions i els contractes. En aquest mateix sentit, tal com ja hem avançat, ens vam pronunciar en l'esmentat DCGE 4/2019 respecte al Decret Llei 9/2019, norma, aquesta darrera, de la qual cal reiterar que n'és en gran mesura reproducció literal la present Proposició de Llei, a excepció d'algunes modificacions que, en línies generals, es pot afirmar que incrementen encara més les limitacions a l'autonomia de la voluntat quant a la fixació de la renda.

Com ja assenyalàvem en el fonament jurídic segon del precitat Dictamen, aquest enquadrament competencial es fonamenta en el fet que el règim jurídic que preveu la normativa dictaminada afecta la prestació que configura l'obligació principal de l'arrendatari en els contractes de lloguer d'habitatges en què concorrin les circumstàncies previstes a la Llei, és a dir, el preu, la fixació del qual es limita mitjançant l'establiment d'uns topalls tant per a la seva estipulació inicial com per a ulteriors increments que puguin haver-hi.

D'acord amb el seu contingut i la seva finalitat, és clar que aquesta regulació substantiva forma part necessàriament del conjunt del règim jurídic de l'esmentat contracte civil que, a hores d'ara, és configurat pel dret de l'Estat, concretament per la vigent Llei d'arrendaments urbans. En altres paraules, les previsions de la Proposició de Llei sobre la determinació de la renda inicial i la seva actualització (art. 6, 7, 8 i 10), el règim d'assumpció de les despeses generals, dels serveis individuals i el de les despeses per obres de millora (art. 9 i 11), així com també el reemborsament de quantitats percebudes indegudament (art. 12) i l'obligació d'informar en totes les ofertes respecte de l'aplicació de l'índex de referència de preus de lloguer dels habitatges ubicats en àrea declarada de mercat tens (art. 13), s'incardinen en la regulació substantiva dels drets i les obligacions del contracte d'arrendament. Innegablement, doncs, tracten aspectes propis de la matèria civil, respecte de la qual la Constitució atribueix a l'Estat la competència per dictar les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE), mentre que a la Generalitat de Catalunya li correspon en exclusiva el desenvolupament del seu dret civil en virtut de l'article 129 EAC, respectant, òbviamment, les esmentades bases.

Així doncs, malgrat que el preàmbul (par. setè) de la Proposició de Llei afirma que el règim de contenció i moderació de rendes té caràcter instrumental per a l'efectivitat del dret constitucional a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47 CE), s'ha de descartar que constitueixi una mesura dels poders públics que es pugui ubicar dins la competència material d'habitatge, prevista a l'article 137 EAC. Així ho vàrem raonar en el DCGE 4/2019, on vàrem recordar que aquesta competència exclusiva de la Generalitat té com a finalitat principal satisfer les necessitats d'habitatge dels sectors socials més desfavorits, per a la qual cosa, d'acord amb l'esmentat precepte estatutari, inclou potestats com són «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.» (FJ 2).

En efecte, aleshores assenyalàvem també que, tot i l'evident connexió que la regulació dictaminada manté amb el dret a l'habitatge, allò que realment fa la Proposició de Llei és regular (parcialment) el règim jurídic d'un instrument de naturalesa juridicoprivada, el contracte d'arrendament d'habitatge, a l'empara de les competèn-

cies autonòmiques sobre dret civil de Catalunya. Això no exclou, és clar, que, per la naturalesa mateixa de l'objecte sobre el qual recau, la regulació proposada tingui, amb més o menys intensitat, repercussió en les polítiques públiques en matèria d'habitatge. No obstant això, aquest potencial i previsible efecte que connectaria amb la finalitat última del legislador a l'hora d'incidir en l'accessibilitat al parc immobiliari d'habitatges en zones urbanes tenses no és determinant per a l'enquadrament competencial de la matèria dictaminada, ja que allò jurídicament rellevant és que l'esmentada finalitat es canalitza a través de la regulació d'un element essencial del contracte civil. Així doncs, a l'efecte de la identificació del paràmetre aplicable per dur a terme l'enjudiciament de la Proposició de llei, ens hem de cenyir al precitat cànon de la matèria contractual civil, *ex* article 149.1.8 CE i 129 EAC.

Aquesta naturalesa civil, d'altra banda, tampoc no es veu afectada per la circumstància que les zones on s'aplica el règim legal de contenció de preus del lloguer que conté la Proposició de llei qüestionada es facin dependre –si deixem de banda la declaració legal de caràcter temporal (1 any) de determinats municipis com a àrees de mercat tens que directament preveu la seva disposició transitòria tercera i llista de forma concreta l'annex– d'una resolució administrativa, la que declara un municipi o part geogràfica d'aquest com a àrea amb mercat d'habitatge tens. Com tampoc l'afecta que 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 a l'òrgan competent de l'Ajuntament o de l'àmbit metropolità de Barcelona, que pertoca al Consell Metropolità, segons l'art. 3).

Partint de les anteriors premisses i prenent com a base el susdit DCGE 4/2019, exposarem, en primer lloc, el que podem anomenar règim general de distribució de competències en l'àmbit de la «legislació civil» i després, vinculat amb aquest, el que es projecta específicament sobre la submatèria «bases de les obligacions contractals» (art. 149.1.8 CE i 129 EAC). Com ja hem avançat, més endavant, en el fonament jurídic tercer, en referir-nos específicament els dubtes que plantegen els articles 14 i 15 i les disposicions addicionals segona i tercera, tractarem, de forma sumària, el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de resolució extrajudicial de conflictes, dret processal i règim administratiu sancionador.

3. Pel que fa al règim general de la competència legislativa en l'àmbit civil (en el qual s'emmarquen, segons acabem de veure, els articles 1, 6 a 13, les disposicions addicionals primera i quarta i les disposicions transitòries primera i segona), ens hem de remetre íntegrament als raonaments a bastament exposats en el DCGE 4/2019 (FJ 2), on recollíem tant la nostra doctrina consultiva com la del Consell Consultiu (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) i la jurisprudència constitucional sobre aquest concret àmbit competencial, que aquí tan sols reproduïm en allò més substancial. En efecte, n'hi haurà prou que destaquem els trets més rellevants d'aquella doctrina a la qual haurem d'incorporar, lògicament, la darrera jurisprudència constitucional dictada en l'àmbit competencial civil (art. 149.1.8 CE en relació amb l'art. 129 EAC). Assenyaladament, la STC 132/2019, de 13 de novembre, que, en relació amb el llibre sisè del Codi civil de Catalunya, ha vingut a fixar, d'una manera prou clara, quin és el posicionament de l'alt tribunal sobre la competència de la Generalitat de Catalunya per legislar en matèria d'obligacions i contractes.

Fins llavors, el Tribunal Constitucional es decantava per atribuir a l'Estat la competència sobre gairebé tot el dret de contractes, com si les comunitats autònomes amb dret civil propi no tinguessin la seva per desenvolupar aquesta part de la matèria civil; i ho feia unes vegades a l'empara de la regla 8a i unes altres de la regla 6a de l'article 149.1 CE, en ocasions confonent els contractes civils amb els mercantils. És a dir, genèricament i sense matisos, sovint havia fet dependre la constituciona-

litat de les normes autonòmiques de l'exigència que a través d'aquestes «no se produzca un “novum” en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas (STC 71/1982)» (per totes, STC 88/1986, d'1 de juliol, FJ 5) o raonaments de naturalesa anàloga.

Prenent com a referència principal les STC 88/1993, de 12 de març, i 156/1993, de 6 de maig, que estableixen les premisses seguides per la jurisprudència constitucional posterior, hem afirmat també que aquesta parteix de la idea que la Constitució, a través de l'autonomia política, garanteix el que el Tribunal 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 havia a la seva entrada en vigor. I hem destacat igualment que, al nostre parer, l'esmentada jurisprudència, fins ara, havia fet un plantejament força restrictiu del desenvolupament dels drets civils propis, en la mesura que considera que aquest ha d'estar vinculat al dret preexistent de la comunitat autònoma. És a dir, interpreta que l'expressió «allí donde existan», que conté l'article 149.1.8 CE, «és pressupòsit indispensable perquè les comunitats autònomes exercixin 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)» (DCGE 4/2019, FJ 2).

Tanmateix, subratllàvem que el Tribunal Constitucional sempre ha concebut aquesta vinculació o connexió de forma flexible, en la mesura que admet el costum i apella als principis informadors propis del dret civil autonòmic (STC 121/1992, FJ 1), acceptant, per tant, que pugui anar més enllà del contingut de les compilacions respectives, és a dir, que pugui referir-se al dret foral en el seu conjunt més que no pas a institucions concretes. Aquesta concepció de la connexió suficient ha portat a la mateixa jurisprudència constitucional a afirmar que els drets civils forals o autonòmics 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; 156/1993, FJ 1).

Tot això amb el benentès, cal recordar-ho novament, que ha advertit també que la 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. I això, com acabem de dir, perquè 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 seguit fins a l'actualitat, inclosa la rellevant STC 132/2019, la qual, sense deixar de citar les sentències que al llarg dels anys han constituït una doctrina que es podria considerar consolidada sobre la matèria civil, en realitat ha fet un gir en l'anterior interpretació restrictiva de la competència de la Generalitat en matèria civil, el qual, en menor mesura, ja es va començar a dibuixar a la STC 95/2017, de 6 de juliol, i que entenem que s'adequa millor al nou tenor de l'article 129 EAC. Així, després de perfilar els conceptes de conservació, modificació i desenvolupament dels drets civils forals o especials en el sentit abans esmentat, recorda, en relació amb la noció de desenvolupament, que aquesta noció, distinta de la «modificació», permet una ordenació legislativa d'àmbits fins llavors no regulats pel dret, que porta a la capacitat de creixement, actualització i innovació, sense la qual les institucions jurídiques «pierden su razón y es indudable, por lo demás, que tal reajuste debe acometerse de conformidad con la norma estatutaria, que es la que establece el alcance de las propias competencias, siempre dentro de los límites dispuestos en el art. 149.1.8 CE» (FJ 3).

En definitiva, defineix els ordenaments jurídics civils com el resultat d'una evolució legislativa llarga i pausada, que «no pueden ser entendidos como un simple conjunto o recopilación de normas e instituciones aisladas y asistemáticas, sino, por el contrario, deben contemplarse como verdaderos sistemas normativos cuyas reglas y principios están racionalmente enlazados entre sí» (FJ 3). És per això que assenyala que «la recodificación del Derecho civil catalán» –que és l'expressió que el mateix Tribunal fa servir per referir-se al modern procés de codificació d'aquest dret– té per objecte «la reunión en un solo cuerpo legal de todas las materias civiles presentes en aquel territorio, dotando al conjunto de una estructura sistemática y de una lógica interna» (FJ 4). I recorda també que, precisament, aquesta és la tasca que es va iniciar amb la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera Llei del Codi civil de Catalunya, que va preveure l'aprovació progressiva dels sis llibres que l'integren.

En aquest sentit, la STC 132/2019 recupera el que ja havia afirmat en resolucions anteriors i sosté que en la noció de connexió que s'exigeix per reconèixer la competència legislativa autonòmica en matèria de dret civil preval el caràcter de suficiència, la qual cosa significa que, per tal de comprovar si existeix o no vinculació entre les noves normes i l'ordenament civil autonòmic preexistent, n'hi ha prou que la dita connexió es doni amb el conjunt de les institucions preexistents (tant les vigents en el moment d'entrada en vigor de la Constitució com les regulades posteriorment), amb el seu sistema normatiu o amb els principis que l'informen (FJ 3, amb citació de la STC 95/2017, FJ 4), de manera que no és necessari relacionar-les amb institucions concretes ja regulades.

En la mateixa línia, la nostra doctrina, i abans la del Consell Consultiu, ja havia entès, des d'un bon començament, que el text de l'article 149.1.8 CE permet interpretar en un sentit ampli l'exigència jurisprudencial d'una connexió suficient. I això, dèiem, perquè el dret català actual –i abans el preexistent a la Compilació– es concep no només com un ordenament sistemàtic i amb la seva pròpia lògica interna, segons hem vist que reconeix el Tribunal Constitucional des de l'any 2017, sinó també com un ordenament civil històricament complet i autosuficient, que sempre ha tingut el seu propi dret supletori, el qual, aprovada la Compilació l'any 1960, no es va derogar sinó que ha estat present per aplicació de la doctrina de la *iuris continuatio* (ibídem). Això vol dir que el dret històric pot acabar essent d'aplicació com a part integrant de la tradició jurídica catalana, en tant que aquesta 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).

Dèiem també que si això ja era així abans, resulta encara més evident a partir de l'any 2006, amb l'aprovació del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, l'article 5 EAC del qual «ha vingut a refermar el protagonisme que ha de tenir la tradició jurídica catalana, atès 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» (DCGE 13/2010, FJ 2). De fet, el Tribunal Constitucional mateix ha defensat la rellevància del mandat d'actualització dels drets històrics en matèria de dret privat, en declarar que d'acord amb l'esmentat article 5 EAC «el 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, de 28 de juny, FJ 10, i 132/2019, FJ 4.a, que s'hi remet).

I l'anterior, deixant de banda que, com vàrem argumentar en el DCGE 4/2019, de constant referència, «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)». És a dir, «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 expressament (“en qualsevol cas”) [a l'Es-

tat] les concretes matèries que es considera necessari que aquest mantingui com a competència exclusiva davant dels esmentats drets» (FJ 2). En altres paraules, «presuposa 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”» (ibídem, fent citació del DCGE 13/2010, FJ 2).

D'acord amb el que s'ha exposat, i de forma coherent amb aquesta premissa, no és sobrer recordar també aquí, com hem fet en anteriors dictàmens, que des que el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 13/1984, de 20 de març, sobre la Compilació del dret civil especial de Catalunya, amb la qual va integrar a l'ordenament jurídic català el text normatiu de la Llei 40/1960, de 21 de juliol, 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 de Catalunya. És en aquest sentit que afirmàvem que 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, i, en la mateixa línia, DCGE 4/2019, FJ 2).

En fi, al nostre parer, l'article 129 EAC dona cobertura 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). D'altra banda, no volem deixar de tornar a remarcar allò que constitueix la nostra doctrina consolidada en aquest àmbit competencial, és a dir, 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 completeness que caracteritzen un ordenament» (DCGE 1/2017, FJ 3, i 4/2019, FJ 2).

4. Fetes les consideracions anteriors sobre la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de dret civil (art. 129 EAC), tractarem a continuació de la seva projecció en la regulació substantiva dels contractes civils, concretament en la del contracte d'arrendament d'habitatge i el règim obligacional que se'n deriva.

En aquest punt, ens hem de remetre, una vegada més, als raonaments que sobre l'esmentada regulació vàrem fer en el DCGE 4/2019, particularment pel que fa al límit que suposa l'atribució en exclusiva a l'Estat de les regles respecte a les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8, segon incís, CE). Ara bé, el que allà dèiem s'ha de completar, necessàriament, amb la STC 132/2019, mitjançant la qual el Tribunal Constitucional ha pretès aclarir o, millor dit, arranjar la seva exigua doctrina sobre la significació i l'abast de l'expressió «bases de les obligacions contractuals», que, com ja vàrem assenyalar en el DCGE 1/2017 (FJ 3), fins aleshores s'havia formulat d'una manera més aviat casuística i ambigua. D'aquí que resultés molt difícil, per no dir impossible, esbrinar si l'establiment legal d'obligacions en el contracte per part de la norma autonòmica qüestionada en la controvèrsia competencial vulnerava l'article 149.1.8 CE perquè el seu dret civil vigent a l'entrada en vigor de la Constitució no contenia cap mena de regulació del contracte afectat o bé perquè, havent-hi una connexió amb el dret civil anterior, la nova regulació no respectava les bases estatals de les obligacions contractuals.

En el precitat Dictamen 4/2019 raonàvem 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 CCesp). Per això, indicàvem també que s'han de descartar les interpretacions extremes que consideren que aquesta expressió inclouria dues realitats distintes que limiten separatament les competències autonòmiques: el substantiu «obligacions», per una banda, i el qualificatiu «contrac-

tuals», per l'altra. És clar que el contrari portaria a entendre que 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 (FJ 2).

Descartada l'anterior interpretació, que va contra la pròpia lògica interna de l'article 149.1.8 CE, cal retenir, pel que interessa als efectes del present Dictamen, que, tal com vàrem assenyalar en el DCGE 4/2019 (FJ 2) i abans en el DCGE 1/2017 (FJ 3), ateses les particularitats que caracteritzen cert tipus de relació obligatòria, algunes d'aquestes bases poden ser específiques de les obligacions que deriven d'uns contractes concrets (allà ens referíem als contractes de consum).

D'acord amb la nostra doctrina consultiva, amb caràcter general les bases 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, es corresponen amb el «nucli bàsic de l'interès general» (DCGE 4/2019, FJ 2, fent-se ressò d'una jurisprudència constitucional consolidada).

Pel que fa específicament a l'àmbit contractual, l'esmentat interès general supraautonòmic que justifica la fixació de bases per a les obligacions contractuales 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. I això perquè, com també vàrem dir en el DCGE 4/2019 (FJ 2), el contracte esdevé una peça clau per al funcionament de l'activitat econòmica, ja que és l'eina jurídica més habitual en qualsevol operació d'intercanvi i d'aprofitament de béns o prestació de serveis, de manera que el règim obligacional que se'n deriva exigeix que estigui regit per uns principis bàsics de l'ordre econòmic d'aplicació unitària i general a tot l'Estat. Precisament, destacàvem aleshores que això és el que justifica que la reserva estatal del segon incís de l'article 149.1.8 CE se circumscriui a les bases de les obligacions contractuales i no inclogui la resta d'obligacions, sense que vulgui dir que, en l'àmbit de les relacions contractuales i del règim obligacional que se'n deriva, sempre i en tot cas s'hagi d'imposar una regulació única i uniforme.

Tot l'anterior amb el benentès 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 aquest principi «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, específicament, que «esto 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).

Sobre el contingut concret de les bases en l'àmbit que ara ens ocupa, hem assenyalat també abans que no es poden confondre amb les normes que defineixen cada tipus de contracte, ni amb les disposicions que, amb caràcter general, es puguin preveure com a comunes per a totes les relacions contractuales. De fet, les obligacions són un dels efectes que deriven de la conclusió d'un contracte i, per tant, no es poden assimilar al contracte mateix. Per això dèiem 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.

Quant a la STC 132/2019 (FJ 6), com hem dit abans, és la primera resolució que ha aprofundit, de manera expressa, en la noció de «bases de les obligacions contractuales» i el règim d'aquestes en absència de la seva dimensió formal, és a dir, quan no hi ha una llei estatal que declari expressament quines normes tenen aquesta naturalesa bàsica.

Val a dir que, d'entrada, l'esmentada Sentència sembla identificar les bases de les obligacions contractuales com a legislació bàsica, ja que afirma que «estamos en presencia de un problema de competencias legislativas compartidas» i aplica a la matèria objecte de controvèrsia l'esquema propi d'aquesta distribució competencial

(STC 132/2019, FJ 2), afirmació aquesta que, com veurem, el Tribunal mateix matisa més endavant.

A partir d'aquí, basant-se en una doctrina consolidada del mateix Tribunal Constitucional sobre la noció de «bases», afirma que aquestes presenten una doble dimensió, material i formal. Per tant, materialment, «lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad [...] a partir del cual pueda cada comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto» (STC 132/2019, FJ 6). I formalment, en el sentit que és la mateixa llei la que «puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica» (ibídem).

Això que s'ha dit, tenint present que aquesta competència estatal per a l'ordenació d'allò que és bàsic s'ha d'orientar amb vista a dues finalitats essencials: la primera, que s'ha de procurar que la definició de base «no quede, en cada caso, a la libre disposición del Estado, pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas», i la segona, que «el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado la facultad para oponer sin advertencia a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura» (STC 132/2019, FJ 7.E).

Ara bé, al nostre parer, tot i que reconeixem que pot resultar d'utilitat traslladar al concepte de «bases de les obligacions contractuals» una consolidada doctrina constitucional sobre la definició d'allò que és legislació bàsica, considerem necessari aclarir que l'article 149.1.8 CE, en referir-se a les esmentades bases, no està establint el clàssic binomi funcional bases-desenvolupament, o el que és el mateix, abstracció-concreció. En conseqüència, cal descartar que l'activitat legislativa de la Generalitat de Catalunya en matèria de dret civil compleixi la funció de ser complement dels principis que configuren les bases estatals.

Certament, així sembla entendre-ho també, tot i les constants al·lusions que fa a les competències sobre legislació bàsica i a un hipotètic desenvolupament d'aquesta per part de les comunitats autònomes, la mateixa STC 132/2019 (FJ 6), la qual, després de negar, segons hem vist, que les bases constitueixen un punt de partida per al desenvolupament, acaba afirmant que són un límit a l'activitat legislativa autònoma. En efecte, amb citació de l'anterior STC 4/2014 (FJ 4.e), aclareix, d'una banda, que la competència autònoma que deriva de l'article 129 EAC és, netament, exclusiva i, d'una altra, declara que les dites bases «no constituyen el punto de partida abierto al desarrollo de las comunidades autónomas, sino que, por el contrario, son exclusivamente un límite a la actividad legislativa de estas» (FJ 6). I el Tribunal fa aquesta matisació, hi podem afegir nosaltres, perquè, en aquest cas, les bases estatals interactuen amb una competència, el dret civil propi, que té caràcter exclusiu.

En un sentit semblant a la doctrina d'aquest Consell sobre el paper cabdal que hem dit que tenia el contracte com a eina jurídica habitual en l'intercanvi i aprofitament de béns, la mateixa Sentència justifica la necessitat d'una mínima regulació uniforme mitjançant la fixació de bases, tot argumentant que, com que el contracte és un instrument jurídic al servei de l'economia, «ha de orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE)». I afegeix que totes aquestes normes

constitucionals persegueixen l'ordenació general de l'ordre públic econòmic i esdevenen regles essencials en l'ordre jurídic global en ser les que determinen l'estructura i el sistema econòmic de la societat (FJ 6).

Igualment, de manera coincident al que ja havíem sostingut en els nostres DCGE 1/2017 (FJ 3) i 4/2019, en el sentit que les bases de les obligacions contractuals s'adrecen a garantir una unitat de regulació que eviti disfuncions en el funcionament de l'activitat econòmica (FJ 2), l'alt tribunal considera també que les bases afluïxen al nucli essencial de l'estructura dels contractes i als principis que han d'informar la seva regulació (ibídem). És per això que ha afirmat que la fixació de les bases de les obligacions contractuals no dona cobertura a l'Estat per regular concretament ni detallada un determinat tipus contractual, sinó tan sols «para dictar aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional» (FJ 6).

D'aquí que acabi afirmant que en matèria contractual tan sols s'han de considerar normativa bàsica les regles que «incidan directamente en la organización económica, en las relaciones *inter partes* y en la economía interna de los contratos», comprovant, per exemple, «si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal» (ibídem).

Oimés, la STC 132/2019, aplicant *mutatis mutandis* la doctrina sobre les bases de l'ordenació de sectors econòmics concrets (STC 95/1986, de 10 de juliol, FJ 4), considera que trobarien aixopluc en la competència sobre les bases de les obligacions contractuals «las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de los contratos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de este sector». I, per aquest motiu, diu que «la competencia estatal de las “bases de las obligaciones contractuales” del art. 149.1.8 CE debe ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite en sí –un límite directo desde la Constitución– a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos» (FJ 6), ja que amb això s'eviten incoherències en el funcionament de l'activitat econòmica.

Exposat l'anterior, cal recordar així mateix 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. Tanmateix, com dèiem a l'inici del present fonament jurídic, el fet que l'Estat encara no hagi legislat sobre aquesta submatèria no impedeix que la Generalitat de Catalunya pugui legislar en àmbits que afectin les relacions obligacionals derivades dels contractes, tenint en compte, però, que les bases que es poden deduir racionalment de la legislació vigent o, millor dit, identificar-se amb els principis que, per referir-se a aspectes materials d'interès general, han de regir a tot l'Estat (DCGE 1/2017, FJ 3, i 4/2019, FJ 2). Ara bé, si el legislador estatal 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 haurà de ser desplaçada i restarà sense efecte (DCGE 1/2017, FJ 3, i 4/2019, FJ 2), sempre, és clar, que les dites bases es dictin en els termes i amb l'abast exposats.

5. En el cas concret que ens ocupa, el contracte d'arrendament d'habitatge, sense cap mena de dubte, les bases es poden inferir del Codi civil espanyol i, molt especialment, de la Llei 29/1994, d'arrendaments urbans, així com d'altres disposicions, com el Reial decret llei 7/2019, que modifiquen i complementen aquesta Llei especial. No cal dir, com és obvi, que això no significa que les dites bases es puguin identificar, sense més ni més, amb la totalitat de la regulació que el llibre

quart del Codi civil espanyol fa de les obligacions, ni amb la que pugui fer la Llei d'arrendaments urbans del contracte d'arrendament d'habitatge. 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 (DCGE 4/2019, FJ 2, i 1/2017, FJ 3). Ans al contrari, com hem assenyalat abans, s'ha de tractar de normes que «incidan directamente en la organización económica, en las relaciones *inter partes* y en la economía interna de los contratos», i que, com ja ha quedat dit, permetin comprovar, per exemple, «si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación» (STC 132/2019, FJ 6).

Tenint en compte, doncs, que les bases han d'alludir al nucli essencial de l'estructura dels contractes i als principis que han d'informar la seva regulació, entenem que, pel que fa específicament a la renda en els contractes d'arrendament d'habitatge, que és la matèria que regula la norma que estem examinant, tant l'article 1255 del Codi civil espanyol, que recull el principi de l'autonomia privada, com l'article 111-6 CCCat, relatiu al principi de llibertat civil i de pactes, i, en particular, l'article 17.1 LAU permeten inferir, aquest darrer específicament per als arrendaments d'habitatge, el principi de lliure estipulació de la renda. Això no significa, tal com abans hem indicat, que aquesta base no es pugui modificar, però, en tot cas, seria competència del legislador estatal fer-ho.

Efectivament, es tracta de normes que, llevat d'excepcions justificades que permeten al legislador adoptar mesures per proscriure determinats comportaments, vetar uns concrets tipus contractuals o establir règims imperatius, s'emmarquen totes elles en un sistema eminentment dispositiu on, per la pròpia naturalesa del dret contractual, regeix el principi de llibertat de pactes. En aquest sentit, la STC 132/2019 ha assenyalat, des de la perspectiva constitucional, que el fonament mateix de la institució del contracte «se encuentra ante todo en el principio general de libertad que se deduce del art. 10 CE, al consagrar el principio de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad, y del art. 1.1 CE, que encuentra necesariamente su reflejo en el ámbito económico». En aquest context afegeix, a més, que la institució del contracte «encuentra también fundamento constitucional en el art. 38 CE, por el que se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, lo que supone innegablemente la libertad de iniciativa privada en el campo económico y la libertad de los particulares de constituirse en agentes económicos mediante la contratación» (FJ 6).

Tercer. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 1, 6 a 15, les disposicions addicionals primera a quarta i les disposicions transitòries primera i segona de la Proposició de llei

Un cop hem exposat el paràmetre competencial aplicable al nucli principal de la matèria que regula la Proposició de llei, ens correspon examinar ara si els preceptes que plantegen dubtes als diputats sol·licitants s'hi ajusten.

1. Així, havent enquadrat el contracte d'arrendament d'habitatge, que inclou la regulació de la renda i els criteris per a la seva determinació, en la competència en matèria civil, haurem d'analitzar, en primer lloc, si existeix una connexió suficient entre aquest i les institucions recollides primer a la Compilació i després al Codi civil de Catalunya, per concloure si suposa o no una actualització o un desenvolupament de l'ordenament civil català i, en conseqüència, si la Generalitat de Catalunya pot legislar en matèria de contracte d'arrendament d'habitatge i, en concret, sobre la limitació de rendes.

Per a això ens hem de remetre, una vegada més, al DCGE 4/2019 (FJ 3), que, en allò més essencial, reproduïrem en aquest fonament jurídic. En aquell pronunciament assenyalàvem que, pel que fa al contracte d'arrendament d'habitatge, l'eventual connexió que exigeix la jurisprudència constitucional s'ha de cercar en la Llei 40/1960, sobre Compilació del dret civil especial de Catalunya. Tot això, amb el

benentès que, com afirma el Tribunal Constitucional mateix, els continguts de la dita llei s'han d'interpretar en consonància amb «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 lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto de 2 de febrero de 1880, se elaboró en 1882» (STC 95/2017, FJ 5).

A partir d'aquestes premisses, varem afirmar 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. A saber, que presenta una vinculació molt directa amb l'arrendament rústic i amb la parceria, en la mesura que aquesta es tipifica com la cessió del gaudi d'una finca, en aquest cas a canvi de part dels fruits que se n'obtinguin. La connexió amb l'arrendament rústic és òbvia i 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, segons dèiem, 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, trobem precedents de la figura contractual que ens ocupa a 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, redactada per Manuel Duran i Bas, la qual 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 també dels urbans. Respecte d'aquests darrers, preveia, per exemple, 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* va ser reproduïda pel *Proyecto de apéndice de derecho catalán al Código civil*, publicat l'any 1930 (art. 221, 222 i 223).

Anant més enllà, és a dir, cercant la connexió d'aquests precedents legislatius amb la tradició jurídica catalana anterior, que, segons hem pogut veure, la mateixa jurisprudència constitucional (STC 132/2019, FJ 4) admet que han de servir per interpretar la norma que estem examinant, en el DCGE 4/2019, de constant referència, varem posar de manifest 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» (FJ 3).

De fet, a partir d'aquests antecedents, inicialment la Llei 1/2008, de 20 de febrer, de contractes de conreu, i actualment el Codi civil de Catalunya que la incorpora,

han dut a terme «una regulació molt més extensa i detallada del contracte d'arrendament rústic (art. 623-13 a 623-19)» en el títol segon, capítol III relatiu als contractes sobre objecte aliè, el qual disciplina, 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 també el règim de despeses i millores i l'extinció del contracte.

En síntesi, tal com vàrem concloure llavors i reiterem, «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 [...], la cessió de l'ús d'un objecte aliè a canvi d'una contraprestació dinerària en forma de renda». I l'anterior sens perjudici que també ha quedat palès 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.

Per aquesta raó, podem afirmar que la Proposició de llei qüestionada relativa a la contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatges guarda una connexió orgànica suficient amb la regulació originària de la Compilació, de forma que no es pot titllar d'inconnexa respecte de l'ordenament que ve a innovar parcialment. Per tant, hem de tornar a reiterar en aquest Dictamen que la Generalitat de Catalunya és competent per regular el contracte d'arrendament d'habitatge, per bé que la regulació que en resulti ha de tenir en compte el límit de les bases estatals de les obligacions contractuals i, consegüentment, ha de respectar el contingut d'aquestes. En aquest sentit, com hem avançat en el paràmetre, el Tribunal Constitucional declara que les dites bases no constitueixen un punt de partida obert al desenvolupament per part dels legisladors autonòmics sinó, exclusivament, un límit a l'activitat d'aquests, que consisteix en l'establiment de categories generals equivalents i úniques en el dret dels contractes per a tot el territori estatal i que en cap cas no pot comprendre la regulació concreta i detallada d'un determinat tipus contractual (STC 132/2019, FJ 6).

2. En conseqüència, pertoca que determinem ara si la matèria regulada per la Proposició de 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 esmentades bases.

En el fonament jurídic segon ja hem dit que l'Estat, a hores d'ara, encara no ha identificat quines normes o principis es consideren essencials per tal de preservar una estructura de les relacions contractuals amb idèntica lògica interna, emparada en els mateixos principis materials i igual per a tots els agents econòmics en tot el territori de l'Estat (STC 132/2019, FJ 6). Tanmateix, si a tall d'orientació acudim a una doctrina constitucional consolidada sobre la determinació de les bases estatals existents en una matèria –enteses com un límit–, aquestes, malgrat que no estiguin fixades expressament, poden resultar de la legislació estatal vigent. En efecte, d'aquests preceptes es poden inferir els elements nuclears mínims o, millor dit, els principis que, com argumenta la citada doctrina, permetin configurar un marc normatiu unitari d'aplicació a tot el territori estatal, dirigit a assegurar els interessos generals i dotat d'estabilitat (STC 197/1996, FJ 5)» (STC 132/2019, FJ 6).

Assenyalàvem aleshores, de manera més concreta, i hem reiterat en el fonament jurídic segon, «que l'interès general supraautonòmic que justificaria la qualificació d'una matèria com a base 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 identificàvem amb «“aquells continguts que s'adrecen a garantir una unitat de regulació que eviti disfuncions en el funcionament de l'activitat econòmica”» o que «“es vinculen a la universalitat del tràfic econòmic i el seu no-entorpiment”» (DCGE 4/2019, FJ 2 i 3, fent citació del DCGE 1/2017, FJ 3). En aquest mateix sentit, hem pogut veure com, darrerament, el Tribunal Constitucional les ha

vinculat també a l'ordenació general de l'ordre públic econòmic en tant que constitueixen regles essencials en l'ordre jurídic global que determinen l'estructura i el sistema econòmic de la societat (STC 132/2019, FJ 6).

En el cas dels arrendaments d'habitatge, segons ha quedat dit en el mateix fonament jurídic segon, els principis o les bases es poden trobar a la LAU, que, com assenyalàvem en el nostre anterior DCGE 4/2019 sobre aquesta mateixa matèria (FJ 1), 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.

La regulació dels arrendaments d'habitatge que es conté a la legislació estatal vigent, permet constatar, com ja vàrem posar de relleu en el precitat Dictamen 4/2019, el 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 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 i de la promoció de nous habitatges per a lloguer (FJ 3).

Dit això, escau tornar a recordar «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 va constituir cap obstacle perquè, com ja vàrem posar de manifest aleshores, el legislador estatal hagi intervingut en aquest àmbit en força ocasions.

En el sentit indicat, hem destacat que en la regulació establerta per la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges, l'Estat justificava les modificacions incorporades a la LAU per raons de mercat, específicament, per la circumstància que l'oferta d'habitatges en lloguer era insuficient o poc competitiva perquè estava subjecta a rendes molt elevades, la qual cosa provocava, alhora, efectes negatius en la mobilitat dels treballadors. Així, segons explicitava el preàmbul de l'esmentada Llei, l'objectiu principal de la reforma era «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» (apt. II, primer paràgraf).

Nogensmenys, les mesures concretes que es van adoptar no varen alterar en cap cas el principi de llibertat de pactes en l'establiment de la renda, sinó que, tal com vàrem posar de manifest en el DCGE 4/2019 (FJ 3), se centraren en la modificació de la durada del contracte, escurçant-se el termini inicial i el de les pròrrogues obligatòries, amb la finalitat que arrendadors i arrendataris poguessin «adaptar-se amb més facilitat a eventuais canvis en les seves circumstàncies personals» (apt. II, segon paràgraf, preàmbul de la Llei 4/2013). En altres paraules, llavors es va considerar que allargar excessivament el termini mínim de durada del contracte podria constituir un fre perquè propietaris privats i promotors empresarials incorporessin habitatges a aquest mercat. Ara bé, a la pràctica, com se sap, l'escurçament de la durada dels arrendaments va provocar efectes negatius en el mercat dels lloguers i no en va afavorir la seva dinamització, com era l'objectiu de la reforma, cosa que va comportar la subsegüent modificació d'aquesta normativa estatal.

En resum, com ja vàrem dir en el precitat Dictamen i hem reproduït en el fonament jurídic anterior, «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 un dels pilars fonamentals a l'empara del qual es

configura, amb caràcter de base de les obligacions derivades dels contractes d'arrendament d'habitatge, el principi que la renda ha de ser la que lliurement acordin les parts». Hom pot dir que, amb l'establiment d'aquesta concreta base estatal, susceptible de modificació pel mateix l'Estat, es garanteix un principi comú, en el cas que ens ocupa amb una finalitat econòmica, que les comunitats autònomes amb competència en matèria de dret civil han de respectar (ibídem).

Altrament, a l'anterior base cal afegir la relativa a la regulació dels límits legals a l'actualització de la renda d'aquests contractes (actual art. 18.1 LAU), que també ha establert l'Estat, atesa la incidència que la revisió plenament lliure acaba tenint en l'equació renda/pròrroga. De fet, com vàrem tenir ocasió d'exposar en el DCGE 4/2019 (FJ 1 i 3), de reiterada citació, «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».

D'aquesta forma, pel que fa a l'actualització de la renda a la LAU vigent, la regla general en el moment present és que si les parts no ho pacten expressament, el preu del lloguer no es pugui actualitzar. Addicionalment, s'estableixen altres limitacions legals, com ara que la renda només es pot 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). De fet, es pot intuir que, molt probablement, la finalitat cercada amb aquesta mesura limitativa és eliminar les clàusules que suposin un increment abusiu dels lloguers ja pactats, alhora que estabilitzar-los per tal d'evitar que ultrapassin els preus del mercat i es trenqui la necessària equivalència en les prestacions al llarg de la durada del contracte.

En suma, dèiem, «la consideració de la llibertat de pactes com a base de l'obligació que consisteix a pagar la renda, que l'Estat ha considerat oportú preservar en tot cas, ve complementada per l'adopció d'altres mesures que, sense afectar 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» (DCGE 4/2019, FJ 3).

Certament, en el Dictamen 4/2019, ja vàrem referir que, més enllà de la normativa civil exposada, el legislador estatal també ha regulat, en l'àmbit del mercat dels arrendaments urbans, altres aspectes concrets, que formen una unitat d'acció amb aquella i tenen l'objectiu comú de contenir els lloguers, per bé que respectant el principi de llibertat de pacte en l'establiment d'aquests. Així, mitjançant el Reial decret llei 7/2019, a banda de modificar la LAU, ha establert un seguit de previsions que poden incidir en el comportament de les parts a l'hora de contractar un lloguer i que, en definitiva, segons es diu en el seu preàmbul, tenen com a finalitat principal 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, impeding que el mercat funcioni adequadament» (FJ 3).

Aquest és, precisament, el cas de la mesura prevista a la disposició addicional segona de la citada legislació d'urgència estatal que, amb caràcter bàsic i a l'empara de la competència exclusiva sobre ordenació i coordinació de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), crea el sistema estatal d'índexs de referència del preu del lloguer d'habitatge, amb la doble funció de «garantir la transparència i el coneixement de l'evolució del mercat del lloguer d'habitatges» i implementar «polítiques públiques que incrementin l'oferta d'habitatge assequible i per facilitar l'aplicació de mesures de política fiscal» (apt. 1). Pel que ara interessa, convé retenir que si efectuem una interpretació integradora d'aquesta mesura (la creació del sistema estatal d'índexs de referència del preu de lloguer d'habitatge amb funcions de transparència i d'infor-

mació, com també instrumental de les polítiques públiques d'habitatge) amb el que disposa l'article 17.1 LAU (que manté el principi que la renda és la que lliurement pactin les parts), es confirma novament que la vigent regulació estatal de les rendes establerta amb caràcter de base a l'empara de l'article 149.1.8 CE exclou que el legislador autonòmic pugui condicionar o limitar imperativament la fixació per les parts del preu a satisfer com a lloguer.

Cal dir que la mateixa disposició addicional (apt. 2) admet 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»; però aquesta habilitació no les faculta per identificar –com pretén la Proposició de llei que estem examinant– les rendes amb els preus de referència que, amb caràcter vinculant, han de constituir el lloguer a l'hora de concloure el contracte d'arrendament. Com dèiem en el Dictamen 4/2019, «l'índex (sigui l'estatal o l'autonòmic) no es configura com a punt de referència que, imperativament, hagin d'emprar els contractants a l'hora de fixar la renda inicial o, si escau, la seva actualització» (FJ 3).

Per tant, del que s'ha exposat es desprèn clarament que l'establiment de criteris legals per a la determinació de la renda que l'arrendador pot arribar a percebre –tant si es basen en la llibertat de pactes com si fixen topalls– configuren allò que podem denominar la medul·la o el 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 aquest sentit, DCGE 4/2019, FJ 3).

En altres paraules, la regulació de les regles per a la determinació de la renda, en el marc d'una política d'habitatge orientada al compliment del mandat constitucional previst a l'article 47 CE, esdevé una peça clau del sistema, en el sentit que el seu règim jurídic afecta «el nucli bàsic de l'interès general» al qual abans fèiem referència, al mateix temps que incideix directament en l'organització econòmica, en les relacions *inter partes*, en l'economia interna del contracte i en la mateixa llibertat de contractació que, com ha assenyalat la recent STC 132/2019 (FJ 6), integren les regles que, materialment, s'han de considerar bases de les obligacions contractuals.

3. Ens correspon seguidament examinar si la regulació de la iniciativa legislativa que estem dictaminant respecta o no aquesta base estatal, la lliure estipulació de la renda inicial.

Per dur a terme l'esmentada tasca, començarem per l'examen del conjunt dels preceptes de la Proposició de llei que disciplinen el nucli central del règim jurídic de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, és a dir, els articles 1, 6 a 13, les disposicions addicionals primera i quarta i les disposicions transitòries primera i segona.

A) L'article 1, en el seu primer apartat, és una transcripció gairebé literal del que ja establia l'article 1, lletra a, del Decret llei 9/2019, amb l'afegit «i moderació» i la supressió de número 3r d'aquesta lletra, que ara passa a ser l'apartat 2 del precepte, com un supòsit més de la nova llista de contractes que restarien exclosos de l'aplicació del règim de contenció de rendes previst a la llei. Tal com feia el text anterior, l'article 1.1 estableix els requisits que han de concórrer perquè el contracte d'arrendament resti sotmès al règim de contenció de rendes, que es concreten en els següents: l'habitatge s'ha de destinar a constituir la residència permanent de l'arrendatari i ha d'estar situat en una àrea declarada amb mercat d'habitatge tens. A partir d'aquestes premisses, la Proposició de llei regula la declaració de les avantdites àrees als articles 2 a 5 (capítol 2), que tenen una redacció amb pocs canvis respecte la dels preceptes equivalents del Decret llei, els quals vàrem avalar en el nostre Dictamen 4/2019 i no han estat objecte de cap retret per l'actual sol·licitud de dictamen. Els articles 6 a 13 (capítol 3), juntament amb algunes normes concretes de la part

final de la Proposició de llei (concretament les disposicions addicionals primera i quarta i el règim intertemporal previst a les disposicions transitòries primera i segona) configuren, com hem indicat, el cos normatiu central del règim de contenció de rendes dels contractes d'arrendament d'habitatge.

Així doncs, com en el Decret llei 9/2019, el règim de la contenció i ara també de moderació de rendes de la norma que estem examinant pivota sobre l'article 6, que és el que determina, amb caràcter imperatiu, que en els contractes objecte de la Proposició de llei, és a dir, aquells en els quals concorrin els requisits que estableix l'article 1, abans referit, «la renda pactada a l'inici del contracte no pot ultrapassar el preu de referència per al lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues en el mateix entorn urbà». S'elimina, doncs, en aquest cas, el marge del 10 % de disposició sobre l'esmentat preu de referència, que era el topall que fixava aquell Decret llei, també en el seu article 6.

A més, el mateix apartat primer configura el règim de contenció de rendes per als contractes d'arrendament d'habitatges que havien estat prèviament arrendats dins dels cinc anys anteriors a l'entrada en vigor d'aquesta llei, en aquest cas, amb notables diferències respecte al que era objecte de regulació a l'article 10 del Decret llei 9/2019. Així, en la seva actual redacció, prescriu que el lloguer del nou contracte no pot ultrapassar la renda consignada en el darrer, alhora que només permet el seu increment d'acord amb l'índex de garantia de competitivitat (aplicat de forma acumulada en el període transcorregut entre la data de celebració del contracte d'arrendament anterior i la data de celebració del nou contracte) i exclou alguns supòsits de l'aplicació d'aquest criteri. Quant a l'apartat segon de l'article 6, regula també la repercussió que sobre la renda poden tenir les obres de millora dutes a terme amb posterioritat al contracte i, finalment, a l'apartat 3, admet la vigència simultània de diversos contractes d'arrendament que afectin parts concretes de l'habitatge, especificant que la suma de les rendes no pot ultrapassar la renda màxima aplicable a l'arrendament unitari per habitatge.

El règim previst a l'article 6 es complementa mitjançant la disposició addicional primera de la Proposició de llei, que estableix que en la mateixa declaració d'àrea amb mercat d'habitatge tens es pot preveure, de forma motivada, i a iniciativa de l'Administració que la insta o la formula, l'aplicació de percentatges que minorin o incrementin, fins a un 5 %, els límits màxims i mínims previstos per la llei per a la determinació de la renda en els contractes closos en aquest tipus d'àrees. Com veurem, aquesta facultat es tradueix en la possibilitat que, ateses les característiques de l'habitatge objecte d'arrendament que allà mateix s'especifiquen, el lloguer, que s'ha de fixar en el valor del preu de referència, es pugui incrementar o minorar en un 5 % (art. 7.3).

De la mateixa manera, la disposició addicional quarta de la Proposició de llei –reproduint pràcticament el que preveia la disposició addicional tercera del Decret llei no convalidat– complementa també aquell nucli central del règim de contenció i moderació de rendes quan estableix que la declaració d'àrea amb mercat d'habitatge tens pot determinar, motivadament, que el dit règim no sigui d'aplicació als habitatges amb una superfície útil superior als cent cinquanta metres quadrats.

A mode de síntesi, assenyalarem que el règim imperatiu que encapçala l'article 6 de la Proposició de llei el desenvolupa l'article 7 i que, a grans trets, recull el que disposava el també article 7 del Decret llei 9/2019. En efecte, tal com feia aquest darrer, d'una banda, descriu qui i com es determina i difon el preu de referència, alhora que disposa que, als efectes d'aquesta llei, es considera com a preu de referència l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatge, sense tenir en compte les seves àrees superior i inferior.

I, de l'altra, estableix el contingut obligatori del contracte d'arrendament en allò que es refereix a la fixació i limitació del preu de la renda i la documentació que s'ha d'adjuntar. Entre altres requisits, prescriu que amb la formalització del contrac-

te cal adjuntar el document que genera el sistema d'indexació informant del valor de l'índex corresponent a un habitatge anàleg a l'arrendat, a la data de conclusió del contracte, així com també que aquest ha d'indicar l'import de la renda que resulta d'aplicar l'índex de referència, sense tenir en compte les seves àrees superior i inferior, expressant la superfície útil de l'habitatge. Això, com hem vist abans, llevat que les parts acordin, ateses totes les característiques de l'habitatge arrendat, que el preu de referència s'ha de fixar en el valor indicat, incrementat o minorat en un 5 %. Es preveu, com a norma per defecte, i seguint també l'article 7 de l'anterior Decret Llei, que si les parts no indiquen en el contracte l'import exacte que consideren preu de referència, s'entén que ho serà el que correspon d'acord amb el que preveu l'apartat 1 d'aquest mateix article. A l'últim, es diu que si la renda inicial ve determinada per la renda d'un contracte anterior, l'arrendador ha d'informar l'arrendatari, responsablement i per escrit, de l'import d'aquella i de la data de l'anterior arrendament.

L'article 8 de la Proposició de llei, per la seva banda, disposa que, un cop conclòs el contracte en règim de contenció i moderació de rendes, el lloguer tan sols pot ser actualitzat d'acord amb la normativa reguladora del contracte d'arrendament d'habitatge; entenem, per tant, que es remet al règim general previst a l'article 18.1 LAU.

Addicionalment, pel que fa al règim intertemporal d'aplicació de les normes sobre contenció de la renda, la disposició transitòria primera, relativa als contractes closos amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta llei, declara que aquests es continuen regint per la legislació anterior, llevat que es produeixi una novació que impliqui una ampliació de la durada o una modificació de la renda, amb posterioritat a la declaració de l'àrea amb mercat tens, cas en el qual s'ha d'aplicar la nova llei.

L'article 9 de la Proposició de llei disposa que, en els contractes sotmesos al règim de contenció de rendes, les parts poden pactar que l'arrendatari assumeixi les despeses generals i els serveis individuals, d'acord amb la normativa d'arrendaments urbans, remissió aquesta que, en el moment present, cal entendre-la feta a l'article 20 LAU. A part d'això, obliga l'arrendador a elaborar i a lliurar la liquidació de les despeses efectivament satisfetes durant l'any anterior i, si són inferiors a les pactades, a retornar-li la diferència que correspongui.

Pel que fa als contractes d'arrendament d'habitatge de nova edificació o resultants d'un procés de gran rehabilitació objecte de la Proposició de llei, l'article 10 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 l'àrea superior de l'índex de referència per al lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues en el mateix entorn urbà, supòsit en el qual la renda s'ha de determinar d'acord amb allò que estableix l'article 6, sens perjudici dels acords que es puguin adoptar amb les administracions competents. Cal apuntar que el precepte comentat es relaciona amb la disposició transitòria segona de la mateixa Proposició de llei, que posposa l'aplicació d'aquesta norma 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 11 de la Proposició de llei permet que, transcorregut el termini mínim de durada obligatòria per a l'arrendador i encara que ultrapassi el límit establert per l'article 6, la renda es pugui incrementar en els termes previstos per la llei (referència que aquí hem d'entendre que ho és a l'art. 19 LAU).

Cal indicar que el tot just explicitat article 11 de la Proposició de llei afegeix un nou apartat respecte al seu equivalent del Decret Llei 9/2029, no convalidat (art. 12), en el qual concreta quines són les obres que no tenen la consideració d'obres de millora.

A l'anterior hem d'afegir que, per al cas que l'arrendador hagi percebut rendes que ultrapassin el límit legal, l'article 12 de la Proposició de llei preveu la restitució

a l'arrendatari de les quantitats abonades en excés, més l'interès legal incrementat en tres punts.

Finalment, en relació amb la fase prèvia a la conclusió del contracte, és a dir, en les ofertes d'arrendament d'habitatges ubicats en àrea declarada de mercat tens, l'article 13 de la Proposició de llei estableix l'obligació d'informar de l'aplicació del corresponent índex de referència de preus de lloguer d'habitatges i, si escau, de la renda del darrer contracte vigent en aquell mateix habitatge, actualitzada d'acord amb els criteris de l'article 6.

B) Arribats a aquest punt, és clar que tots aquests preceptes del capítol 3 i les disposicions connexes que addicionen o matisen el règim jurídic general de la limitació de rendes, als quals acabem d'alludir, constitueixen un cos normatiu sistemàtic, unitari i tancat, raó per la qual, com també hem avançat, els tractarem en el seu conjunt en el nostre pronunciament. Així, en la mesura que integren una mateixa regulació substantiva, que pivota principalment i destacada sobre la regla general de restricció en la disponibilitat d'establiment del preu de la renda dels contractes d'habitatge en determinades àrees i la seva actualització, no resulta necessari entrar en el detall d'aquesta regulació ni, menys encara, en les diferències d'intensitat en la intervenció pública de la fixació de la renda que pugui haver-hi respecte del règim del Decret llei 9/2019, objecte del nostre anterior Dictamen. En conseqüència, allò veritablement determinant és que els preceptes indicats estableixen un règim que limita imperativament la quantia de la renda, la qual no pot ultrapassar el preu de referència per al lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues en el mateix entorn urbà.

Dit això, d'una simple lectura del contingut de tots ells, que acabem de resumir, s'observa que el règim de contenció de rendes que configura la Proposició de llei, que hem dit que estableix limitacions a la fixació dels lloguers per a contractes celebrats en determinades àrees del territori, col·lideix amb el principi de llibertat d'estipulació de la renda que, segons ha quedat dit, actualment caracteritza, amb caràcter de base, la legislació estatal relativa al contracte d'arrendaments urbans.

Com vàrem assenyalar en el susdit DCGE 4/2019 i hem reiterat en els mateixos termes a l'inici d'aquest fonament jurídic tercer, en la darrera actuació legislativa en matèria d'arrendaments urbans per fer front a la problemàtica situació del mercat de lloguer, l'Estat ha intervingut en aquest mercat, si bé ha optat clarament per preservar l'esmentat principi de llibertat en la fixació de la renda. Així ho ha fet també més recentment mitjançant la introducció, com hem vist, d'una mesura que tan sols pretén incidir en la fase prèvia de la formació de la voluntat contractual adreçada a garantir que els interessats puguin contractar amb ple coneixement de l'evolució del mercat del lloguer d'habitatges. És a dir, s'ha limitat a assegurar que les parts, principalment l'arrendatari, a l'hora de pactar la renda, disposin amb caràcter previ d'una informació real, veraç i transparent sobre l'evolució d'aquell mercat, en particular sobre els preus de les rendes.

Des d'aquesta perspectiva, el mecanisme previst a la disposició addicional segona del Reial decret llei 7/2019, a la qual ja ens hem referit, es concreta en l'establiment d'un sistema estatal d'índexs de referència del preu del lloguer d'habitatge que, segons també hem avançat i resulta de la norma mateixa, pretén, entre altres objectius, 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 altera en cap moment el principi que, amb caràcter bàsic, recull l'article 17.1 LAU, segons el qual la renda serà la que lliurement pactin les parts. És a dir, tal com està configurada aquesta base, constitueix un límit a la regulació de les comunitats autònomes, que no poden dictar normes que limitin imperativament les rendes. I l'anterior, sens perjudici que puguin establir també el seu propi índex de referència, com hem vist que des del 2017 ha fet la Generalitat (actualment comprèn 137 municipis) per a l'exercici de les seves competències i, assenyaladament, als efectes de dissenyar polítiques i progra-

mes públics d'habitatge. Per la seva part, ja hem dit, a títol il·lustratiu, que l'Estat va llançar el sistema estatal d'índexs de referència de preus de lloguer el proppassat dia 30 de juny de 2020.

Del conjunt normatiu que, de forma resumida, s'acaba d'exposar, es desprèn que les previsions legals per a la limitació de la quantia de les rendes en determinades zones del mercat d'habitatge de lloguer, que conté la Proposició de Llei objecte del Dictamen, entren a regular aspectes materials que l'Estat ha considerat d'interès general, com és la preservació del principi de lliure determinació de la quantia de l'obligació de pagament del lloguer en els contractes d'arrendament d'habitatge. Qüestió aquesta que, com ja vàrem assenyalar en l'anterior pronunciament consultiu i hem reiterat, constitueix a hores d'ara una base estatal de les obligacions derivades d'aquesta modalitat contractual, que troba aixopluc en l'article 149.1.8 CE, i que s'adreça a garantir una unitat de regulació que eviti disfuncions en el funcionament de l'activitat econòmica. I això perquè, com ja vàrem dir en els DCGE 1/2017 (FJ 3) i 4/2019 (FJ 2) i recorda també la STC 132/2019 (FJ 6), en ser el contracte –en aquest cas d'arrendament d'habitatge– un instrument clau per al funcionament d'aquest sector, la seva regulació ha d'estar regida per uns principis bàsics de l'ordre econòmic d'aplicació unitària i general a tot l'Estat.

És obvi, doncs, que ambdues normatives, estatal i catalana, es contraposen clarament quant a les solucions adoptades per incidir en el mercat dels lloguers, ja que tenen una intensitat i una naturalesa molt diferents: la legislació estatal preservant la llibertat d'estipulació de les rendes i la Proposició de Llei qüestionada restringint-la en els termes exposats. En altres paraules, la Proposició de Llei imposa l'índex de referència de preus de lloguer per fixar l'import que ha de tenir la renda en les àrees declarades de mercat tens, de forma que estableix una limitació imperativa de la renda dels contractes d'arrendament en les dites àrees. Restricció aquesta que, podem afirmar, en el mateixos termes en què ens vàrem pronunciar en el DCGE 4/2019 sobre el Decret Llei 9/2019, contradiu directament l'esmentat principi bàsic de la llibertat d'estipulació de les rendes de lloguer en la vigent configuració duta a terme pel legislador estatal, cosa que encara es fa més evident en la norma objecte de dictamen, si tenim en compte que, des d'aquest punt de vista, és més restrictiva que el Decret Llei que l'ha precedit.

Tot això ens porta a concloure que els preceptes de la Proposició de Llei que regulen el règim de contenció i moderació de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, és a dir, els articles 1, 6 a 13, les disposicions addicionals primera i quarta i les disposicions transitòries primera i segona, 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.

4. A continuació, ens centrarem en els articles 14 i 15 de la Proposició de Llei, que modifiquen la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, amb la finalitat d'establir un règim de control i sancionador respecte al compliment de les previsions sobre la contenció de rendes, i en les disposicions addicionals segona i tercera, relatives, respectivament, a la resolució extrajudicial de conflictes per raó de la determinació de les rendes i al procediment judicial pel qual, si s'escau, s'haurien de tramitar (normes, totes elles, que complementen aquell nucli central amb l'article 6 al capdavant).

A) L'article 14 declara que els règims de control i sancionador aplicables als supòsits d'incompliment d'aquesta norma són els que preveu la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. A continuació, l'article 15, apartat 1, que modifica aquesta darrera Llei, afegeix un nou apartat 4 al seu article 124, que tipifica, val a dir que amb una certa indeterminació, com a infracció greu en matèria de contenció de rendes, d'una banda, la conducta consistent a arrendar l'habitatge «amb l'incompliment de les regles essencials d'aquest règim relatives a la determinació de la renda i, en particular, l'establiment per la part arrendadora d'una renda igual o superior

al 20 per cent de l'import màxim que correspongui en aplicació d'aquesta llei» (lletra *a*) i, d'una altra, «ocultar a la part arrendatària que l'habitatge es troba subjecte a règim de contenció de rendes o la informació relativa a l'índex de referència o a la renda anterior necessària per determinar el preu de referència» (lletra *b*).

Per la seva part, l'apartat 2 afegeix un nou supòsit d'infracció lleu a la lletra *f* de l'apartat 2 de l'article 125 de la Llei 18/2007, que és: «[n]o fer constar [...], si escau, l'import de la renda anterior, en la publicitat d'habitatges per llogar que inclogui el preu del lloguer, en les ofertes d'arrendaments urbans d'habitatges o en els contractes d'arrendaments urbans d'habitatges».

Quant a l'apartat 3 del mateix article 15 incorpora un nou apartat 4 a l'esmentat article 125, mitjançant el qual s'estableixen dos nous supòsits d'infracció lleu amb el tenor literal següent: «a) Arrendar un habitatge subjecte al règim de contenció de rendes per una renda que ultrapassi l'import màxim que correspongui, sempre que la renda fixada no superi aquest import màxim en un 20 per cent, o més», i «b) No adjuntar al contracte o no facilitar a la persona arrendatària el document que genera el sistema d'indexació amb la informació relativa a l'índex corresponent a un habitatge anàleg a l'arrendat, expressat en €/m², amb els seus marges inferior i superior, o la informació relativa a la data o l'import de la renda corresponent a l'arrendament anterior, quan sigui necessària per determinar la nova renda, així com falsejar o alterar la informació esmentada en perjudici de la persona arrendatària».

D'acord amb la mateixa sistemàtica de l'article 125, que es modifica, en el nou apartat 4 que s'afegeix mancaria l'incís que identifica i agrupa l'objecte sobre el qual recauen aquestes dues noves infraccions lleus, com es constata que sí que fa l'article 124, abans referit; per tant, sembla que hauria de dir: «4. Són infraccions lleus en matèria de contenció de rendes:».

Els diputats sol·licitants sostenen que els articles 14 i 15 de la Proposició de llei, per connexió amb els articles 1 i 6 a 13, anteriorment examinats, tampoc troben empara a l'article 129 EAC. Argumenten que el Tribunal Constitucional ha recordat, en diverses de les seves sentències, que la potestat sancionadora no constitueix un títol competencial autònom i que les comunitats autònomes poden exercir-la quan es tracti de matèries substantives sobre les que tenen competències, podent establir o modular tipus i sancions en el marc de les normes o els principis bàsics de l'Estat. Afegeixen que, tot i que la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria d'habitatge que inclou, entre d'altres, la regulació administrativa de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit (art. 137.1.d EAC), aquest títol no l'empara per establir un règim sancionador en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge. I això, continuen dient, perquè la Generalitat no és competent per regular un règim de contenció de les rendes en els contractes.

Ens pertoca, doncs, examinar el marc constitucional i estatutari relatiu a la competència de les comunitats autònomes per establir un règim sancionador en un àmbit material determinat.

Ens referirem a continuació al règim competencial sobre infraccions i sancions administratives el qual, en termes generals, com se sap, té per objectiu garantir el compliment de l'ordenament jurídic vigent, mitjançant la verificació i la repressió d'actuacions i omissions que el contravenen, impeding la consolidació de situacions d'antijuridicitat i aplicant sancions als responsables dels il·lícits administratius. Dit això, ens remetem, en aquest cas, al nostre Dictamen 17/2014, de 14 d'agost, on sintetitzàvem la jurisprudència constitucional sobre aquesta matèria, segons la qual «la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo» (STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 13)» (FJ 2). Ans al contrari, aquesta mateixa jurisprudència (entre d'altres, STC 124/2003, de 19 de juny, FJ 8; 157/2004, de 21 de setembre, FJ 15, i, posteriorment, 218/2013, FJ 5) ha establert –i així ho recull la nostra doctrina consultiva (DCGE 25/2010, de 22 de desembre, FJ 3, i 13/2013, de 10 d'octubre, FJ 3)– que la dita potestat sancionadora resta vinculada a la competència

sobre la matèria substantiva de què es tracti. Per tant, es tracta d'una potestat administrativa de naturalesa instrumental connectada necessàriament amb un àmbit material sobre el qual l'Estat o les comunitats autònomes tenen competències sectorials per regular el règim jurídic de l'activitat o el servei en qüestió (STC 48/1988, de 22 de març, FJ 25; 227/1988, de 29 de novembre, FJ 29, i 96/1996, de 30 de maig, FJ 7).

Així, si es dona, doncs, el pressupòsit de la prèvia titularitat de la competència, la Generalitat pot tipificar les infraccions i imposar les sancions que consideri convenient per assolir el compliment dels mandats legals, tal com reconeix l'article 159.1.b EAC. És obvi, però, que haurà de fer-ho amb ple respecte dels límits que preveu la Constitució (art. 24 i 25 CE), tal com vàrem exposar també en l'esmentat DCGE 17/2014 (FJ 2 i 3) i que donem aquí per reproduïts, atès que excedeixen de l'objecte d'aquest examen.

Esclarit això, entrarem tot seguit en l'examen dels preceptes concrets que regulen l'esmentat règim sancionador.

L'article 14 de la Proposició de llei conté, com hem dit a l'inici d'aquest mateix subapartat, una simple remissió al règim de control i al règim sancionador de la Llei d'habitatge els quals, amb caràcter general, considera aplicables als supòsits d'incompliment de la Llei que dictaminem. Tanmateix, atesa la naturalesa instrumental, no autònoma competencialment, d'aquestes potestats administratives i en la mesura que hem considerat inconstitucional el règim de restricció de les rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge (art. 1, 6 a 12, disposicions addicionals primera i quarta i disposicions transitòries primera i segona) perquè contravenen la competència estatal *ex* article 149.1.8 CE, entenem que els règims de control i sanció per als supòsits d'incompliment d'aquests mandats legals també ho són. En altres paraules, com hem conclòs, la regulació de la Proposició de llei sobre el règim de contenció i moderació de rendes incideix en una matèria que constitueix una base de les obligacions que deriven del contracte d'arrendament d'habitatges, com és la forma d'establiment de la seva renda, la qual, segons la legislació estatal actual, es regeix per la llibertat d'estipulació, i ho fa, a més, contradient-la.

Pel que fa a l'article 15, per la mateixa raó que l'anterior, l'hem de considerar també inconstitucional. En primer lloc, en el seu apartat 1, que afegeix un nou apartat 4 a l'article 124 de la Llei 18/2007, en el qual es tipifiquen, com hem vist, dues infraccions greus en matèria de contenció de rendes destinades a garantir el compliment de l'article 6 de la Proposició de llei. I això perquè, sent inconstitucional per les raons exposades la integritat del règim jurídicocivil de la limitació de les rendes, per les mateixes raons ho ha de ser també el precepte que estableix les infraccions per incompliment d'obligacions previstes en aquesta regulació.

En segon lloc, l'apartat 2 del mateix article 15, que modifica la lletra *f* de l'article 125.2 de l'esmentada Llei d'habitatge, participa de les mateixes crítiques, tot i que, en aquest cas, es limita a afegir un nou supòsit d'infracció lleu en matèria de protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges en el mercat immobiliari a d'altres que ja incloïa aquesta mateixa lletra (que es vinculava a l'incompliment de les obligacions previstes als art. 59.g, 61.1.f i 66.2 Llei 18/2007). Concretament, ara es considera també infracció no fer constar l'import de la renda anterior en la publicitat d'habitatges per llogar, en les ofertes d'habitatges o en els mateixos contractes d'arrendament. En efecte, aquesta és una obligació prevista als articles 7.4 i 13 de la Proposició de llei, que hem considerat inconstitucionals, de manera que també ho és la previsió de la infracció administrativa que s'hi connecta per preservar el seu compliment.

A l'últim, per idèntics motius, entenem que també és inconstitucional l'apartat 3, que afegeix un nou apartat 4 a l'article 125 de la Llei 18/2007, que considera infraccions lleus en matèria de contenció de rendes, segons hem transcrit literalment abans, arrendar un habitatge per un import que, sent superior a la renda màxima legalment permesa, no superi en un 20 % o més l'import màxim que correspongui,

i l'incompliment d'obligacions accessòries com és, per exemple, no adjuntar al contracte o no facilitar a la part arrendatària el document que genera el sistema d'indexació amb la informació relativa a l'índex que correspongui a un habitatge anàleg, així com alterar o falsejar la dita informació.

En conclusió, els articles 14 i 15 de la Proposició de llei no troben empara en l'article 137 EAC perquè el règim de contenció i moderació de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge que tenen per objecte preservar, en els termes en els quals ha estat configurat per la Proposició de llei *ex* article 129 EAC, vulnera l'article 149.1.8 CE, quant a la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals.

B) La disposició adicional segona de la Proposició de llei 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 de les persones llogateres i 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 de la determinació de les rendes dels contractes i de les pretensions de reemborsament de quantitats pagades en excés en aplicació d'aquesta llei». Afegeix que, «en el supòsit que el contracte es conclogui 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 de la mediació ni, lògicament, tampoc de l'arrendament, sinó que es limita a establir un mandat adreçat al departament competent en matèria de mediació perquè «impulsi» sistemes de resolució extrajudicial de conflictes.

Respecte a l'enquadrament competencial del precepte, ja vàrem dir en el DCGE 4/2019 (FJ 3) –en aquell cas en relació amb la disposició adicional primera del Decret llei no convalidat– que no es pot ubicar dins de l'àmbit civil (art. 129 EAC), perquè no té per objecte la regulació del contracte d'arrendament d'habitatge. De la mateixa manera que, atès que fa referència expressa a l'establiment de mitjans alternatius (no jurisdiccionals) de solució dels conflictes que específicament es puguin produir entre arrendadors i arrendataris, és clar que tampoc no s'inclou en la matèria de dret processal (art. 130 EAC).

Així, 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, «només 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» (DCGE 13/2010, FJ 3, i, en el mateix sentit, DCGE 4/2019, FJ 3).

Igualment, en el DCGE 1/2017, referint-nos a l'article 106.2 EAC, vàrem raonar que «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).

A partir d'aquí, hem de reiterar 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.

En aquest sentit, dèiem també que 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 legítims, no impedeixi l'accés posterior a la jurisdicció (STC 102/2018, FJ 4.a). De la mateixa manera, assenyalàvem que, per contra, l'esmentat Tribunal ha entès 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).

Amb relació a l'arbitratge de consum, hem de tornar a recuperar aquí aquella mateixa jurisprudència constitucional que va considerar que l'esmentat article 106.2 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 reiterar el mateix que ja vàrem afirmar en el DCGE 4/2019, és a dir, «que 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» i que «ho és també [...] per preveure que els interessats puguin acudir al sistema arbitral de consum» (FJ 3). Ara bé, en la mesura que la Generalitat no pot establir un règim de limitació de les rendes del contracte d'arrendament d'habitatge que contravingui el que amb caràcter de base (llibertat d'estipulació de les rendes) preveu actualment el legislador estatal a l'empara de l'article 149.1.8 CE, hem de considerar que els sistemes de mediació que la Generalitat ha d'impulsar no poden tenir com a objecte la resolució de conflictes que es generin, precisament, per aplicació del dit règim.

És per aquest motiu que la disposició addicional segona de la Proposició de Llei no troba empara en l'article 106.2 EAC perquè el règim de contenció i moderació de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, en els termes en els quals ha estat configurat per la Proposició de Llei *ex* article 129 EAC, vulnera l'article 149.1.8 CE, quant a la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals.

C) La disposició addicional tercera de la Proposició de Llei estableix, concretament, que «les 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».

En aquest cas, havent titllat d'inconstitucionals les normes substantives que regulen el règim de contenció de la renda, hem de considerar que també ho és la disposició que indica el procediment judicial que cal seguir en les demandes que es plantegin en relació amb controvèrsies sobre la determinació i el reemborsament de les quantitats pagades indegudament. Per aquesta raó, és innecessari determinar si es compleix el requisit de la relació d'especificitat connectada amb 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 tercera de la Proposició de Llei no troba empara en l'article 130 EAC perquè el règim de contenció i moderació de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, en els termes en els quals ha estat confi-

gurat per la Proposició de llei *ex* article 129 EAC, vulnera l'article 149.1.8 CE, quant a la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals.

5. Finalment, la disposició final tercera, que enumera els títols competencials en virtut dels quals es dicta la Proposició de llei objecte del present Dictamen, per connexió amb els articles 1; 6 a 13; 14 i 15; les disposicions addicionals primera, segona, tercera i quarta, i les disposicions transitòries primera i segona, que hem considerat contraris a la Constitució i a l'Estatut, en els termes exposats en aquest fonament jurídic tercer, no troba empara en els articles 129, 130 i 137 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.

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

Conclusions

Primera. L'article 1; els articles 6 a 13; les disposicions addicionals primera i quarta, i les disposicions transitòries primera i segona de la Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció i moderació de rendes en els contractes d'arrendaments d'habitatge 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. Els articles 14 i 15 de la Proposició de llei, per connexió amb la conclusió primera, no troben empara en l'article 137 EAC i vulneren l'article 149.1.8 CE, quant a la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals.

Adoptada per unanimitat

Tercera. La disposició addicional segona de la Proposició de llei, per connexió amb la conclusió primera, no troba empara en l'article 106.2 EAC i vulnera l'article 149.1.8 CE, quant a la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals.

Adoptada per unanimitat

Quarta. La disposició addicional tercera de la Proposició de llei, per connexió amb la conclusió primera, no troba empara en l'article 130 EAC i vulnera l'article 149.1.8 CE, quant a la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals, com també contravé l'article 149.1.6 CE.

Adoptada per unanimitat

Cinquena. La disposició final tercera de la Proposició de llei, per connexió amb les conclusions anteriors, no troba empara en els articles 129, 130 ni 137 EAC i vulnera l'article 149.1.8 CE, quant a la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals, com també contravé l'article 149.1.6 CE.

Adoptada per unanimitat

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

Àlex Bas i Vilafranca, el conseller secretari; Joan Egea Fernández, el president
