



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Resum en relació amb el Dictamen 5/2025, de 2 de desembre, sobre el Projecte de Llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme

Conclusions del Dictamen

Primera. El procediment de tramitació parlamentària del Projecte de Llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme no ha vulnerat el dret de participació dels diputats del Parlament de Catalunya dels articles 23 CE i 29 EAC.

Amb la finalitat de reforçar les garanties dels diputats i dels grups parlamentaris en l'exercici del dret d'esmena, es recomana valorar la possibilitat que el Reglament del Parlament de Catalunya introdueixi un procediment específic per a la reconsideració de les decisions sobre l'admissibilitat de les esmenes adoptades per les meses de les comissions parlamentàries.

Adoptada per unanimitat.

La facultat de presentar esmenes en les cambres legislatives forma part dels drets dels parlamentaris (art. 23 CE) i pertany al nucli central del dret de participació i de la funció representativa. A més, des de la perspectiva del procediment legislatiu, l'esmena és un instrument rellevant per garantir un debat que ha d'assegurar el principi de pluralisme polític (art. 1.1 CE), si bé, disciplinada pels reglaments de les respectives cambres i no exempta de límits constitucionals. L'esmena es caracteritza pel seu caràcter subsidiari respecte del text esmenat, caràcter que imposa un límit material essencial: la necessitat d'una connexió material o relació d'homogeneïtat entre el text inicial i l'esmena.

En l'exercici del dret d'esmena a l'articulat, com a forma d'incidir en la iniciativa legislativa, s'ha de respectar una connexió mínima d'homogeneïtat amb el text esmenat. Aquesta congruència exigida pot vincular-se a la matèria o, més concretament, a l'objecte de la iniciativa legislativa. No basta que les esmenes se situïn dins el mateix sector material: és necessari que comparteixin un objecte comú, tot i que aquesta relació no exigeixi identitat plena, sinó tan sols una afinitat suficient entre les matèries tractades (STC 59/2015, FJ 6.b; STC 209/2012, de 14 de novembre, FJ 4.b).

Per determinar si existeix la connexió material o l'homogeneïtat mínima entre la iniciativa legislativa i l'esmena presentada, l'òrgan parlamentari competent disposa, en tot cas, d'un ampli marge de valoració. Per això, només quan sigui evident i manifest que no hi ha tal connexió s'haurà de rebutjar l'esmena, atès que, en aquest cas, es pervertiria l'autèntica naturalesa del dret d'esmena, ja que hauria passat a convertir-se en una nova iniciativa legislativa (STC 119/2011, FJ 7).

Finalment, quan es tracti de normes de contingut heterogeni, també s'ha de garantir el correcte exercici del dret d'esmena dins del procediment legislatiu, però, la connexió d'homogeneïtat s'ha d'entendre de manera flexible atesa la seva funcionalitat (STC 136/2011, FJ 8).

Les esmenes núm. 117 i 118, que incideixen en l'àmbit de l'habitatge, introdueixen els articles 5.1 bis i 5.1 ter del Projecte de Llei, que afegeixen els articles 66 bis i 66 ter a la Llei 18/2007. Al seu torn, el contingut general del Projecte de Llei s'inscriu en els àmbits materials de l'habitatge i l'urbanisme i incorpora un conjunt divers de mesures en tots dos sectors, orientades —tal com expressa el preàmbul— a garantir el dret d'accés a l'habitatge. Per tant, es produeix una coincidència material entre el contingut del Projecte de Llei i les esmenes.

Cal remarcar que el Projecte introdueix diverses modificacions a la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, que, segons el preàmbul, resulten necessàries per adaptar-la a la Llei estatal 12/2023, pel dret a l'habitatge, amb l'objectiu de corregir les deficiències o insuficiències del mercat d'habitatge i afavorir l'equilibri entre l'oferta disponible i la necessitat de residència habitual als municipis declarats zones de mercat residencial tensionat.

En aquest context, les esmenes 117 i 118 s'integren de manera coherent en la mateixa línia d'actuació legislativa, és a dir, versen sobre el mateix objecte que el text esmenat. La regulació que proposen pretén incidir en la disponibilitat d'habitatge assequible i en la protecció de les persones arrendatàries; per tant, existeix sens dubte una afinitat material amb la iniciativa legislativa i no es pot considerar que es tracti d'una iniciativa independent. Tant des del punt de vista de la matèria com de l'objecte, les esmenes participen de l'essència del Projecte: reforçar els instruments i les condicions jurídiques que han de permetre ampliar i ordenar l'accés a l'habitatge.

El segon grup d'esmenes qüestionades incideixen clarament en matèria urbanística, com també fa el Projecte de Llei. Aquesta coincidència material constitueix, d'entrada, una connexió genèrica que satisfà el llinar mínim d'homogeneïtat exigible.

Així mateix, en vista del contingut de les esmenes i de les mesures incloses en el Projecte de Llei, es conclou que aquelles s'integren també de manera coherent en la mateixa línia d'actuació legislativa del Projecte. Totes elles afecten, des de diferents vessants, la configuració dels instruments de planejament, gestió i execució urbanística amb la finalitat d'incrementar el parc d'habitatge de protecció pública, prioritzar-ne l'ús com a residència habitual i permanent en el planejament urbanístic i simplificar o adaptar els procediments i requisits urbanístics vinculats a la seva promoció.

En conseqüència, totes les esmenes analitzades, tant les que incideixen en matèria d'habitatge com les que afecten la matèria urbanística, compleixen els requisits de connexió material i d'afinitat amb l'objecte específic de la iniciativa legislativa, i la seva admissió no ha vulnerat el dret de participació dels parlamentaris ex articles 23 CE i 29 EAC.

Pel que fa a la incorporació de les dites esmenes al text de la iniciativa durant la fase de Dictamen de la Comissió, es conclou que el fet que, amb posterioritat a les audiències, s'hagin presentat esmenes que introdueixen continguts nous en el Projecte de Llei i que, per raó d'això, aquestes no hagin pogut ser objecte d'anàlisi específica en la fase de compareixences no pot considerar-se una vulneració del dret de participació dels diputats ex article 23 CE. D'acord amb el sentit propi de l'audiència —aportar elements d'informació i valoració als diputats perquè, si escau, puguin incorporar-los a la iniciativa mitjançant esmenes—, aquest tràmit té lloc abans de la presentació i votació de les esmenes i és la regla seguida amb caràcter general en dret comparat.

I, en segon lloc, tot i que és cert que els diputats no podien presentar esmenes sobre un text que no figurava en el Projecte inicial, aquesta limitació no constitueix, per si sola, una vulneració del Reglament parlamentari ni, en conseqüència, del dret de participació política. D'acord amb la normativa aplicable, les esmenes poden introduir modificacions substancials sempre que es respecti el requisit d'homogeneïtat mínima esmentat anteriorment i els grups parlamentaris van disposar d'instruments suficients per intervenir plenament en el debat parlamentari: van poder valorar les modificacions introduïdes i formular i defensar les seves posicions, tant en ponència com en comissió i, posteriorment, ho podran fer en la sessió plenària, d'acord amb les previsions del Reglament del Parlament.

Nogensmenys, i amb la finalitat de reforçar les garanties dels diputats i dels grups parlamentaris en l'exercici del dret d'esmena, el Reglament del Parlament podria preveure un procediment específic per a la reconsideració de les decisions sobre l'admissibilitat de les esmenes adoptades per les meses de les comissions parlamentàries. Aquest procediment podria substanciar-se davant la Mesa de la comissió corresponent o davant la Mesa del Parlament, de forma anàloga al mecanisme previst en el Reglament del Senat (art. 36.2, 115 i 125).

Segona. El procediment de tramitació parlamentària del Projecte de Llei no ha vulnerat el principi d'autonomia local en relació amb les facultats de participació dels ens locals que es deriven dels articles 85 i 86.3 EAC.

Adoptada per majoria de 8 vots a favor i 1 en contra.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya garanteix una facultat de participació dels ens locals en els procediments legislatius que els afectin de manera específica, mitjançant l'audiència en la tramitació parlamentària del Consell de Governos Locals i, si escau, de les seves entitats

representatives (art. 85 EAC). Aquesta facultat forma part del contingut del principi d'autonomia local en la concepció de l'Estatut i ha estat desenvolupada, en els mateixos termes, per l'article 22 de la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals.

Per la seva banda, l'article 117.4 del Reglament del Parlament, determina que: «En les proposicions de Llei que afectin directament els ens locals, han d'ésser escoltats de manera preceptiva el Consell de Governos Locals i, si escau, les entitats representatives dels ens locals.» Quant a la manca de referència expressa als «projectes de Llei» en el precepte, una interpretació sistemàtica del seu contingut amb el de l'article 85 EAC, que preveu que el Consell de Governos Locals ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària «de les iniciatives legislatives», sense distinció, permet interpretar que aquests hi són inclosos.

El Projecte de Llei examinat s'inscriu, sens dubte, en aquest àmbit d'afectació directa, atès que el seu capítol III conté nombroses previsions relatives a les obligacions i competències dels ens locals en matèria de planejament urbanístic (art. 3, 4 i 10), que n'alteren el marc i les possibilitats d'actuació, en un àmbit que, a més, forma part del nucli essencial del principi d'autonomia local. Igualment, aquest mateix capítol modifica de manera rellevant la normativa en matèria d'habitatge, en introduir noves obligacions i facultats dels ens locals, amb una especial incidència en l'habitatge de protecció oficial, que constitueix un instrument fonamental de les polítiques d'habitatge dels ens locals (art. 5, 7 i 11).

Tal com es desprèn de la tramitació parlamentària del Projecte de Llei, la iniciativa no s'ha sotmès a la intervenció preceptiva del Consell de Governos Locals. Pel que fa a les entitats representatives dels ens locals, la seva compareixença s'ha substanciat únicament per escrit i no de manera presencial.

Pel que fa a la primera qüestió, cal destacar que l'exigència estatutària d'intervenció del Consell de Governos Locals no s'ha pogut complir, atès que aquest òrgan no s'ha constituït novament després de la seva dissolució arran de les darreres eleccions municipals de 28 de maig de 2023.

En conseqüència, la manca de participació d'aquest òrgan de representació local no és imputable al Parlament ni pot tenir com a efecte impedir la regulació pretesa o fer-hi renunciar, ja que una conclusió en aquest sentit comportaria una vulneració estatutària encara més greu, en tant que li impossibilitaria l'exercici de les seves funcions (art. 55.2 EAC).

En absència del Consell de Governos Locals i dels seus informes, la participació preceptiva d'aquestes entitats resulta necessàriament escaient, en tant que permet reduir, en la mesura del possible, la intensitat de l'incompliment del mandat estatutari de participació local a través del Consell. En el cas present, la Comissió de Territori i Habitatge del Parlament va actuar d'acord amb aquest caràcter preceptiu en incloure l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM) i la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) entre les entitats compareixents en la tramitació del Projecte de Llei.

Pel que fa a la compareixença de l'ACM i de la FMC per escrit, es considera que és conforme amb la regulació de les audiències continguda en el Reglament del Parlament i no comporta cap restricció del principi estatutari d'autonomia local ni de les facultats participatives que se'n deriven (art. 85 i 86.3 EAC).

Finalment, quant a la incorporació d'esmenes al Dictamen de la Comissió que modifiquen de manera significativa el text sotmès a audiència, mentre es respecti l'examinada obligació de congruència derivada de l'article 118 RPC res no impedeix la presentació d'esmenes que modifiquin el text original o que hi incorporin aspectes nous.

En conclusió, el procediment seguit en el cas examinat ha estat conforme amb la regulació que el Reglament del Parlament (art. 117) fa de les facultats de participació dels ens locals, de manera que no s'ha vulnerat el principi d'autonomia local ni les facultats de participació que se'n deriven (art. 85 i 86.3 EAC).

Tercera. Quan s'alterin de manera essencial els termes del text de la iniciativa legislativa conegut pel Consell de Governos Locals o per les entitats representatives dels ens locals, es recomana valorar la possibilitat que el Reglament del Parlament de Catalunya articuli un tràmit parlamentari

que permeti a un i a altres pronunciar-se sobre els aspectes introduïts *ex novo* que afectin directament els ens locals.

En cas d'una eventual reforma del Reglament del Parlament, es recomana redactar l'article 117.4 RPC de manera que compregui també els projectes de llei en el tràmit d'audiència preceptiva que s'hi regula.

Adoptada per unanimitat.

Com s'ha vist, l'article 117 RPC, en virtut de la remissió que hi fan els articles 85 EAC i 22 de la Llei del Consell de Governos Locals, articula la participació de les entitats locals en el procediment legislatiu mitjançant la figura de les audiències, que tenen lloc una vegada tingut el debat de totalitat i abans de la presentació i votació de les esmenes. I, si es respecta la congruència exigida per l'article 118 RPC, res no impedeix la presentació d'esmenes que modifiquin el text original o que hi incorporin aspectes nous.

Ara bé, la incorporació de nous continguts aliens als considerats en les audiències —encara que, d'acord amb la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva, compleixin l'exigència de congruència— pot arribar a afectar de manera rellevant i fins i tot a impossibilitar l'exercici de les facultats de participació dels ens locals que, a diferència d'altres compareixents en audiència, són objecte de garantia i exigència estatutària. Però aquesta afectació no resultaria tant de la regulació del Reglament del Parlament exposada com d'una eventual inadmissió d'aportacions posteriors de les entitats representatives locals, adoptades de motu proprio, o del refús a una petició dels grups parlamentaris d'obrir expressament noves possibilitats d'audiència. Cap d'aquestes situacions sembla haver-se donat en el procediment legislatiu examinat.

Dit això, es considera oportú assenyalar que, quan s'alterin de manera essencial els termes del text conegut pel Consell de Governos Locals o les entitats representatives dels ens locals, i d'acord amb la garantia prevista en l'article 85 EAC, es valori la possibilitat d'articular un tràmit parlamentari que permeti a un i a altres pronunciar-se sobre els aspectes introduïts *ex novo* que afectin directament els ens locals. Tanmateix, aquesta decisió pertoca, si s'escau, al mateix Reglament, atès que és en aquesta seu on correspon contrastar, valorar i ponderar els principis i les finalitats diversos presents en el procediment i concretats en el moment de l'audiència.

En un altre ordre de coses, en cas d'una eventual reforma del Reglament del Parlament, i per bé com s'ha dit és possible una interpretació conforme d'aquest precepte amb l'article 85 EAC, l'article 117.4 RPC podria redactar-se de manera que compregués els projectes de llei en el tràmit d'audiència preceptiva.

Quarta. *Els articles 5.1 bis i 5.1 ter del Projecte de Llei, que introdueixen respectivament els articles 66 bis i 66 ter a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, troben empara en l'article 129 EAC i no vulneren la competència de l'Estat sobre les bases de les obligacions contractuals de l'article 149.1.8 CE. Tampoc no vulneren el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.*

Conclòs l'anterior, el Consell recomana valorar la possibilitat d'incorporar una disposició que aclareixi els efectes temporals de la regulació dels dits preceptes.

Adoptada per unanimitat.

a) Els articles 5.1.bis i 5.1.ter del Projecte de llei, que afegeixen els articles 66 bis i 66 ter a la Llei catalana 18/2007 del dret a l'habitatge, regulen aspectes que formen part del nucli essencial de la relació contractual civil de l'arrendament d'habitatges amb caràcter temporal i l'arrendament d'habitacions, respectivament. Malgrat la innegable connexió que presenten amb el dret a l'habitatge com també la repercussió que poden tenir en les polítiques públiques en aquest sector, especialment en incidir en l'accessibilitat al parc immobiliari d'habitatges en zones urbanes de mercat residencial tensionat (ZMRT), s'insereixen en l'àmbit de la regulació dels drets i les obligacions derivats del contracte d'arrendament, contracte civil que ve configurat per la LAU i, per tant, en la competència sobre dret civil. El Projecte de llei s'empara en les competències autonòmiques de dret civil de Catalunya (art. 129 EAC) sobre les quals es projecta la submatèria competencial estatal «bases de les obligacions contractuals» (art. 149.1.8 CE).

La Generalitat pot legislar en matèria d'arrendaments urbans ja que es compleix àmpliament el requisit de la connexió entre la institució civil regulada pel Projecte de Llei i el dret civil compilat. Resulta acreditat que «a la tradició jurídica catalana sempre ha estat present i s'ha mantingut fins a l'entrada en vigor de la Constitució una regulació, tot i que incompleta, de l'arrendament de finques rústiques i, abans, de les urbanes» (DCGE 4/2019, FJ 3 i DCGE 7/2020, FJ 3). Aquest plantejament és coherent amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional que ha remarcat que la competència legislativa de desenvolupament del dret civil propi comprèn la disciplina d'institucions civils no preexistents, sempre i quan es pugui verificar alguna connexió referida a l'esmentat dret en el seu conjunt, això és, «respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan» (STC 95/2017, FJ 4).

b) Els elements identificadors i nuclears al contracte d'arrendament d'habitatge de caràcter temporal i d'habitacions, que actuarien com a límit de les competències autonòmiques, en constituir bases de les obligacions contractuals, es troben recollits, a més del Codi civil espanyol, en la Llei d'arrendaments urbans, que és la norma legal que, tal com ha declarat en reiterades ocasions el Tribunal Constitucional, té la funció de dur a terme la concreció específica del principi d'autonomia de la voluntat derivat del Codi civil espanyol (art. 1255) per al contracte d'arrendament d'habitatge (STC 37/2022, FJ 4). Cal inferir, doncs, de la LAU (amb les importants modificacions posteriors introduïdes en aquesta Llei per la Llei 12/2023, pel dret a l'habitatge) quines serien materialment aquestes bases estatals i, en concret, les relatives a la fixació de la renda (incloent-hi les limitacions en zones de mercat residencial tensionat) i la durada de la tipologia contractual de l'arrendament d'habitatge.

Pel que fa singularment a la determinació de la renda en els contractes d'arrendament i a les pròrrogues, si bé l'article 1255 del Codi civil espanyol reconeix el principi d'autonomia de la voluntat, la Llei 29/1994 d'arrendaments urbans introdueix determinades limitacions a aquest principi. A aquests efectes, el Tribunal Constitucional, amb relació al cas concret de l'arrendament d'habitatge, ha destacat que el principi de l'autonomia de la voluntat en relació amb la renda d'aquest tipus de contractes es troba reconegut a l'article 1255 CC i té la seva «concreció específica en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, cuyo art. 17.1 (“[l]a renta será la que libremente estipulen las partes”) sienta el principio de libre estipulación de la renta inicial del alquiler, sin perjuicio de las reglas de actualización o modulación que incluyen los arts. 18 a 20» (STC 37/2022, FJ 4). Ara bé, la tipologia específica del contracte d'arrendament d'habitatge es caracteritza, precisament, per les seves connotacions socials i per la seva vinculació amb l'efectivitat del dret constitucional a l'habitatge (art. 47 CE), raó per la qual aquest tipus de contracte ha estat tradicionalment sotmès a un règim jurídic especial en què l'autonomia de la voluntat de les parts es veu parcialment limitada per l'actuació del legislador. La limitació de la lliure fixació de la renda en els contractes d'arrendament d'habitatge urbà per part del legislador bàsic estatal com a resultat d'aquesta dimensió social de l'habitatge ha suposat que la doctrina constitucional hagi estat matisada tot reconeixent a l'Estat la facultat d'establir limitacions sobre aspectes que incideixen en elements tan nuclears com els principis d'autonomia de la voluntat o la llibertat de pactes en virtut de l'article 149.1.8 CE. Semblantment i concreta, quant a la durada i a les pròrrogues del contracte d'arrendament, el Tribunal també ha declarat que és un aspecte tan nuclear en l'arrendament d'habitatge com la renda, al qual la legislació històrica espanyola ha aplicat de diferents formes la mateixa tècnica d'establir modulacions tuitives sobre la llibertat de pactes. Per tant, de la regulació continguda en la Llei 29/1994, en la reforma introduïda per la Llei 12/2023, pel dret a l'habitatge, es desprèn que l'Estat, amb la finalitat de protegir els interessos dels arrendataris i de garantir l'efectivitat del dret constitucional a l'habitatge (art. 47 CE), ha exercit la seva competència en matèria de bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE) per fixar com a principi bàsic que, en els contractes d'arrendament d'habitatge situats en ZMRT no regeix plenament el principi de llibertat de pactes pel que fa a la determinació de la renda. Igualment, s'incrementa la protecció de l'arrendatari en la durada del contracte a través de les pròrrogues obligatòries de l'article 10 de la LAU introduït per la Llei 12/2023. Aquestes limitacions, en tant que expressió de la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals, han de ser respectades per les comunitats autònomes amb competència en dret civil.

La LAU, en incorporar la possibilitat de limitar les rendes en les ZMRT, assumeix implícitament una pluralitat territorial en el règim de contenció de rendes, trencant amb la idea d'un model uniforme a escala estatal. El nou règim previst als apartats 6 i 7 de l'article 17 LAU només desplega els seus efectes en aquelles comunitats autònomes que hagin fet ús de la previsió continguda a l'article 18 de la Llei 12/2023, del dret a l'habitatge. Aquesta articulació normativa bàsica no només evidencia que el legislador estatal incorpora la diversitat territorial en matèria d'arrendaments d'habitatge, sinó que fins i tot fa dependre l'efectivitat d'una limitació tan rellevant de la llibertat de pactes, com és el règim de contenció de rendes, d'una decisió prèvia de la comunitat autònoma, en exercici de les seves competències. La LAU, reformada per la Llei 12/2023, esdevé un marc flexible que admet respostes diferenciades per a realitats també diferenciades, en coherència amb la distribució constitucional de competències i amb la necessitat d'adaptar les polítiques d'habitatge a les especificitats territorials.

c) L'apartat 1 de l'article 66 *bis* de la Llei 18/2007 té per finalitat delimitar i concretar els termes d'aplicació del contracte d'arrendament d'habitatge previst als articles 2 i 3 LAU. Defineix l'arrendament d'habitatge permanent com aquell destinat a satisfer la necessitat d'habitatge, «amb independència de la seva durada». Per la seva part, l'apartat 1 de l'article 2 LAU, defineix l'arrendament d'habitatge com aquell destinat —primordialment— a satisfer la necessitat «permanent» d'habitatge.

Les diferències de redacció no comporten una contradicció entre la norma objecte de dictamen i la LAU. L'incís afegit pel legislador català, «amb independència de la seva durada», no altera ni contradiu la regulació bàsica, ja que la LAU, malgrat emprar el terme *permanent*, no estableix cap delimitació temporal del contracte d'arrendament d'habitatge. D'altra banda, les previsions de la LAU no s'adiuen amb el significat del terme «permanent» perquè l'article 9.1 LAU disposa que la durada del dit contracte ha de ser objecte de pacte lliure entre les parts, preveient únicament un règim de pròrrogues obligatòries si el termini és inferior a 5 o 7 anys.

La regulació d'aquest primer apartat pot entendre's com a complementària i coherent amb el precepte bàsic, en la mesura que la qualificació de «permanent» es refereix més aviat a la satisfacció de la necessitat d'habitatge, amb independència de la seva durada. En aquest sentit, la mateixa exposició de motius de la LAU, que actua com a element d'interpretació de la regulació, diu, textualment, que el nou sistema de categories entre arrendaments d'habitatge i arrendaments per a usos diferents al d'habitatge «es basa en la idea de concedir mesures de protecció a l'arrendatari només allà on la finalitat de l'arrendament sigui la satisfacció de la necessitat d'habitatge de l'individu i de la seva família, però no en altres supòsits en què se satisfacin necessitats econòmiques, recreatives o administratives» (apt. 3).

En el seu segon incís, l'article 66 *bis*.1 delimita, en negatiu, quan no es tracta d'un arrendament destinat a la satisfacció de la necessitat d'habitatge, precisant que «[n]o tenen aquesta consideració els habitatges destinats a usos recreatius, turístics o de temporada de vacances, tant si és temporada d'estiu com qualsevol altra temporada. En tot cas, aquests usos s'han de fer constar en el contracte». Aquesta previsió normativa presenta clares similituds amb la regulació continguda a l'article 3.2 LAU, que defineix l'arrendament per a ús diferent del d'habitatge i disposa que «[e]n especial, tenen aquesta consideració els arrendaments de finques urbanes subscrits per temporada, sigui aquesta d'estiu o qualsevol altra, i els subscrits per exercir a la finca una activitat industrial, comercial, artesanal, professional, recreativa, assistencial, cultural o docent, siguin quines siguin les persones que els subscriuguin». La norma catalana objecte de dictamen, amb una voluntat clarificadora, afegeix el qualificatiu «de vacances», seguint l'esperit de la LAU, que considera aquests arrendaments com a usos diferents del d'habitatge. Així, tant la regulació del Projecte de Llei com la LAU es refereixen a aquells arrendaments que no poden ser qualificats com d'habitatge, en uns termes substancialment similars i equivalents.

L'apartat 2 de l'article 66 *bis* especifica alguns supòsits concrets en què s'ha d'entendre que l'arrendament està destinat a satisfer la necessitat d'habitatge. La finalitat del precepte és detallar el que s'entén per arrendament d'habitatge, delimitant i concretant els termes d'aplicació d'aquesta categoria prevista a l'article 2 LAU. Aquesta enumeració, de caràcter no tancat, té com a element definidor comú el fet que recau sobre arrendaments que responen a una necessitat

d'habitatge, amb independència de la seva durada, la qual no constitueix un element essencial de definició d'aquesta categoria. En conseqüència, un cop qualificats aquests supòsits com a arrendaments d'habitatge, el Projecte de Llei, de manera coherent, els sotmet al règim jurídic previst per la LAU per a aquesta modalitat contractual.

Aquesta regulació s'alineja clarament amb l'esperit i la lògica de la LAU en la mesura que no crea nous drets ni obligacions sinó que es limita a precisar quins contractes resten subjectes al règim bàsic establert per la legislació estatal. S'assegura l'aplicació del règim de protecció de l'arrendatari, en coherència amb les finalitats tant de la Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge com de la pròpia LAU. El criteri que segueix el legislador català en delimitar els termes d'aquesta categoria contractual —prevista a l'article 2.1 de la LAU—, incloent-hi, en una enumeració oberta, tots aquells supòsits que, independentment de la causa que els origini (professional, laboral, d'estudis, mèdica, d'espera de lliurament d'habitatge o de retorn a la residència habitual), responen a una necessitat d'habitatge i segueix la finalitat de la LAU que, en el seu preàmbul expressa clarament que aquesta Llei reserva la categoria d'arrendament d'habitatge per a aquells supòsits en què existeix una necessitat d'habitatge, independentment de la seva durada.

La regulació de la LAU i la del Projecte de Llei convergeixen plenament en la seva finalitat última, que no és altra que garantir un règim tuitiu per a l'arrendatari que necessita un habitatge, ja sigui de caràcter permanent o temporal (amb el benentès que, com ja s'ha assenyalat, en la LAU la temporalitat inicial del contracte, entesa com a durada purament cronològica, no constitueix l'element definitori de la categoria d'arrendament d'habitatge).

Quant a la durada dels contractes d'arrendament urbans tampoc es regula de manera diferent a la LAU. L'apartat 5 preveu el supòsit en què es prorrogui un contracte d'arrendament de caràcter temporal per alguna de les causes previstes als apartats 2 i 3 de l'article 66 *bis*, però en què l'arrendatari no acrediti expressament la causa de temporalitat ni que té la residència en un altre lloc. En aquesta situació, davant la manca d'informació rellevant, el precepte estableix la presumpció que es tracta d'un contracte d'arrendament urbà per a habitatge permanent i, en conseqüència, li és aplicable el règim jurídic complet previst a la LAU per a aquesta tipologia contractual, inclosa la durada mínima legal i el règim de pròrrogues. Per tant, el precepte dictaminat no incideix en la regulació de la durada dels arrendaments d'habitatge ni per a ús distint a l'habitatge, sinó que es limita a precisar algunes circumstàncies en què s'ha d'entendre que hi ha un contracte del primer tipus, aplicant-li, de manera coherent, les conseqüències jurídiques corresponents a la legislació bàsica en matèria d'arrendaments urbans.

En conclusió, l'article 5.1 *bis* del Projecte de Llei, que introdueix un nou article 66 *bis* a la Llei 18/2007, troba empara en l'article 129 EAC i no vulnera la competència estatal prevista a l'article 149.1.8 CE.

d) L'apartat tercer de l'article 66 *ter* de la Ley 18/2007 pren com a base la definició de l'apartat primer, i adapta la normativa per estendre la protecció de la llei bàsica a l'arrendament d'habitacions, partint de la consideració que la fragmentació física o contractual no pot alterar el caràcter d'arrendament d'habitatge ni excloure l'aplicació del seu règim jurídic. Aquesta modalitat específica d'arrendament no està expressament prevista a la LAU, de forma que obre un espai legítim de desenvolupament normatiu per part del legislador català, en exercici de la seva competència exclusiva en matèria de dret civil (art. 129 EAC). La seva configuració no contradiu les bases estatals relatives a les obligacions contractuals ni altera el règim obligacional inherent al contracte d'arrendament d'habitatge ni els seus elements essencials generalitzables per a aquesta categoria de contracte. Al contrari, manté la coherència amb l'esperit i la finalitat de la regulació bàsica estatal en matèria de contenció de rendes, en la mesura que impedeix que la fragmentació física o contractual de l'habitatge sigui utilitzada per eludir les limitacions imposades per la LAU en les ZMRT.

En conseqüència, l'article 5.1 *ter* del Projecte de Llei, que introdueix un nou article 66 *ter* a la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, troba empara en l'article 129 EAC i no vulnera la competència estatal en matèria de bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE).

Cinquena. *La regulació dels articles 5.1 bis i 5.1 ter del Projecte de Llei a través d'una norma sectorial d'habitatge no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 129 EAC.*

Adoptada per unanimitat.

La inclusió de la regulació catalana dels contractes d'arrendament d'habitatge de caràcter temporal i d'habitatge en una norma sectorial administrativa en lloc del Codi civil català no vulnera el principi constitucional de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). Per la seva evident connexió temàtica amb el dret a l'habitatge i les polítiques públiques per fomentar-lo, altres aspectes relatius al contracte d'arrendament d'habitatge ja estaven tradicionalment regulats a la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, com és el cas, també, dels contractes d'arrendament d'habitatge i per a ús diferent a l'habitatge de la legislació estatal, continguts des d'un inici a la LAU i no al Codi civil. És en qualsevol cas opció del legislador català escollir el mitjà amb què vehicular l'exercici de la seva competència sobre dret civil ex article 129 EAC, ja sigui a través d'una norma sectorial d'habitatge, perquè així ho considera més adequat o en forma de codi.

La no invocació o la invocació errònia d'un títol competencial no vulnera la distribució competencial (art. 129 i 137 EAC) perquè els títols competencials operen *ope Constitutionis* i allò rellevant és haver assumit estatutàriament i efectiva la competència (STC 36/2022, FJ 2.C.a).

Ultra això, no s'invoca en el preàmbul del Projecte de Llei l'article 129 EAC, que atribueix a la Generalitat les competències sobre dret civil, raó per la qual seria recomanable citar-lo expressament (com fa el preàmbul del Decret Llei 6/2024, del qual porta causa aquesta regulació).

Sisena. *L'article 5, apartat 7, del Projecte de Llei, en la modificació que efectua de la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, troba empara en l'article 137 EAC i no vulnera l'article 149.1.1 CE. Tampoc no vulnera els articles 14, 18.1 i .4 i 53.1 CE.*

Adoptada per unanimitat.

Des del vessant competencial, la regulació del Registre de grans tenidors, que efectua el precepte qüestionat, es projecta clarament en la matèria d'habitatge. La seva finalitat és identificar i controlar la concentració de propietat d'habitatges per tal d'orientar les polítiques públiques en aquest sector, garantir un ús socialment adequat del parc residencial i facilitar l'adopció de mesures dirigides a millorar l'accés a l'habitatge. Aquestes actuacions, s'emmarquen en la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge i, més concretament, en les submatèries que l'article 137.1 EAC atribueix «en tot cas» a la Generalitat, com ara la planificació, l'ordenació, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i territorials (lletra a). És doctrina consultiva i jurisprudencial reiterada que els registres administratius són instruments vinculats a l'exercici de competències pròpies i a la potestat organitzativa interna (ex art. 150.b EAC), en aquest cas de la Generalitat, i que, essencialment, consisteixen en una comprovació de conformitat amb la normativa aplicable, amb les subsegüents facultats de control, inspecció i publicitat (DCGE 5/2019, de 23 de juliol, FJ 2.2).

En conseqüència, la creació i gestió d'un registre d'aquestes característiques constitueix un instrument propi de la dita competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge i resulta funcionalment orientada a la consecució de les finalitats que la legitimen.

Pel que fa a si la regulació d'aquest instrument respecta els límits establerts per la Llei estatal 12/2023 dictada a l'empara de l'article 149.1.1 CE en establir les condicions bàsiques, la Generalitat, en l'exercici de la seva competència exclusiva en matèria d'habitatge (art. 137.1 EAC), pot crear un registre de grans tenidors més enllà de les zones de mercat residencial tensionat, preveure l'obligació d'inscripció dels grans tenidors i requerir-los la informació necessària per al compliment de la dita inscripció, sense que aquesta regulació tingui cap incidència en l'eficàcia de la regulació estatal sobre les condicions bàsiques.

Quant a la possible afectació del precepte qüestionat al dret fonamental a la intimitat personal i familiar reconegut a l'article 18.1 CE, la informació que el precepte preveu que sigui objecte de comunicació —que és exclusivament la condició de gran tenidor i el nombre d'habitatges de titularitat d'una persona física o jurídica— té la naturalesa de dades econòmiques i patrimonials vinculades a la propietat d'immobles i no estrictament de dades relatives a la vida íntima o personal dels seus titulars. No obstant això, en la mesura que en el Registre s'hauran d'inscriure

també grans tenidors persones físiques, és cert que l'esmentada inscripció pot tenir un impacte en el seu àmbit personal, com a subjectes d'aquest dret fonamental.

El Tribunal Constitucional ha sostingut que formen part de la intimitat les dades relatives a la situació econòmica d'una persona quan, a través de la indagació o investigació, permeten penetrar en la zona més estricta de la vida privada o, el que és el mateix, en els aspectes més bàsics de l'autodeterminació personal de l'individu (STC 99/2004, de 27 de maig, FJ 13). Les dades a què fa referència el precepte objecte de dictamen no participarien de les característiques abans descrites. I encara que fos així, que una intromissió en la intimitat protegida «sea susceptible de reputarse como legítima es que persiga un fin constitucionalmente legítimo, o, lo que es igual, que tenga justificación en otro derecho o bien igualmente reconocido en nuestro texto constitucional» (STC 233/2005, FJ 5, fent citació de nombrosa doctrina), i que no pot entendre's de tal manera que constitueixi un obstacle per al compliment de deures constitucionals (STC 76/1990, de 26 d'abril, FJ 10, i 110/1984, de 26 de novembre, FJ 5). A aquests efectes, la protecció del dret a l'habitatge es pot considerar que és una finalitat i un mandat que l'Estatut (art. 26) i la Constitució (art. 47) imposen a tots els poders públics, entre els quals, singularment, al legislador.

D'acord amb això, en aquest supòsit, les dades objecte de comunicació obligatòria o d'inscripció responen a un interès públic legítim, la correcta planificació i execució de les polítiques d'habitatge, competència atribuïda a la Generalitat per l'article 137.1 EAC, ja que la determinació dels grans tenidors i del parc d'habitatges que concentren és un element necessari per desenvolupar mesures d'ordenació del mercat residencial.

Així mateix, pel que fa al dret a la protecció de dades de caràcter personal ex art. 18.4 CE, tot i que el Projecte de Llei no té com a objecte la regulació del tractament de les dades personals en matèria d'habitatge i, en concret, les relatives als grans tenidors d'habitatge, és cert que la comunicació de dades que preveu l'apartat 3 de la disposició addicional vint-i-setena pot comportar el tractament d'algunes dades personals en el sentit dels articles 4.1 i 4.2 del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, general de protecció de dades (RGPD). En conseqüència, aquests tractaments hauran d'ajustar-se a les previsions del RGPD i de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD). D'acord amb l'article 6.1, lletres c i e del RGPD, el tractament i la comunicació de dades personals és lícit quan és necessari per complir una obligació legal o per a l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament.

L'article 8 LOPDGDD recorda, així mateix, que les administracions públiques poden tractar i comunicar dades personals entre elles quan aquesta comunicació sigui necessària per a l'exercici de les seves competències i estigui prevista en una norma amb rang de Llei. En aquest cas, la Llei 18/2007 estableix expressament un mandat legal de cooperació entre administracions públiques, totes implicades en el foment de l'accés a l'habitatge, que es vincula a l'eficàcia de les polítiques públiques en aquesta matèria, proporcionant així el títol habilitant necessari per a aquest intercanvi d'informació.

Quant a la possible publicació de la identitat de les persones grans tenidores, cal remarcar que la disposició addicional vint-i-setena qüestionada no conté cap previsió específica sobre la publicitat d'aquesta informació, ni tampoc remet a un desplegament reglamentari en aquest sentit.

Per altra part, el procediment i les condicions en què s'efectuarà l'accés per part de les altres administracions a la informació continguda en el Registre correspondran al desenvolupament reglamentari i, eventualment, en formaran part. Per això, i atès que no formen part del contingut del Projecte de Llei sotmès a dictamen no pot ser objecte de pronunciament perquè no es pot efectuar un control preventiu (per tots, DCGE 6/2020, de 30 de juliol, FJ 3.1.B). Ara bé, el Reglament haurà de respectar estrictament els límits i les obligacions legals en matèria de protecció de dades personals i, en cas contrari, pot ser objecte d'impugnació.

D'altra banda, amb relació a la possible vulneració de la reserva de Llei continguda a l'article 53.1 CE, l'habilitació al reglament que conté el precepte objecte de dictamen no constitueix una remissió prohibida que vulneri els drets constitucionals de l'article 18.1 i .4 CE. D'una banda,

perquè el contingut de la mencionada habilitació es troba clarament delimitada pel Projecte de llei. Així doncs, la norma legal, tot i que podria haver estat més exhaustiva, defineix el marc essencial del Registre fixant l'àmbit subjectiu de l'obligació d'inscripció i l'objectiu, habilitant l'abast del desenvolupament reglamentari, que ha de consistir en concretar la forma, les dades i els terminis de la inscripció. I, d'altra banda, perquè és clar que l'habilitació reglamentària que s'efectua, atesa la naturalesa del seu contingut, tampoc no constitueix una limitació que desfiguri la configuració legal del règim jurídic general i dels elements essencials del dret a la intimitat ni a la protecció de dades personals de l'article 18.1 i .4 CE, sens perjudici de les precisions que s'efectuen en el Dictamen sobre l'afectació a aquests drets fonamentals.

Finalment, tampoc es produeix una contravençió de l'article 14 CE per un suposat tracte diferenciat entre persones físiques i jurídiques grans tenidores, en relació amb l'exempció d'inscripció d'aquestes darreres «si compleixen determinats requisits socials». La tipologia esmentada és la prevista a l'article 5.9.b.1r de la Llei 24/2015, relativa a les persones jurídiques «promotors socials a què fan referència les lletres a i b de l'article 51.2 de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge», que queden exclosos de la consideració de grans tenidors als efectes de la norma, i, per tant, no estarien obligats a inscriure's en el Registre regulat a la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007.

La mateixa Llei 24/2015, a l'article 5.9, lletra d, preveu el mateix règim per les persones físiques que són també grans tenidors als efectes de la Llei a les quals se'ls apliquen «les mateixes excepcions que estableixen per a les persones jurídiques els punts 1r i 2n de la lletra b» i, per tant, que si són promotors socials quedarien exclosos també de la consideració de grans tenidores i no caldria la seva inscripció en el Registre.

Idèntica consideració és aplicable a les persones físiques i jurídiques definides com a grans tenidors en l'article 3.k de la Llei 12/2023, precepte al qual també es remet la disposició addicional examinada. Aquesta remissió a una mera definició que, a més, no fa cap diferenciació de tracte entre les persones físiques i les persones jurídiques, no impedeix que sigui d'aplicació l'article 5.9, lletra d, de la Llei 24/2015, que, com s'ha dit, preveu que les persones físiques, si actuen com a promotors socials en el sentit de l'article 51.2 en relació amb l'article 50 de la Llei 18/2007, no són considerades grans tenidores, i, per tant, estarien exemptes de la seva inscripció en el Registre.

Setena. *L'article 3, apartat 5 quater, del Projecte de llei, que incorpora l'article 37 bis, apartat 2, al text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, no vulnera l'article 33 CE.*

Adoptada per majoria de 8 vots a favor i 1 en contra.

El dret de propietat reconegut a l'article 33 CE es configura, segons jurisprudència constitucional i doctrina consultiva, com un dret amb doble dimensió —individual i institucional— indissociable de la seva funció social i correspon al legislador concretar-ne el règim jurídic per a cada categoria de béns, respectant el seu contingut essencial, entès com la recognoscibilitat del tipus de propietat en el moment històric i la seva efectiva practicabilitat, sense poder buidar la utilitat individual del dret ni convertir-se, de fet, en una privació, cas en què es donaria lloc a la indemnització prevista a l'article 33.3 CE.

Dins d'aquest marc, el control constitucional sobre els límits o les càrregues que el legislador imposa a la propietat s'articula mitjançant el test de raonabilitat i de just equilibri, criteri consolidat tant pel Tribunal Constitucional com pel Tribunal Europeu de Drets Humans i reiterat pel Consell, que exigeix verificar l'existència d'una relació raonable entre els mitjans emprats i la finalitat d'interès general perseguida.

Amb aquests criteris —preservació del contingut essencial i test de raonabilitat—, s'examina la conformitat de la regulació prevista a l'article 37 bis TRLU, incorporat per l'article 3, apartat 5 quater, del Projecte de llei, específicament pel que fa a les delimitacions del dret de propietat que el precepte permet introduir mitjançant el planejament urbanístic.

La limitació dels usos urbanístics forma part del contingut mateix del dret a la propietat. Així, tant la normativa urbanística estatal —en l'àmbit de les seves competències que poden incidir en la delimitació externa dels usos del sòl i de les edificacions (art. 149.1.1 i .1.13 CE)— com la

normativa autonòmica dictada en exercici de la competència exclusiva (art. 137 i 149 EAC) estableixen un sistema d'usos del sòl que constitueix un element essencial en la definició del contingut concret del dret de propietat sobre terrenys i edificacions. Tanmateix, és el planejament urbanístic l'instrument que concreta i precisa aquests usos, tant pel que fa al seu desenvolupament i la seva precisió com a la seva atribució als diferents àmbits i immobles mitjançant la qualificació urbanística. En aquest marc, la regulació catalana d'ordenació territorial i urbanística —i els instruments de planejament que la despleguen—, en preveure l'ús residencial com a ús urbanístic possible, s'inscriu plenament en la lògica de la legislació bàsica estatal. Aquesta disposa que «el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia» (art. 3.4, in fine, TRLSRU). Aquesta previsió evidencia que l'adscripció del sòl a l'ús residencial no és una mera determinació tècnica, sinó un element central en la configuració i en l'efectivitat del dret constitucional a l'habitatge i en la definició de les facultats corresponents del dret de propietat.

L'article 37 bis, apartat 2, preveu, en primer lloc, que «[e]l planejament urbanístic en les zones d'ús residencial ha d'admetre sempre el tipus d'ús com a residència habitual i permanent de persones» i, en segon lloc, que «es pot establir la compatibilitat [...] dels altres tipus residencials d'acord amb el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible i la garantia i promoció del dret a l'habitatge».

Pel que fa al primer incís, ens trobem davant d'una delimitació legal del contingut del dret de propietat immobiliària plenament concorde amb l'article 33 CE perquè es limita a establir que, en les zones que el mateix planejament qualifica com d'ús residencial, s'ha de mantenir oberta la possibilitat que els habitatges es destinin a residència habitual i permanent, sense obligar els propietaris a adoptar efectivament aquest destí, i sense excloure usos compatibles ni restringir la transmissió, l'arrendament o la configuració jurídica dels immobles.

Es tracta d'una previsió que respon a la finalitat de garantir la disponibilitat d'habitatges destinats a residència habitual i permanent, complint així la funció social que la Constitució atribueix a la propietat immobiliària destinada a ús residencial, de manera que, d'entrada obeeix a una finalitat legítima d'interès general: garantir que en les àrees qualificades com residencials no es produeixin processos d'exclusió de l'ús residencial habitual i permanent que puguin afectar el dret a un habitatge digne (art. 47 CE).

En segon lloc, aquesta regulació introdueix una delimitació (que el planejament ha d'admetre sempre el tipus d'ús com a residència habitual i permanent de persones) que no fa irreconeixible el tipus dominical ni anul·la la seva utilitat individual, aspectes aquests que constitueixen el nucli del contingut essencial del dret. Al contrari, el que fa és garantir que el propietari podrà optar per una de les formes de gaudi pròpies del seu dret, sense limitar-lo en cap sentit.

Per aquestes raons, l'article 37 bis.2, primer incís, és conforme amb l'article 33 CE i a la mateixa conclusió i pels mateixos motius s'arriba respecte del segon incís, que permet que el planejament urbanístic en les zones d'ús residencial pugui establir «la compatibilitat» de l'ús com a residència habitual i permanent de persones amb «altres tipus residencials» d'acord amb el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible i la garantia i promoció del dret a l'habitatge.

Una altra situació es planteja en aquest mateix segon incís de l'apartat 2, quan preveu que es pugui establir la «prohibició» dels altres tipus d'usos residencials. Aquesta possibilitat d'exclusió dels tipus d'usos residencials diferents als de residència habitual i permanent configura una potencial limitació del dret de propietat, cosa que no resultava de la simple obligació d'admetre l'ús d'habitatge habitual i permanent o d'establir la compatibilitat amb aquests altres usos. En efecte, mentre que en aquests casos la norma es limita a garantir la possibilitat d'un ús residencial habitual i permanent, la previsió que ara s'examina, quan obre la porta perquè el planejament pugui establir la «prohibició dels altres usos residencials», preveu la possibilitat que es produeixi una restricció de les facultats dominicals.

En altres paraules, el planejament pot arribar a prohibir totes les formes d'ús de l'immoble que no siguin les de residència habitual i permanent. Tanmateix, cal remarcar que aquest precepte

no imposa aquesta prohibició sinó que habilita perquè el planejament pugui incorporar-la d'acord amb les circumstàncies establertes en el mateix precepte.

Aquesta previsió té per finalitat garantir la disponibilitat d'habitatges destinats a residència habitual i permanent i respon, per tant, a una finalitat legítima d'interès general: assegurar que, en les àrees qualificades com a residencials, la presència d'altres usos no comporti una excessiva limitació de l'ús residencial habitual i permanent que puguin afectar el dret a un habitatge digne (art. 47 CE).

Quant a la raonabilitat de la mesura, en abstracte, supera el control exigible a les limitacions del dret de propietat, perquè el que cal comprovar és si la restricció prevista (no aplicada) guarda una relació raonable i no arbitrària amb la finalitat d'interès general perseguida. En el cas present, permetre al planejament prohibir els altres usos residencials que no siguin habituals i permanents en zones que es pretenen destinar a habitatge estable és una mesura coherent amb els objectius de la preservació de la funció residencial del sòl i amb la garantia de disponibilitat d'habitatge residencial per a la població local.

Ahora, la previsió, en si mateixa, no buida de contingut el dret de propietat ni el fa irreconeixible ja que segueixen corresponent al propietari les facultats d'ús (per bé que limitades) i d'alienació del bé.

En definitiva, la mesura examinada s'inscriu en el marc constitucional que habilita el legislador a modular el contingut del dret de propietat d'acord amb la seva funció social, respecta el contingut essencial d'aquest dret i manté un just equilibri entre les exigències de l'interès general i la protecció de les facultats dominicals, d'acord amb el cànon de raonabilitat que presideix aquest àmbit.

En últim terme, pel que fa a l'eventual situació en què el planejament urbanístic arribi a establir la prohibició d'altres tipus d'ús residencial que no sigui el de residència habitual i permanent, en aquest cas, i atès que es tractaria de la intervenció més severa sobre les facultats dominicals que el precepte habilita al planejament caldria, igualment, aplicar de forma intensa a la mesura el cànon de raonabilitat establert pel Tribunal Constitucional, que exigeix verificar si la mesura manté un «justo equilibrio» entre les exigències d'interès general i la protecció de les facultats dominicals, determinant si la restricció, en el cas que s'apliqui, guarda una relació raonable amb la finalitat d'interès general perseguida, cosa que requereix una anàlisi contextual i actualitzada, vinculada a les circumstàncies concurrents en el moment de l'aprovació del planejament. Cal recordar que, tal com recull el precepte mateix, la decisió que s'adopti ha de ser d'acord amb «el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible i la garantia de la promoció del dret a l'habitatge».

En conseqüència, la valoració constitucional d'una prohibició d'usos residencials haurà de tenir en compte la situació real del mercat d'habitatge —incloent-hi el grau de tensió residencial, la disponibilitat d'habitatge permanent i les necessitats de protecció del parc residencial— així com els objectius d'ordenació territorial i urbana que es pretenguin assolir. També resultarà determinant examinar si existeixen alternatives menys restrictives que permetin assolir la mateixa finalitat amb una afectació menor sobre les facultats dominicals.

Només a partir d'aquesta anàlisi concreta serà possible precisar si la mesura constitueix una delimitació constitucionalment admissible del dret de propietat, integrada en la seva funció social, o si, per contra, deriva en una afectació no raonable que pugui arribar a configurar-se com una veritable privació del dret, i aplicar, si s'escau, el règim jurídic indemnitzatori corresponent derivat de la garantia patrimonial.

Per tant, l'enjudiciament abstracte de constitucionalitat no perjudica la legitimitat de la seva efectiva i concreta aplicació per part del planejador urbanístic. En el cas que aquest fes ús de la possibilitat oberta per la llei, restarà sotmès als mateixos límits constitucionals de l'article 33 CE i haurà de justificar la seva decisió amb la intensitat especial que es deriva del caràcter igualment intens de la restricció imposada als titulars del dret de propietat. Aquesta justificació haurà de tenir en compte la situació del dret d'accés a l'habitatge en el context concret de què es tracti i estarà sotmesa al control jurisdiccional propi de l'activitat de planejament urbanístic.

Finalment, tampoc es prejutgen les eventuais conseqüències que aquestes afectacions de drets puguin comportar, amb especial menció de la responsabilitat patrimonial de l'Administració de l'article 106.2 CE, com a instrument de «garantía patrimonial del ciudadano; garantía constitucional que, por lo tanto, se despliega no solo en supuestos de expropiación forzosa, sino también en otros supuestos indemnizatorios (por todas, SSTC 61/1997, FJ 33, y 112/2018, de 17 de octubre, FJ 4)» (STC 64/2025, FJ 4.b).

Vuitena. L'article 11 del Projecte de Llei, en la nova redacció que dona a l'article 47 del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, en el seu conjunt, vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE i també l'article 53.1 CE en relació amb l'article 33 CE.

En cas que es vulgui mantenir el contingut d'aquesta regulació caldria que una norma amb rang legal prevegi expressament el règim temporal de les qualificacions d'habitatge amb protecció oficial, sens perjudici d'una possible remissió al desenvolupament reglamentari.

Adoptada per unanimitat.

La regulació dels habitatges amb protecció oficial, que respon a les polítiques públiques de la Generalitat per facilitar l'accés a l'habitatge i que està directament connectada a la planificació i la programació en aquest àmbit, s'insereix en la competència de la Generalitat de l'article 137 EAC. A Catalunya, la regulació de la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial està prevista a l'article 79 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, que resulta completada, per remissió expressa del seu apartat 2, per l'article 47 del Decret 75/2014, que ara modifica l'article 11 del Projecte

a) La situació de la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial no ha estat sempre igual sinó que ha anat canviant, sobretot en funció de les característiques del parc immobiliari en cada etapa. En aquest sentit, hi ha períodes en què el legislador català i les normes de desenvolupament dels plans d'habitatge han previst que aquesta vigència havia de ser de noranta anys en determinades situacions dels habitatges, i en cap cas inferior a trenta anys (anterior al 2008), de trenta anys com a mínim també en aquestes mateixes situacions (del 9/4/2008 al 30/12/2011) o en què no s'ha establert legalment cap durada mínima i s'ha habilitat el Govern perquè ponderi, adequi i distingeixi el termini de qualificació, atenent, això sí, a la importància i els tipus d'ajuts percebuts i, a més, al fet que els terrenys o els immobles haguessin estat reservats o no pel planejament urbanístic per destinar-los a habitatge amb protecció oficial (del 31/12/2011 al 7/3/2019), fins arribar a les regles actuals (segons la redacció donada a l'art. 79 de la Llei 18/2007 pel Decret llei 17/2019) segons les quals la vigència de la declaració d'habitatge amb protecció oficial és indefinida en els supòsits previstos a les lletres a, b i c de l'article 79 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, mentre que, en la resta de casos, per remissió de la Llei al reglament, resta sotmesa als terminis fixats per l'article 47 del Decret 75/2014.

Per contra, el Projecte de Llei pretén establir amb caràcter general una vigència permanent de les declaracions de protecció oficial, així com un règim específic de pròrrogues. Aquesta nova regulació s'introdueix mitjançant la modificació del Decret 75/2014 per una norma amb rang de llei que, tot seguit, és objecte de deslegalització a la disposició final primera que, sota el títol «Manteniment del rang reglamentari», disposa que «[e]ls preceptes del [...] Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, modificats per aquesta llei, mantenen el rang reglamentari de decret a efectes de desplegament, modificació i derogació». Es tracta d'una operació que planteja diverses qüestions rellevants per a la correcta intel·ligibilitat del text i per a la determinació dels seus efectes:

(i) Primerament, la previsió del caràcter permanent de la qualificació entra en contradicció directa amb l'article 79.1 i .2 de la Llei 18/2007 i, per tant, el ve a substituir materialment, cosa que hauria d'haver comportat, de manera coherent, una modificació o, si escau, una derogació expressa d'aquest precepte legal. D'altra banda, el mateix Projecte de Llei (art. 5, apt. 2) conté una modificació de l'article 79.1 de la Llei 18/2007 que manté algunes qualificacions de protecció oficial amb caràcter merament «indefinit» quan més endavant s'està establint una regla general de vigència permanent. Per aquesta raó, i per exigències de tècnica legislativa que en aquest cas resulten especialment rellevants per determinar la vigència i els efectes de la norma, un

mínim de claredat i de coherència sistemàtica de l'ordenament exigeix la derogació expressa o la modificació de l'article 79 de la Llei 18/2007.

(ii) Segonament, la nova regulació s'introdueix en una norma amb rang de llei —el Projecte de llei actualment en tramitació— però mitjançant la modificació d'un reglament (el Decret 75/2014), tot i mantenint-ne el rang reglamentari. S'elimina el text legal que fonamentava i habilitava l'aprovació pel Govern de l'article 47 del Decret 75/2014 i que alhora fixava alguns criteris de l'abast d'aquesta remissió («si s'han atorgat ajuts públics o no per a la seva promoció i la naturalesa d'aquests, incloent-hi la cessió gratuïta del sòl o el vol afectats o per un preu inferior al seu valor»). D'aquesta manera, es regula una qüestió políticament transcendent com és el règim de vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial sobre la base d'un nou fonament legal (el Projecte de llei) que, per aplicació de la disposició final primera de la iniciativa legislativa, no quedarà recollida textualment a la llei, tot desapareixent l'habilitació legal, que ha d'incloure les condicions a les quals s'haurà de subjectar la futura regulació reglamentària.

La configuració resultant és prou singular i complexa i genera una incertesa sobre el contingut i la vigència de les normes que resulta incompatible amb el principi de seguretat jurídica. Aquesta situació, en cas que es vulgui mantenir la regulació objecte de dictamen, seria convenient corregir-la mitjançant una modificació expressa de l'article 79 de la Llei 18/2007, en el sentit de preveure a la llei l'habilitació reglamentària necessària per a la nova regulació que es pretén. Així mateix, la nova regulació del Decret 75/2014 podria incloure's en el text del Projecte de llei i mantenir-ne el rang reglamentari, com és el cas.

(iii) Finalment, la determinació de la vigència de la qualificació de l'habitatge de protecció oficial és un element de rellevància indiscutida per a la política d'habitatge i per al propi dret constitucional i estatutari d'accés a l'habitatge, que incideix en el dret de propietat d'aquesta categoria d'habitatges (art. 33 CE). En conseqüència, aquesta decisió, ha d'adoptar-se mitjançant una norma amb rang legal (art. 53.1 CE), sens perjudici que el reglament en pugui desenvolupar el contingut i preveure eventuais excepcions. Fins ara, l'article 79 de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge ha satisfet les exigències de la reserva de llei, en la mesura que adoptava la decisió fonamental (establir supòsits de vigència indefinida de la qualificació d'habitatge protegit i habilitava el reglament per establir terminis per a altres supòsits). El Projecte de llei altera materialment aquesta opció legislativa, que passa a ser la del caràcter permanent de la qualificació. Fer-ho a través de la modificació (amb rang legal) d'un reglament que, de manera immediata és objecte de deslegalització (disp. final primera) no només resulta confús sinó que suscita problemes addicionals sobre el respecte a la reserva de llei en aquest àmbit.

Tenint en compte les consideracions efectuades i en virtut de l'article 19.1 LCGE, que permet ampliar l'objecte d'un dictamen a altres preceptes de la disposició qüestionada si hi tenen relació directa, es conclou que l'article 11 del Projecte de llei, pel qual es modifica l'article 47 del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, vulnera el principi de seguretat jurídica recollit a l'article 9.3 CE. Això és així perquè introdueix, amb caràcter general, un règim jurídic sobre la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial sense la necessària claredat i determinació, tant pel que fa a la seva relació amb l'article 79 de la Llei 18/2007 com pel que fa a la definició dels respectius àmbits temporals d'aplicació dels seus apartats i dels efectes que se'n deriven.

Adicionalment, el nou règim de qualificació que es pretén exigiria introduir una modificació expressa de l'article 79 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, o bé una altra norma amb rang de llei que contingués la decisió fonamental sobre els terminis de vigència de la declaració d'habitatge amb protecció oficial i que, alhora, constituís l'habilitació necessària de la intervenció reglamentària, sens perjudici de la seva possible remissió al desenvolupament reglamentari. Per tant, el fet que la disposició final primera del Projecte de llei mantingui rang reglamentari «als efectes de modificació, desplegament i derogació» comporta també la vulneració del principi de reserva de llei de l'article 53.1 CE, en relació amb el dret de propietat de l'article 33 CE.

b) El Projecte de llei no conté cap disposició transitòria que n'aclareixi els efectes, a diferència del Decret llei 17/2019 que, com hem vist, en introdueix la vigència indefinida de les qualificacions d'habitatge de protecció oficial a l'article 79.1 de la Llei del dret a l'habitatge (enfront dels terminis fixats per via reglamentària), va establir un règim transitori per als habitatges qualificats

definitivament abans de la seva entrada en vigor (disp. trans. segona): per a aquests, es mantenen la durada de la qualificació i els preus de venda i les rendes màxims del règim anterior, llevat dels habitatges integrats en patrimonis públics de sòl i d'habitatge, als quals s'aplicava el nou règim quant a la vigència de la qualificació.

La comprensió del contingut i els efectes de l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, del Pla del dret a l'habitatge exigeix contrastar-lo amb les previsions dels apartats 1 i 2 del mateix article, que introdueix també el Projecte de Llei objecte d'aquest Dictamen.

L'apartat 1 de l'article 47 estableix, amb caràcter general, la permanència indefinida de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial. En canvi, l'apartat 3 preveu una pròrroga obligatòria quan els habitatges s'inclouen en una ZMRT. En aquest darrer cas, però, la pròrroga de la qualificació pressuposa necessàriament l'existència d'un termini de vigència, l'esgotament del qual dona lloc a la pròrroga. Aquesta incoherència entre els apartats 1 i 3 es projecta igualment sobre la relació entre els apartats 1 i 2, en la mesura que aquest regeix «en tot el període de protecció», noció, com a mínim, aliena a una qualificació de caràcter «permanent». Si aquesta circumstància s'afegeix als dubtes i problemes de rang i sistemàtica exposats en l'anàlisi de l'article 47 del Decret 75/2014, la conclusió resultant és que aquest article, en el seu conjunt, genera en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes, atès que no permet identificar amb suficient precisió i claredat l'àmbit d'aplicació dels diversos règims configurats en els seus tres apartats.

En conseqüència, l'article 11 del Projecte de Llei, pel que fa a la nova redacció de l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, del Pla del dret a l'habitatge, vulnera el principi de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 CE.

Novena. L'article 11 del Projecte de Llei, en la nova redacció que dona a l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, des de la perspectiva del seu contingut material, no vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE en relació amb l'article 33 CE.

Adoptada per majoria de 8 vots a favor i 1 en contra.

La interpretació de l'apartat 3 del mateix article 47 del Decret 75/2014 segons la qual és d'aplicació a les qualificacions d'habitatge amb protecció oficial adoptades amb anterioritat a l'entrada en vigor de la nova regulació implica, efectivament, l'alteració de les condicions del dret de propietat ex article 33 CE (i, eventualment, facultats de tipus patrimonial) resultants d'una actuació formal i expressa de l'Administració (la resolució de qualificació, que ha d'indicar el període de durada del règim de protecció i les limitacions a les quals estan subjectes els habitatges, art. 46.4 Decret 75/2014). El dret afectat, doncs, en la configuració que deriva d'aquests actes administratius, es troba perfectament delimitat i ja integrat en el patrimoni del seu titular i no es tracta d'un dret condicionat o pendent d'alguna eventualitat incerta, i encara menys d'una mera expectativa. El precepte comporta, per tant, una aplicació retroactiva en sentit propi. Ara bé, aquesta retroactivitat no resulta necessàriament inconstitucional si existeix una «exigència qualificada del bé comú» que la justifiqui, la qual cosa exigiria, en tot cas, examinar addicionalment les variables de previsibilitat i la intensitat de l'afectació en relació amb els objectius perseguits.

En la situació de crisi habitacional actual, reiteradament posada de manifest per les institucions de la Generalitat i reconeguda pel Consell (DCGE 1/2025, FJ 3.F), l'existència d'un dret constitucional i estatutari d'accés a l'habitatge digne, íntimament vinculat a les necessitats existencials i a la vigència i exercici de nombrosos drets fonamentals (DCGE 1/2023, FJ 2), ha de considerar-se una finalitat pública que concreta una exigència qualificada del bé comú i que, per tant, pot emparar l'adopció excepcional de normes amb eficàcia retroactiva. En aquest context, la previsió de l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014 resulta adequada per a aquesta finalitat, atès que l'existència d'un patrimoni d'habitatges amb protecció oficial és un instrument fonamental per impulsar l'accés a l'habitatge, i la disminució o pèrdua d'aquest patrimoni pel pas del temps i per la caducitat de les qualificacions corresponents ha estat tradicionalment objecte d'atenció per part de les institucions públiques i constitueix un dels

obstacles més rellevants per a la seva actuació. Ultra això, la regulació examinada incideix en els drets afectats amb una intensitat adequadament modulada. La limitació de drets existent, ara objecte de pròrroga, tan sols es projecta sobre l'increment del valor patrimonial que es preveu obtenir a partir de la finalització de la vigència del règim de protecció oficial. Aquest increment es deriva del dret de propietat adquirit i consolidat, però en si mateix és una expectativa, la limitació de la qual té una intensitat adequada i coherent amb el règim de protecció preexistent que va donar lloc a l'adquisició de l'immoble.

Pel que fa a la previsibilitat de les mesures legals adoptades, la modificació de les condicions temporals de vigència de les qualificacions d'habitatge amb protecció oficial no és una situació imprevisible. Ben al contrari, les reformes de l'article 79 de la Llei 18/2007, abans assenyalades, mostren clarament el caràcter freqüent d'aquests canvis, plenament presents, a més, en el debat públic actual.

Respecte a l'afectació a situacions jurídiques individualitzades protegides pel principi de seguretat jurídica, aquesta exigeix la consideració i valoració de fets i d'al·legacions que no tenen cabuda en l'examen de constitucionalitat que correspon al Consell. D'una banda, perquè resulta essencial la participació i concreció d'arguments i pretensions per part dels particulars afectats, que no estan legitimats per participar en el procediment d'elaboració i emissió del Dictamen. I de l'altra, perquè exigeix la prova i la valoració d'elements de fet que estan sotmesos en tot cas a revisió i control per part dels tribunals ordinaris.

En conseqüència, des de la perspectiva del seu contingut material, l'article 11 del Projecte de Llei, en la nova redacció que dona a l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge, constitueix un supòsit de retroactivitat en sentit propi que, tanmateix, no resulta inconstitucional, en la mesura que es configura com una norma excepcional i adequada a la finalitat de fer efectiu el dret constitucional i estatutari d'accés a l'habitatge en les ZMRT mentre es mantingui aquesta situació. D'aquesta manera, quant a la regulació que efectua dels efectes de la norma sobre qualificacions de protecció oficial d'habitatges que hagin estat adoptades abans de l'entrada en vigor del nou règim no vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE en relació amb l'article 33 CE (dret de propietat).

Vot particular formulat pel conseller senyor Francesc Esteve Balagué

La discrepància del vot se cenyeix a la conclusió segona del Dictamen atès que considera que en l'elaboració del Projecte de Llei s'ha contravingut el principi d'autonomia local, en relació amb les facultats de participació dels ens locals, reconegut als articles 84, 85 i 86.3 EAC.

En concret, la incorporació d'esmenes al Dictamen de la Comissió de Territori i Habitatge que modifiquen substancialment i significativa el text sotmès a audiència vulneraria l'exigència estatutària de participació efectiva derivada del principi d'autonomia local. En aquest sentit, no s'haurien preservat les exigències necessàries perquè aquesta participació sigui efectiva: la primera, temporal, atès que la participació hauria de ser anterior i no posterior a la presa de la decisió normativa, i la segona, material, ja que l'escolta als ens locals s'hauria de produir en relació amb la proposta normativa que realment es discuteix, la que se sotmetrà a votació i, si és el cas, serà aprovada i tindrà sobre els ens locals una afectació concreta i directa.

Per aquest motiu, el vot particular defensa que la participació de les entitats municipalistes, que s'ha produït sobre una versió del Projecte de Llei que és anterior i diferent, de manera substancial, a la que finalment és objecte d'aprovació, no pot complir la finalitat atribuïda a la participació dels governs locals en el procediment legislatiu. El compliment seria formal però no material o substantiu.

Vot particular formulat per la consellera senyora Montserrat Rosell Martí

El vot coincideix amb el Dictamen en què el nou article 47.3 del Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge comporta una aplicació retroactiva en sentit propi o també anomenada retroactivitat autèntica i en què no consta cap valoració expressa del legislador sobre la finalitat específicament perseguida per aquest precepte. Ara bé, davant l'absència d'aquesta justificació considera que, per contra, les finalitats generals perseguides pel Projecte de Llei de fer efectiu el dret d'accés a l'habitatge previst als articles 26 EAC i 47 CE no són suficients per avalar la

intensitat ni les condicions exigides per excepcionar la regla general d'irretroactivitat. Així, addueix que no és objecte de discrepància la garantia d'un dret constitucional i estatutari d'accés a l'habitatge, ni tampoc que l'existència d'un parc d'habitatges de protecció oficial (públic i privat) pot ser un instrument important per impulsar l'accés a l'habitatge. Però, tractant-se d'una mesura que projecta efectes futurs sobre situacions generades amb anterioritat a la seva aprovació i que incideix en drets individuals determinats i consolidats resultant d'una actuació formal i expressa de l'Administració (la resolució de qualificació), cal una justificació reforçada i adequada de la mesura concreta que el legislador ha omès. I entén que tampoc no són suficients els altres criteris exposats en el Dictamen referents a la previsibilitat de la modificació i a la intensitat de l'afectació, propis de l'anàlisi de la retroactivitat impròpia (que no és el cas).

En conseqüència, conclou que l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, en la redacció derivada de l'article 11 del Projecte de Llei, constitueix un supòsit de retroactivitat en sentit propi que resulta inconstitucional i que, per tant, vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.