



16 de novembre de 2021

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei d'incorporació del contracte d'arrendament de béns al llibre sisè del Codi civil de Catalunya.

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'incorporació del contracte d'arrendament de béns al llibre sisè del Codi civil de Catalunya, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei d'incorporació del contracte d'arrendament de béns al llibre sisè del Codi civil de Catalunya

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 béns.

D'acord amb el principi de codi obert, la codificació del dret civil català es va iniciar amb la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera llei del Codi civil de Catalunya i es va aprovar la primera part del darrer llibre, amb la Llei 3/2017, del 15 de febrer, del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, i de modificació dels llibres primer, segon, tercer, quart i cinquè.

Tal com estableix el seu preàmbul, l'objecte de l'esmentada Llei 3/2017, del 15 de febrer, era establir l'estructura del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, aprovar la regulació dels contractes de compravenda, de permuta i de mandat, modificar i incorporar els contractes regulats per lleis especials i substituir la Compilació de dret civil de Catalunya. Malgrat incorporar els contractes d'arrendament rústic i altres de conreu, va deixar pendent de regulació el contracte d'arrendament de béns en sentit ampli i tipologies transcendents d'aquest contracte com l'arrendament d'habitatge i l'arrendament de local de negoci.

En conseqüència, la dispersió normativa actual fa necessari que una norma específica reguli de forma integral el contracte d'arrendament de béns, amb les corresponents disposicions generals que dotin de coherència interna al sistema i amb la regulació de les principals tipologies del contracte, de conformitat amb les previsions del Dret europeu de contractes, amb l'objectiu de reforçar les garanties de totes les parts implicades.

La millor manera d'afrontar aquest repte normatiu des del punt de vista de la tècnica legislativa és la d'incorporar aquesta regulació unitària al Codi civil de Catalunya i, així, donar un pas important més cap a la completesa del llibre sisè.

Aquesta regulació es fonamenta en l'article 129 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (d'ara endavant, EAC) que atorga a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de dret civil, excepte en les matèries que l'article 149.1.8 de la Constitució espanyola (d'ara endavant, CE) atribueix en tot cas a l'Estat.

b) Carestia de l'arrendament de residència permanent i escassa oferta de lloguer social.

En l'actual context econòmic, l'accés a l'habitatge de lloguer constitueix una alternativa feble al mercat de propietat. La normativa vigent no impedeix que s'imposin condicions oneroses per a les persones arrendatàries o que trenquin l'equilibri dels drets per les dues parts i, en particular, no ha pogut fer front a l'escalada progressiva de les rendes en detriment del dret d'accés a un habitatge. Alguns d'aquests casos ja han estat abordats per la jurisprudència, com les clàusules abusives dels contractes i d'altres per disposicions legals com, per exemple, la necessitat de fer front a l'escalada abusiva de les rendes en detriment del dret d'accés a un habitatge mitjançant la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge.

A més a més, l'oferta existent d'habitatges de lloguer és dèbil i cal revertir-la amb polítiques públiques com a millor eina per fer-hi front i amb una bona regulació que eviti situacions oneroses o d'abús i garanteixi l'equilibri contractual entre les parts. I no es pot ignorar que els grans tenidors han estat, durant anys, poc proclius a llogar el seu estoc d'habitatges.

Pel que fa a les garanties, el titular que pugui oferir un lloguer social podria exigir el màxim de garantia, d'acord amb l'article 36.5 de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (d'ara endavant, LAU). Això ja podria ser un factor d'exclusió considerable i en realitat podria donar lloc a una selecció o tria de la futura persona arrendatària.

Tampoc hem d'oblidar que la pròpia LAU no impedeix recórrer a altres garanties com la fiança pròpiament dita o fins i tot una assegurança d'impagament de les rendes i, cal tenir present que la persona arrendadora, sense que la normativa ho impedeixi, pot decidir repercutir totes les despeses i els tributs possibles en la persona arrendatària, de conformitat amb l'article 20 de la LAU. A més a més, no hi ha dubte que, en el cas de dur-se a terme obres de les regulades per l'article 19 de la LAU, la renda es podria incrementar un cop transcorreguts els primers cinc o set anys de vigència de la relació, i també en el cas de les obres de millora amb els requisits establerts per l'article 20 de la LAU.

Cal elaborar, doncs, una bona regulació que tingui en compte el que s'ha esmentat i que valori l'impacte de les mesures establertes pel Decret Llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer, segons el qual les persones arrendadores no poden repercutir a les persones llogateres les despeses generals i els serveis individuals de l'habitatge si aquesta repercussió no es va pactar en el contracte d'arrendament precedent, en el cas d'existir, si aquest es va signar amb posterioritat al dia 22 de setembre de 2015, és a dir, cinc anys abans a la data d'entrada en vigor de la Llei 11/2020, del 18 de setembre. I tot això per evitar càrregues excessives i desmesurades per a les dues parts del contracte.

Així mateix, cal adoptar mesures per evitar l'exclusió residencial de les persones en risc d'exclusió social, amb una llei d'arrendaments pròpia de Catalunya i amb més polítiques públiques per fer més habitatge públic de lloguer, que permeti concretar la funció social de la propietat en el lloguer d'habitatges en base a l'interès públic, més enllà de l'article 33 de la CE.

Cal avaluar també la conveniència de regular el dret de tanteig i retracte per tal de protegir 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. Sovint, la renúncia al dret va inclòs en les clàusules tipus que s'imposen sense negociació a la part arrendatària. En moltes ocasions, a la primera venda li segueixen ulteriors que es realitzen de manera quasi successiva. Si la persona arrendatària no ha exercit el dret la primera vegada, no ho podrà fer les posteriors. Davant aquest negoci immobiliari, la persona arrendatària queda en una situació particularment feble.

És precís tenir en compte que el contracte d'arrendament d'habitatge es fonamenta en drets i principis expressos, tant de naturalesa constitucional com estatutària. D'acord amb els articles 47 i 50 de la CE, 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 i atendre de forma especial els problemes d'habitatge de les persones de la tercera edat. Cal, doncs, una llei que doni garanties i fomenti el lloguer, l'estabilitat en la l'habitatge habitual i garanteixi l'equitat de les parts.

Segons els articles 26 i 40.4 de l'EAC, 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 determinin les lleis, a més de promoure polítiques públiques que afavoreixin l'emancipació dels i de les joves, facilitant-los l'accés a l'habitatge i creant més habitatge públic de lloguer. I una llei pròpia d'arrendament de béns, en sentit ampli, és un instrument que ha d'ajudar a millorar-ho.

c) Manca de regulació de les noves formes d'arrendament d'habitatge.

L'evolució de les necessitats de noves formes d'arrendament només s'ha regulat en l'àmbit dels pisos turístics. Convé, per tant, valorar la possibilitat de regular noves formes d'arrendament d'habitatge cada cop més instaurades socialment però que estan mancades d'una regulació específica i se'ls aplica subsidiàriament la regulació general, que no té en compte les seves peculiaritats. Així, destaca la denominada llar compartida, l'arrendament d'habitacions, de segona residència o de temporada.

Respecte les llars compartides, enteses com l'allotjament en un habitatge compartint-lo amb la persona resident, el Decret 75/2020, de 4 d'agost, de turisme de Catalunya, identifica i estableix

un primer marc regulatori. Ara bé, tal com explicita la seva exposició de motius, ho fa des d'una òptica estrictament turística atès que les repercussions que pot tenir aquesta figura sobre l'urbanisme, la fiscalitat, el règim de propietat horitzontal o la convivència ciutadana no poden ser resoltes per la normativa turística sinó que cal tractar-les, donada la seva magnitud, de manera transversal.

Cal destacar també el contracte d'arrendament d'habitacions, contracte pel qual la part arrendadora s'obliga a atribuir a l'arrendatària l'ús exclusiu d'una habitació i el dret a utilitzar altres estances o espais de l'habitatge d'ús comú, com ara la cuina, les cambres higièniques o els espais de pas, a canvi d'un preu. És una realitat l'existència d'aquesta demanda, sobretot en els i les estudiants, i cal que sigui regulada específicament per tal de tenir un cos normatiu que doni seguretat jurídica a les persones afectades per aquest tipus d'arrendaments, com es fa en d'altres legislacions del nostre entorn tals com Bèlgica, França o Itàlia. Actualment, en absència de pacte entre les parts, a aquest tipus contractual se li apliquen les disposicions generals que estableix la LAU per als arrendaments d'ús diferent a l'habitatge i, supletòriament, les normes del Codi civil espanyol (d'ara endavant, CCE). El mateix succeeix amb els contractes d'arrendament de temporada i segones residències.

d) Manca de regulació de les noves formes d'arrendament de local de negoci i de l'arrendament de consum.

Es pretén donar resposta als problemes d'un dels àmbits amb més repercussió social i judicial com és l'arrendament de local de negoci. Cal tenir present que avui, aquests tipus d'arrendaments es regeixen per la llibertat de pacte i, en absència d'aquest, per les disposicions de la LAU per als arrendaments d'ús diferent a l'habitatge i pel CCE. Aquesta manca de regulació impedeix tenir en compte les singularitats d'aquestes formes d'arrendament i les seves modalitats.

En aquest sentit, cal destacar l'anomenat cot treball (lloguer de l'espai que es necessita pel temps que es necessita). En els darrers anys, els espais de cot treball s'han popularitzat i cada cop tenen més presència en la nostra societat. A nivell estatal, s'han dictat decrets llei que afecten indirectament el funcionament d'aquests espais, com ara el Reial decret llei 8/2019, de 8 de març, de mesures urgents de protecció social i de lluita contra la precarietat laboral en la jornada de treball, que imposa el control horari per als cot treballadors i les cot treballadores per compte aliè, o el Reial decret llei 11/2018, de 31 d'agost, que modifica la disposició addicional única de la Llei 10/2010, de 28 d'abril, de prevenció de blanqueig de capitals i del finançament del terrorisme, que obliga a la inscripció en el Registre Mercantil dels i de les professionals que prestin serveis a empreses. No obstant això, no existeix en l'ordenament jurídic una regulació sistemàtica d'aquests espais, la qual cosa genera una gran inseguretat jurídica a les persones titulars dels espais de cot treball i a les persones usuàries.

En la mateixa línia, convé també destacar l'arrendament anomenat rènting (contracte de lloguer d'un bé, per regla general d'un bé moble nou, pel qual se'n pot gaudir per un preu estipulat en el contracte que es paga en quotes mensuals) que es regeix per les disposicions generals de la legislació civil i mercantil, atesa la manca de regulació específica.

L'article 45.5 de l'EAC recull el mandat que té la Generalitat d'afavorir el desenvolupament de l'activitat empresarial i l'esperit emprenedor tenint en compte la responsabilitat social de l'empresa, la lliure iniciativa i les condicions de competència, i ha de protegir especialment l'economia productiva, l'activitat dels emprenedors autònoms i la de les empreses petites i mitjanes. Per tal de fer efectiu aquest mandat, és necessari dotar a l'ordenament jurídic d'una regulació específica per a aquests tipus de contractes atenent a les seves especificitats.

El desequilibri que es dona entre les parts quan l'arrendadora és una empresa immobiliària i l'arrendatària és un particular esdevé també un dels problemes que cal afrontar i la manera de fer-ho és amb la figura de l'arrendament de consum. D'acord amb l'article 49.1 de l'EAC, els poders públics han de garantir la protecció de la salut, la seguretat i la defensa dels drets i els interessos legítims de les persones consumidores i usuàries i, de conformitat amb l'article 123.a) de l'EAC, correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consum, que inclou en tot cas la defensa dels drets de les persones consumidores i usuàries.

2. Objectius que es volen assolir amb la iniciativa.

L'avantprojecte de llei té com a objectiu disposar d'un règim jurídic integral del contracte d'arrendament de béns que permeti racionalitzar la matèria i, a la vegada, donar resposta a les noves realitats socials, tant des d'un punt de vista social com econòmic.

De manera específica, es pretenen assolir els objectius següents:

- Incorporar al Codi civil de Catalunya una regulació completa, clara i tendencialment exhaustiva de l'arrendament de béns, per tal de posar fi a la dispersió normativa i a la inseguretat jurídica conseqüent, dotant així a Catalunya d'un marc normatiu modern, actual i al servei dels problemes reals de les parts en un contracte tant freqüent i de tanta repercussió social com aquest.
- Regular l'arrendament d'habitatge per a residència habitual permanent amb normes de caràcter imperatiu de protecció de la persona arrendatària, sense voler col·locar l'arrendadora en una posició de feblesa. Així, es persegueix:
 - o Afavorir l'estabilitat dels arrendaments d'habitatge que estableixi uns terminis de durada dels contractes prou amplis per evitar la inseguretat i una regulació de les pròrrogues contractuals que protegeixi l'estabilitat i la seguretat jurídica.

- o Sens perjudici de la regla general per la qual el preu és convingut lliurement per les parts i que habitualment s'ha d'acomodar a un règim d'actualització, explicitar l'eventual règim legal de contenció de rendes al qual es pugui sotmetre el contracte.
 - o Donar un tracte diferenciat, en benefici de la part arrendatària, quan la persona arrendadora és física o jurídica.
 - o Incorporar la masoveria urbana per substituir la renda pel pacte de fer obres de reparació i manteniment per part de l'arrendatària.
 - o Facilitar a les persones l'accés a l'habitatge.
 - o 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 d'habitatge.
 - o Definir un nou règim de drets i obligacions entre les parts, en especial, en relació amb les exigències a l'hora de formalitzar el contracte i el dret de tanteig i retracte.
- Contribuir a construir un mercat de lloguer més estable, jurídicament segur i socialment més equitatiu que l'actual.
 - Incentivar la posada d'immobles en el mercat de lloguer.
 - Avaluar l'impacte d'una regla en matèria d'onerositat sobrevinguda en les obligacions del contracte i com afecta a l'equitat i a la seguretat jurídica.
 - Regular la singularitat de formes d'arrendament d'habitatge cada cop més instaurades en la societat que no disposaven d'una regulació normativa acurada, com són l'arrendament d'habitacions, de segona residència, de temporada i l'anomenada llar compartida.
 - Sistematitzar l'arrendament de local de negoci, entre d'altres, amb la modalitat de cotreball.
 - Regular la figura del rènting.
 - Augmentar el grau de protecció de la part consumidora en l'arrendament de consum i ajustar així la seva regulació a la normativa de consum.
 - Impulsar la mediació en els contractes d'arrendament de béns, com a mecanisme de resolució alternativa de conflictes.
3. Possibles solucions alternatives normatives i no normatives.
- a) Opció de no fer res o mantenir la situació actual.

L'opció de no fer res o mantenir la situació actual suposaria consolidar la dispersió normativa vigent i no adequar aquesta a les noves realitats socials i econòmiques.

Alhora, implicaria que les diferents modalitats d'arrendament d'immobles es regissin, en absència de pacte entre les parts, per les disposicions de la LAU per als arrendaments d'ús diferent a habitatge i pel CCE i, en el cas del rënting, per les disposicions generals de la legislació civil i mercantil.

Conseqüentment, no s'atendria a les particularitats de cada modalitat d'arrendament i, per tant, no es resoluria la problemàtica que porta aparellada cadascuna.

A més, no estariem fent ús de les nostres competències en Dret civil per tal de regular aquests tipus contractuals, adreçats a aconseguir la completesa del nostre Codi civil.

b) Opcions normatives possibles:

b1) Opció normativa consistent en actualitzar la normativa dispersa actual i aprovar noves lleis que regulin les noves formes d'arrendament sorgides.

Aquesta opció no es considera adequada ja que no només implicaria continuar tenint múltiples normes especials disgregades per l'ordenament jurídic, sinó incrementar-les per tal de donar cobertura jurídica a les noves modalitats d'arrendament de béns aparegudes recentment.

b2) Opció normativa preferida: incorporar en el llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, un marc regulador complet del contracte d'arrendament de béns i de les seves tipologies principals, en exercici de la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de dret civil.

Aquesta és l'opció normativa que es considera més adient.

Catalunya no disposa d'un text normatiu que sistematitzi de manera íntegra la figura contractual de l'arrendament de béns, de manera que la seva dispersió normativa que, a més, s'identifica majoritàriament en normes de caràcter estatal, genera una gran inseguretats jurídica a la ciutadania.

Així mateix, la regulació actual tampoc dona resposta a les necessitats socials sorgides en els darrers temps, de manera que es fa necessari actualitzar-la d'acord amb aquestes. Cal adequar les normes vigents a les noves problemàtiques i incorporar les noves tipologies contractuals sorgides de la pràctica econòmica i social.

Conseqüentment, s'ha considerat que la millor manera de fer-hi front és incorporar en el llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, un marc regulador íntegre dels arrendaments de béns i de les seves principals modalitats contractuals.

Aquesta opció comporta, per tant, la modificació del llibre sisè del Codi civil de Catalunya per tal de:

- Regular l'arrendament d'habitatge per a residència habitual permanent amb normes de caràcter imperatiu en benefici i protecció justa de les dues parts del contracte. En concret: afavorir l'estabilitat dels arrendaments d'habitatge que estableixi uns terminis de durada dels contractes prou amplis per evitar la inseguretats i una regulació de les pròrrogues contractuals que protegeixi l'estabilitat i la seguretat jurídica; fer referència explícita a l'aplicació del règim legal de contenció de rendes al qual es pugui sotmetre el contracte, sens perjudici de la regla general de llibertat de pactes; diferenciar el règim contractual aplicable en funció de si la part arrendadora és persona física o jurídica, en benefici de la part arrendatària; incorporar la masoveria urbana per substituir la renda pel pacte de fer obres de reparació i manteniment per part de l'arrendatària; incorporar una regla equitativa en benefici de l'equitat del contracte i de la seguretat jurídica sobre les conseqüències de l'onerositat sobrevinguda en les obligacions del contracte i definir un nou règim de drets i obligacions entre les parts, especialment quant a les exigències de formalització del contracte i el dret de tanteig i retracte.

- Establir un règim jurídic específic per a les diferents tipologies d'arrendament d'habitatge cada cop més instaurades en la societat, tals com l'arrendament d'habitacions, de segona residència, de temporada i l'anomenada llar compartida.

- Sistematitzar l'arrendament de local de negoci, entre d'altres, amb la modalitat de cotreball.

- Regular específicament la figura del rènting.

- Impulsar la mediació, com a resolució alternativa de conflictes, en els contractes d'arrendaments.

4. Impactes més rellevants de les diferents opcions considerades.

a) 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) 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.

- c) Impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a les persones i per a les empreses.

Aquesta iniciativa normativa no conté mesures de simplificació i reducció de càrregues administratives per a les empreses i les persones. El seu objectiu és donar, a través d'una regulació pròpia, seguretat jurídica en matèria d'arrendament de béns. Tanmateix, en la mesura que la nova normativa aconsegueixi reduir els conflictes que es generen en l'àmbit de l'arrendament, per mitjà d'una regulació més clara i garant dels drets i interessos de les parts, la iniciativa permetria estalviar temps i recursos econòmics a les persones, en alliberar-les 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 béns té un impacte directe sobre la societat ja que, en els darrers anys, hi ha una tendència clara a optar per l'arrendament en totes les vessants (de negoci, d'habitatge i de bé moble). Aquesta normativa ha d'ajudar a donar seguretat jurídica als ciutadans i ciutadanes, equilibrar la relació de drets i obligacions entre les parts posant èmfasi en la seva condició de persona física o jurídica, incentivar la posada d'immobles en el mercat de lloguer, contribuir a l'estabilitat residencial dels ciutadans i ciutadanes i donar resposta normativa a les noves formes singulars d'arrendament com són el d'habitacions o l'anomenada llar compartida.

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, estableix 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.

D'aquesta manera, es preveu dur a terme un període de consulta pública prèvia de 30 dies de durada. Aquesta procés participatiu ha de versar sobre la necessitat i l'oportunitat d'adequar el contracte d'arrendament de béns i les seves principals tipologies a les necessitats econòmiques i socials actuals i s'han de valorar les iniciatives proposades per a fer-ho efectiu.

Es considera oportú adreçar-se a la ciutadania en general com a subjectes que es poden veure afectats potencialment per la norma per tal de poder detectar els problemes i vicissituds que genera cada tipus contractual i així poder-los afrontar de la millor manera possible amb la nova regulació.