



21 de maig de 2019

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei d'arrendament de finques urbanes.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de Justícia, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei d'arrendament de finques urbanes, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei d'arrendament de finques urbanes

1. Problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa

a) Inexistència d'una norma catalana que reguli de manera integral el contracte d'arrendament de finques urbanes.

Mitjançant la Llei 3/2017, de 15 de febrer, es va aprovar el llibre sisè del Codi civil de Catalunya, el darrer llibre que restava pendent d'aprovació per fer possible la completesa del dret civil català, que ha estat objecte de codificació, d'acord amb el principi de codi obert, a partir de la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera llei del Codi civil de Catalunya. El llibre sisè va incorporar la regulació del contracte de compravenda, però va deixar altres figures contractuals pendents de regulació, com succeeix en el cas del contracte d'arrendament de finques urbanes.

En aquests moments, el Dret català ha regulat i regula institucions, tant de caràcter personal com real, que comporten una cessió d'ús o una legitimació possessòria amb el pagament d'una renda o pensió periòdica o, en general, d'una contraprestació; i, més concretament, ha comptat i compta amb nombroses disposicions en matèria d'arrendaments de béns, tant aïllades com en el marc dels contractes de conreu i del dret a l'habitatge.

D'acord amb les dades de què disposa la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, Catalunya va ser l'any 2018 la Comunitat autònoma que va liderar el cost per metre quadrat en el mercat de lloguer amb 12,47€/m², seguida de Madrid amb 12,45€/m², Balears amb 10,59€/m² i País Basc amb 10,31€/m². En relació amb altres paràmetres, com l'esforç de les famílies (percentatge d'ingressos destinats a habitatge), Catalunya és la tercera Comunitat autònoma més cara amb un 40,04% d'esforç, només superada per Balears amb un 44,66% i Madrid amb un 41,93%. Respecte l'augment de preus dels lloguers passa exactament el mateix: Catalunya ha experimentat el tercer increment de preus amb un 6,29% l'any 2018 respecte l'any anterior, només superat per Balears amb un 13,78% i la Comunitat de Madrid amb un 10,10%.

En conseqüència i atesa la situació anteriorment descrita, és necessari que una norma específica reguli de forma integral el contracte d'arrendament de finques urbanes de manera coherent amb les previsions del Codi civil de Catalunya i el Dret europeu de contractes i amb l'objectiu de reforçar les garanties de totes les parts implicades.

b) Dificultat d'accés a l'habitatge.

En l'actual context econòmic, l'accés a l'habitatge de lloguer constitueix una alternativa feble al mercat de propietat. L'oferta existent d'habitatges de lloguer és dèbil i la normativa vigent no impedeix que s'imposin condicions oneroses per a les persones arrendatàries i, en particular, no

ha pogut fer front a l'escalada progressiva de les rendes en detriment del dret d'accés a un habitatge.

c) Existència de càrregues excessives per a la formalització del contracte d'arrendament de finques urbanes.

Cal donar resposta a les necessitats actuals de l'habitatge a Catalunya per tal d'establir mesures amb major garanties per l'arrendatari de les actualment previstes pel Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer que modifica la Llei d'arrendaments urbans (LAU). Per formalitzar un contracte d'arrendament d'un habitatge es poden exigir a l'arrendatari fiances i garanties que poden suposar un import desmesurat i desproporcionat en relació als ingressos del potencial arrendatari. Això implica la impossibilitat per una bona part de la població d'accedir a determinats contractes d'arrendament o de procedir a la seva renovació encara que aquest fos el seu interès.

d) Inexistència de límits en el preu del contracte d'arrendament de finques urbanes.

La LAU permet a les parts afectades la llibertat de pactes pel que fa a l'import de les rendes en els contractes d'arrendament de finques urbanes, a diferència del que succeeix en països del nostre entorn com França i Alemanya, on sí s'estableixen determinats límits.

La inexistència d'aquests límits permet que en determinades àrees hi hagi preus molt elevats de caràcter especulatiu que no es poden assumir d'acord amb les rendes mitjanes de les persones afectades.

Mitjançant l'Ordre GAH/142/2017, de 5 de juliol (DOGC núm. 7408, de 10 de juliol), l'Agència de l'Habitatge de Catalunya ha aprovat un "índex de referència dels preus de lloguer" d'habitatges, que ha estat elaborat en base als immobles ja arrendats en unes determinades zones i amb unes determinades característiques, com superfície, qualificació energètica, etc., però la manca d'obligatorietat de la seva aplicació, atès que els índexs són de caire informatiu, no permet garantir que aquesta regulació tingui una incidència real en les rendes aplicades pels arrendadors.

El preu mitjà del lloguer ha experimentat increments molts superiors a les rendes provinents del treball. Es considera necessari reduir la diferència entre l'increment accelerat del preu del lloguer i l'estancament dels salaris.

Segons les dades a disposició del Departament de Justícia, al conjunt de Catalunya, el preu mitjà del lloguer ha crescut un 29% en els últims 5 anys. En xifres, significa que ja ha arribat als 698 euros, 160 euros més que el 2013. Així doncs, el preu del lloguer ha superat el nivell previ a l'esclat de la crisi. L'increment general s'ha accentuat especialment a la ciutat de Barcelona on el preu mitjà d'uns pis de lloguer de 72 metres quadrats és actualment de 949 euros. Es tracta d'un 38% més que fa 5 anys. Aquest fenomen s'ha traslladat als municipis de l'àmbit metropolità i del seu entorn.

e) Feblesa de la part arrendatària per la possible venda de l'habitatge arrendat.

Es considera necessari avaluar la conveniència de regular el dret de tempteig i retracte de manera que protegeixi més sòlidament les persones arrendatàries.

Actualment, les parts poden pactar la renúncia de la persona arrendatària al dret d'adquisició preferent en cas de venda de l'habitatge arrendat. Molts cops, la renúncia al dret va inclòs en clàusules tipus que s'imposen a la persona arrendatària sense negociació.

En molts casos, una primera venda segueix a ulteriors vendes que es realitzen de forma quasi successiva. Si l'arrendatari no ha exercit el dret la primera vegada, no ho podrà fer en la segona o posteriors vendes. Davant aquest negoci immobiliari l'arrendatari queda en una situació particularment feble.

f) Noves formes d'arrendament de finques urbanes

L'evolució de les necessitats de noves formes d'arrendament només s'ha regulat en l'àmbit dels pisos turístics.

Es considera necessari tenir en compte singularitats aparegudes en els últims anys així com possibles fórmules de pluriarrendament que, essent una realitat, convé tenir presents.

Cal regular possibles noves formes d'arrendament per donar cobertura a la demanda de lloguer d'habitacions per part d'estudiants que es desplacen fora de la seva residència habitual per raó dels seus estudis universitaris. És una realitat l'existència d'aquesta demanda i cal que sigui regulada específicament per tal de tenir un cos normatiu que doni seguretat jurídica als afectats per aquest tipus d'arrendaments urbans, com es fa en d'altres legislacions del nostre entorn immediat tals com Bèlgica, França o Itàlia. La LAU, que és d'aplicació subsidiària, exclou del seu àmbit d'aplicació els lloguers d'habitatges universitaris, mentre que la resta de formes d'arrendament no estan regulades.

Així mateix, convé valorar la possibilitat de regular altres fenòmens com el de la denominada llar compartida o la demanda d'arrendaments de curta durada per a persones que precisen allotjament durant l'ingrés hospitalari d'un familiar, en qualsevol tipus d'habitatge, sigui propietat o no del centre hospitalari.

g) Termini del contracte. Renovació.

La regulació proposada planteja superar els terminis previstos per la legislació estatal de 5 i 7 anys, en funció de si l'arrendador és, respectivament, persona física o jurídica.

La durada del contracte ha de permetre garantir una certa estabilitat en les persones arrendatàries de manera que els increments de les rendes que es produeixen per la renovació del contracte no puguin ser desproporcionades.

Actualment, la curta durada dels contractes propicia un increment successiu del preu del mercat i produeix l'expulsió de veïns tradicionals del seu entorn.

Alhora, cal equilibrar aquestes majors garanties d'estabilitat amb els drets de les persones arrendadores, vinculant-les al compliment efectiu dels compromisos contractuals per totes les parts implicades.

2. Objectius de la iniciativa

L'avantprojecte de llei té com a objectiu poder disposar d'un règim jurídic integral del contracte d'arrendament de finques urbanes, que permeti racionalitzar la matèria, per tal de facilitar a la població l'accés a l'habitatge, així com fer una regulació que clarifiqui i aporti majors garanties a una i altra part, de forma que es redueixi l'alta conflictivitat que genera la interpretació i aplicació dels contractes d'arrendament de finques urbanes.

Ens trobem en un marc on incideixen factors econòmics i socials que situen a l'arrendatari com una part on hi és present una desigualtat i debilitat enfront a la part de l'arrendador, així com situacions que també poden perjudicar a aquesta part.

La regulació actual gira entorn al lliure pacte entre les parts, llevat d'algunes normes que tenen caràcter imperatiu. És a dir, prevalen les normes de naturalesa dispositiva en relació amb les de naturalesa imperativa. Caldria replantejar aquesta situació i revisar la normativa en el sentit d'incorporar amb caràcter imperatiu alguns preceptes que actualment queden a l'arbitri de la voluntat de les parts, com la possible regulació de la limitació del preu de les rendes.

L'elaboració d'una proposta normativa en matèria d'arrendaments de finques urbanes ha de fer possible un replantejament entorn a la liberalització del mercat, que regeix en els nostres dies. La limitació de rendes en una conjuntura de lliure mercat és certament complexa, cosa que no impedeix estudiar i fer els plantejaments que es considerin necessaris per assumir els objectius assenyalats.

De manera específica, es pretenen assolir els objectius següents:

- Facilitar l'accés al mercat d'habitatges en règim d'arrendament urbà a un preu assequible.
- Contribuir a l'estabilitat dels arrendaments de finques urbanes en benefici de la part arrendatària.
- Regular el preu de l'arrendament de finques urbanes, quan sigui necessari, d'acord amb índexs de preus per adequar les rendes al context territorial i social dels habitatges afectats, tot respectant les competències d'altres òrgans o ens públics.

- Reduir la conflictivitat que genera la interpretació i l'aplicació dels contractes d'arrendament de finques urbanes.
- Reduir la conflictivitat que genera acreditar l'estat dels immobles sobre els possibles danys anteriors i posteriors al contracte. L'estat dels immobles pot afectar a l'increment o a la reducció de la renda quan arrendador o arrendatari es fan càrrec de les corresponents reformes.
- Regular la singularitat de l'arrendament d'habitacions de les persones que opten per aquest tipus de contracte de manera estable, així com altres formes especials d'arrendament.
- Equilibrar la relació de drets i obligacions entre arrendatari i arrendador.

3. Possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Tal com s'ha exposat anteriorment, aquesta iniciativa normativa pretén dotar d'una regulació específica els arrendaments de béns, particularment, els arrendaments de finques urbanes.

La situació actual del mercat de lloguer, marcada per l'increment constant i sostingut de les rendes i l'estancament dels salaris de la ciutadania, fa necessari dur a terme un replantejament del seu marc normatiu.

a) L'opció de no fer res o mantenir la situació actual.

L'opció de no fer res o mantenir la situació actual suposaria consolidar la situació actual del mercat de lloguer, que ha comportat l'expulsió de molts veïns dels seus barris per la impossibilitat de fer front als increments de les rendes en els casos de renovació del contracte quan aquests vencen en els breus terminis previstos per la normativa actualment d'aplicació.

Aquesta alternativa comporta:

- L'aplicació directa de la LAU amb els terminis que s'hi estableixen.
- El preu pactat amb plena autonomia de les parts, sense límits.
- La inexistència de mecanismes específics de determinació de l'estat dels immobles amb caràcter previ o posterior a la formalització del contracte.
- La possibilitat d'excloure via contractual el dret de tempteig i de retracte.
- Condicions oneroses de formalització del contracte

- L'absència d'un règim específic per a les noves modalitats d'arrendaments com l'arrendament compartit o per ingrés hospitalari de familiars.

La darrera crisi financera ha provocat un canvi important en la societat catalana que, davant la impossibilitat de fer front als costos derivats de l'adquisició d'un habitatge en propietat, ha optat per l'habitatge de lloguer. D'acord amb l'últim Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya (2017) que elabora el Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge del Departament de Territori i Sostenibilitat, el mercat de lloguer creix any rere any: durant l'any 2017 es van formalitzar fins a 156.936 contractes de lloguer, el que suposà un creixement de fins un 10% respecte l'any anterior.

Davant d'això, és necessari que les polítiques públiques s'adeqüin a aquest nova realitat social i donin resposta als problemes que presenta el mercat de lloguer en l'actualitat.

b) Opció normativa preferida: Regular mitjançant una llei especial el contracte d'arrendament de finques urbanes.

Catalunya no té una regulació específica en matèria d'arrendaments de finques urbanes.

Històricament, l'opció dels ciutadans en matèria d'habitatge era l'adquisició en règim de propietat, motiu pel qual no s'havia fet evident la necessitat de disposar d'una normativa pròpia en matèria d'arrendaments de finques urbanes. Actualment la tendència ha canviat i cada cop són més els ciutadans que opten per l'arrendament.

Aquest augment de la demanda en el mercat del lloguer ha anat acompanyat d'un increment progressiu i sostingut de les rendes de molts habitatges, de manera que cal regular aquesta matèria per frenar la tendència actual.

Cal regular en matèria d'arrendaments de finques urbanes per tal d'aconseguir una major estabilitat que beneficiï a la persona de l'arrendatari, atorgant una durada dels contractes d'arrendament superior a l'actual.

També es fa necessari limitar el preu dels lloguers a través de mesures com l'establiment d'un índex de preus.

És també oportú regular el mercat de lloguer per equilibrar els drets i les obligacions de les parts. La regulació actual en matèria d'arrendaments de finques urbanes permet imposar condicions molt oneroses a l'arrendatari que cal protegir de determinades situacions de feblesa, tals com les despeses de formalització del contracte que obliguen al potencial arrendatari a disposar d'unes quantitats dineràries desproporcionades als seus ingressos sense garantir el dret d'adquisició preferent de l'habitatge per part dels arrendataris.

Aquesta regulació es fonamenta en drets i principis expressos, tant de naturalesa constitucional com estatutària, com ho són, pel que fa a la Constitució espanyola (CE), els articles 47 i 50, d'acord amb el qual tots els ciutadans tenen dret a un habitatge digne i adequat i els poders públics han de promoure les condicions necessàries i establir les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret (article 47 CE), atenent de forma específica els problemes d'habitatge dels ciutadans durant la tercera edat (article 50 CE); i pel que fa a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), els articles 26 i 40.4, d'acord amb els quals, les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis (article 26 EAC), a més de promoure polítiques públiques que afavoreixin l'emancipació dels joves, facilitant-los l'accés a l'habitatge (article 40 EAC).

Des d'una perspectiva estrictament competencial, i a banda de la competència exclusiva en matèria d'habitatge (article 137 EAC), la Generalitat també disposa de competència exclusiva en matèria de dret civil, excepte en les matèries que l'article 149.1.8 CE atribueix en tot cas a l'Estat (article 129 EAC). En aquest sentit, convé subratllar que la legislació estatal en matèria d'arrendaments urbans es fonamenta de forma explícita en la competència estatal en l'àmbit de dret civil (per exemple, DF 1a del Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer), competència que, en no detenir de forma exclusiva i general en tot el territori de l'Estat, correspon a la Generalitat, d'acord amb l'EAC, pel que fa a la regulació civil de les obligacions i els contractes i, en particular, als arrendaments de finques urbanes.

Conseqüentment, s'ha valorat que la millor alternativa és dur a terme una regulació del contracte d'arrendament de finques urbanes mitjançant una llei específica que doni un marc regulador integral i d'estabilitat per tal de configurar un marc regulador que atorgui major seguretat jurídica a totes les parts i agents afectats. Aquesta alternativa comporta, entre altres mesures:

- Establir un termini de vigència més llarg que l'actualment vigent.
- Regular el preu de l'arrendament, quan sigui necessari, d'acord amb índexs de preus per adequar les rendes al context territorial i social dels habitatges afectats.
- Establir mecanismes que permetin acreditar l'estat dels immobles mitjançant les noves tecnologies.
- Regular la singularitat d'arrendament d'habitacions de les persones que opten per aquest tipus de contracte de manera estable, així com altres formes alternatives d'arrendament.
- Definir un nou règim de drets i obligacions entre les parts, en especial, les exigències a l'hora de formalitzar el contracte i el dret de tempteig i retracte.

Aquesta opció normativa dona compliment a la Moció 84/XII del Parlament de Catalunya, sobre la regulació dels arrendaments urbans en el dret civil de Catalunya, aprovada el 9 de maig de 2019 pel Ple de Parlament. D'acord amb aquesta moció, el Parlament insta al Govern de la Generalitat a impulsar de urgentment l'aprovació de les mesures legislatives pertinents, en el marc del Dret civil de Catalunya, per contenir l'escalada de preus del lloguer d'habitatges i que

permetin que Catalunya compti amb una regulació pròpia del contracte d'arrendament de finques urbanes que superi les limitacions de la legislació estatal vigent.

Com a alternativa, que no es descarta completament, resta oberta la possibilitat de recollir els continguts normatius que es proposin dins del llibre sisè del Codi civil de Catalunya. Diversos factors, començant pel temps en què sembla convenient promulgar aquesta normativa, la necessitat d'avaluar-ne l'impacte abans d'incorporar-la al Codi civil de Catalunya i el fet que la matèria s'hagi abordat mitjançant lleis especials, dins i fora de l'Estat espanyol, porten a inclinar-se preferentment per aquesta opció, si bé s'entén que, o bé des del mateix inici, si les circumstàncies concurrents així ho aconsellen, o bé en un moment posterior, la regulació proposada formi part de la codificació de la legislació civil catalana.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

Aquest Avantprojecte de llei no té cap incidència sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

Aquest Avantprojecte de llei no té cap incidència sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya, ni sobre el règim especial del municipi de Barcelona, configurat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona i la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona. En qualsevol cas, la regulació pot afectar positivament l'accés a l'habitatge, de forma particular a la ciutat de Barcelona i resta de ciutats metropolitanes del seu entorn, així com en altres municipis que pateixen tensions en l'oferta d'habitatges de lloguer, a banda que també es pot concretar en habilitacions específiques als ajuntaments per intervenir en la contenció de rendes en àrees especials, per la qual cosa s'entén necessari promoure la participació del món local en l'elaboració dels continguts normatius que es proposin.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

Aquesta iniciativa normativa no conté mesures de simplificació i reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans. El seu objectiu és donar, a través d'una regulació pròpia, seguretat jurídica en matèria d'arrendaments de finques urbanes. Tanmateix, en la mesura que la nova normativa aconsegueixi de reduir els conflictes que es generen en l'àmbit de l'arrendament de finques urbanes, per mitjà d'una regulació més clara i garantista dels drets i interessos de les parts, la iniciativa permetria estalviar temps i recursos econòmics

als ciutadans, en alliberar-los de la necessitat d'impulsar procediments administratius o judicials per resoldre els conflictes esmentats.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

La regulació de l'arrendament de finques urbanes tindrà un impacte directe sobre la societat ja que, en els darrers anys, hi ha una tendència clara a optar per l'arrendament d'habitatges. Aquesta normativa ajudarà a donar seguretat jurídica als ciutadans, equilibrarà la relació de drets i obligacions entre arrendatari i arrendador, reduirà la conflictivitat entre arrendatari i arrendador en la determinació de l'estat dels immobles, contribuirà a l'estabilitat residencial dels ciutadans a través d'una durada més llarga dels contractes, regularà el preu del lloguer a través d'un índex de preus, que podria tenir impacte en el percentatge dels ingressos destinats a habitatge de cada família, i la singularitat de determinats arrendaments com són els d'habitacions.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, preveu la necessitat d'efectuar la consulta pública prèvia en l'elaboració dels avantprojectes de llei. Aquest mecanisme també és necessari per donar compliment a allò que disposen els articles 62 i 64 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en especial, per garantir la participació en l'elaboració de les memòries d'avaluació. Així que es preveu dur a terme un període de consulta de 30 dies de durada.

Es considera oportú adreçar-se tant a les parts directament implicades com a arrendadors o arrendataris, com a la ciutadania en general ja que es tracta d'una matèria que incideix directament en tota la societat.