



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen 3/2023, d'1 desembre, sobre el Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic**

**Conclusions del Dictamen**

***Primera.** El Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic no vulnera l'article 64.1 EAC, quant al pressupòsit habilitant, ni els articles 64.1 EAC i 86.1 CE, pel que fa als límits materials del decret Llei. Adoptada per unanimitat.*

**1. Examen de la concurrència del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC**

La concurrència del pressupòsit habilitant, és a dir, l'existència d'una extraordinària i urgent necessitat, de conformitat amb la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva, presenta dues dimensions: la presentació explícita i raonada dels motius que han estat tinguts en compte pel Govern i la necessària connexió entre la situació de necessitat definida i les mesures concretes adoptades.

La jurisprudència constitucional (per totes, STC 16/2021, de 28 de gener, FJ 3) ha establert que la valoració de l'extraordinària i urgent necessitat d'una mesura pot ser independent de la seva imprevisibilitat i, fins i tot, del fet que tingui l'origen en la mateixa inactivitat del Govern, sempre que es doni l'excepcionalitat de la situació (amb esment de la STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6). Al fil d'aquesta doctrina, en la mateixa Sentència i el mateix fonament jurídic el Tribunal considera que el que realment ha d'importar no és tant la causa de les circumstàncies que justifiquen la legislació d'urgència com el fet que aitals circumstàncies efectivament es produeixin (amb esment de les STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 6, i 68/2007, de 28 de març, FJ 8) i es recolza, a l'hora de fer l'escrutini de la concurrència del pressupòsit habilitant, en una valoració de conjunt de les circumstàncies que envolten el cas (fent esment de les STC 332/2005, de 15 de desembre, FJ 5, i 31/2011, de 17 de març, FJ 3).

El Consell, quan controla si en l'aprovació d'un decret Llei es dona una situació d'extraordinària necessitat, ha de verificar que el Govern aportï una argumentació explícita, concreta i raonada que permeti fer «el test de revisió formal que ens correspon dur a terme i que substancialment s'adreça, també segons criteri de la jurisprudència constitucional, a descartar un ús abusiu o arbitrari de la potestat normativa excepcional conferida al Govern per l'article 64.1 EAC» (DCGE 5/2015, FJ 2.3). Es tracta d'una funció que «no s'ha d'identificar amb un control sobre l'oportunitat, l'eficàcia o la bondat tècnica de les mesures adoptades, sinó únicament com l'existència d'un vincle raonable entre aquestes i la situació que exigeix l'acció normativa reformadora» (DCGE 2/2019, FJ 2; 6/2012, FJ 2; 15/2014, FJ 2; 16/2014, FJ 2, amb citació de la STC 1/2012, FJ 6, 7 i 11).

El Tribunal Constitucional, en la seva jurisprudència més recent, ha insistit, d'una banda, en la inadmissibilitat de les «fórmules genèriques, estereotipades i rituals» com a justificació de l'extraordinària necessitat d'un decret Llei i, de l'altra, ha reiterat que el control sobre aquest element del supòsit habilitant de la norma és «extern», en el sentit que ha de «verificar» però no substituir el «judici polític o d'oportunitat» que correspon al Govern en el moment de l'aprovació o a la institució parlamentària en el tràmit de la convalidació (STC 15/2023, FJ 3; 18/2023, de 21 de març, FJ 3).

Quant a l'existència d'una necessària connexió entre la situació d'extraordinària i urgent necessitat definida i les mesures concretes adoptades, s'ha d'avaluar tenint en compte un doble criteri: d'una banda, el contingut, i d'altra banda, l'estructura de les disposicions del Decret Llei qüestionat. Des d'aquesta doble perspectiva, les mesures han de ser concretes i d'eficàcia immediata per fer front a la situació d'extraordinària i urgent necessitat. En altres paraules, les disposicions han de tenir relació directa o indirecta amb la situació que pretenen afrontar i, a més a més, han de modificar de manera immediata la situació jurídica existent. Al respecte, però, no

s'ha de confondre l'eficàcia immediata de la norma provisional amb l'execució instantània, aspecte, aquest, ja reiterat pel Tribunal Constitucional en una doctrina constant (per totes, STC 16/2021, FJ 4, o 237/2012, de 13 de desembre, FJ 6).

Aplicant la doctrina exposada al cas concret, l'explicació de la situació de l'extraordinària necessitat que fa l'exposició de motius del DL 3/2023 i la documentació inclosa en l'expedient de la seva tramitació identifica clarament una circumstància com és l'accelerat increment en els darrers anys de la destinació a ús turístic dels habitatges en determinats àmbits territorials, amb la consegüent disminució dels habitatges dedicats a ús residencial i amb els efectes negatius, d'una banda, de dificultar el gaudi del dret constitucional dels ciutadans a l'habitatge en un context d'augment significatiu de la població de Catalunya i, de l'altra, de provocar la ruptura de l'equilibri de l'entorn urbà. Aquests elements permeten estimar que la justificació no és genèrica, ni estereotipada, ni ritual sinó que, com exigeix la jurisprudència doctrinal i la doctrina del Consell, conté una argumentació explícita i raonable de factors i de situacions fàctiques.

Per tant, la mesura descrita al Decret Llei per pal·liar aquest efecte, consistent a sotmetre a autorització prèvia la destinació de l'habitatge a ús turístic i alhora limitar el nombre d'habitatges destinats a aquest ús, compleix la condició de la necessària connexió exigida per la jurisprudència i la doctrina constitucional, atès que no es podrà destinar a ús turístic cap nou habitatge que no disposi de llicència urbanística en els municipis assenyalats en el Decret Llei i sempre que el planejament urbanístic ho permeti.

A més a més, els efectes de l'aplicació del Decret Llei són immediats i directes. Efectivament, a partir de l'entrada en vigor de la norma (l'endemà de la seva publicació), tots els habitatges que es vulguin destinar a ús turístic, ubicats en municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i/o en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic, hi queden sotmesos i hauran d'obtenir llicència urbanística prèvia. Aquesta exigència, a més, s'incorpora, com és lògic en una adequada tècnica legislativa, al text refós de la Llei d'urbanisme, afegint a aquest efecte una nova lletra, la p, a l'apartat 1 de l'article 187, que regula els supòsits subjectes a llicència urbanística prèvia. Així mateix, i vinculada a l'anterior modificació, el Decret Llei afegeix una nova disposició addicional, la vint-i-setena, a l'esmentat text refós, on s'estableix que el planejament urbanístic haurà de permetre expressament la compatibilitat de l'ús turístic amb l'ús d'habitatge destinat a domicili habitual i permanent.

No es pot confondre l'eficàcia immediata de la norma amb l'execució instantània. Així, la disposició transitòria segona, segons es desprèn de la dicció del precepte, pretén compassar el règim transitori dels habitatges degudament habilitats a l'entrada en vigor del Decret Llei amb la durada de les llicències urbanístiques exigides per a la seva aplicació, que, de conformitat amb l'article 1.2, és de 5 anys.

En conseqüència, de l'exposició de motius i de la documentació que acompanyen l'elaboració i la tramitació del Projecte de decret Llei, se'n desprenen motius suficients per considerar que existeix una necessitat extraordinària i que el Govern l'ha raonat i justificat de forma suficient i, a més, existeix una connexió o un vincle raonables entre la mesura que s'adopta i la situació que exigeix l'adopció esmentada.

Quant a la concurrència de la urgència en l'aprovació del DL 3/2023, de conformitat amb la doctrina del Consell i la jurisprudència constitucional, s'ha d'entendre com la necessitat d'una actuació normativa immediata i, en general, es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada mitjançant els procediments legislatius accelerats de lectura única o d'urgència establerts al Reglament del Parlament (DCGE 1/2012, FJ 2; STC 137/2011, FJ 4). Tant el Tribunal Constitucional com el Consell han flexibilitzat en ocasions aquesta vinculació entre la urgència i la impossibilitat de recórrer als procediments parlamentaris mitjançant una valoració de conjunt de tots els elements a considerar en l'apreciació de la concurrència del supòsit de fet habilitant d'un decret Llei sense entrar específicament a valorar la viabilitat de l'alternativa dels procediments parlamentaris d'urgència (STC 93/2015, FJ 6; DCGE 15/2014, FJ 2, i 2/2019, FJ 2).

En el document d'anàlisi, tramès pel Govern el 23 de novembre com a documentació complementària, es troba de manera precisa la justificació de la urgència del DL 3/2023, vinculada als efectes de l'aprovació de la Llei estatal 12/2023 derivats de les mesures previstes en aquesta norma en matèria de congelació o abaratiment dels preus de lloguer d'habitatge. D'aquesta manera, ha quedat justificat que esdevé necessari actuar normativament per parar de manera immediata el que es qualifica d'èxode cap als habitatges d'ús turístic en els àmbits territorials on el gaudi del dret constitucional a l'habitatge no es pot garantir o l'entorn urbà està en risc.

## 2. Examen dels límits materials del decret llei fixats en els articles 64.1 EAC i 86.1 CE

De conformitat amb l'article 64.1 EAC, les matèries que estan vedades a la regulació per aquest instrument legislatiu són «la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat». Sobre això convé tenir present que, com ha sostingut el Tribunal Constitucional, els límits formals i materials als quals estan sotmesos els decrets llei autonòmics són, com a mínim, els mateixos que la Constitució imposa al decret llei estatal i, consegüentment, pel que ara interessa, és d'aplicació l'article 86.1 CE quant a la limitació material de no afectar els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I de la Constitució (entre d'altres, STC 16/2021, FJ 3, que es refereix a la STC 93/2015, de 14 de maig, FJ 3 a 6).

Sobre l'abast de la clàusula «no podran afectar», la mateixa jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva (per tots, DCGE 2/2019, de 22 de febrer, FJ 2) ha interpretat, des dels seus inicis (STC 111/1983, de 2 de desembre), que no pot ser entesa de manera que redueixi al no res el Decret llei, el qual ha de poder donar resposta a les perspectives canviants de la vida actual. En concret, sobre la possible afectació al dret de propietat de l'article 33 CE a través del decret llei, la jurisprudència constitucional ha tingut en compte l'especial configuració d'aquest dret en la mesura que, per imperatiu constitucional, la llei ha de delimitar el seu contingut en atenció a la seva funció social (art. 33.2 CE) (STC 112/2006, de 5 d'abril, FJ 20).

Més recentment, en la STC 9/2023, de 22 de febrer, el Tribunal es pronuncia sobre l'abast del límit material ex article 33 CE en matèria d'habitatge, començant per reconèixer el dret a la propietat com un conjunt de facultats individuals sobre les coses, però també i al mateix temps com un conjunt de drets i obligacions establerts d'acord amb les lleis en atenció a valors i interessos de la comunitat (entre d'altres, STC 37/1987, de 26 de març, FJ 2; STC 204/2004, de 18 de novembre, FJ 5, i STC 154/2015, de 9 de juliol, FJ 4).

Seguint la mateixa doctrina constitucional, el Tribunal reitera que es vulnera el límit material del dret a la propietat de l'habitatge si la norma té per objecte una regulació directa i general del dret o n'afecta el seu contingut essencial (per totes, STC 9/2023, precitada, FJ 4).

D'acord amb la doctrina esmentada, el Decret llei examinat, tot i que és evident que té incidència en el dret de propietat, en primer lloc, no efectua una regulació general ni directa del dret a la propietat de l'habitatge, per tal com estem davant d'una regulació puntual i sectorial en matèria d'urbanisme i habitatge que preveu una mesura d'intervenció administrativa per a l'exercici d'una activitat. Tampoc s'està afectant el contingut essencial del dret de propietat perquè la seva regulació està limitada a imposar una sèrie de condicionaments (sotmetiment a autorització) que afecta només una de les possibles facultats de disposició del propietari (destinar l'habitatge a ús turístic), deixant intacta la resta de facultats com ara dedicar-lo al lloguer de temporada o a lloguer per residència habitual (aquesta darrera precisament és la finalitat d'interès social a la qual va adreçada la norma, segons consta en l'exposició de motius) o, fins i tot, alienar-lo. D'altra banda, és una mesura de caràcter limitat per tal com afecta només aquells habitatges dels municipis llistats en l'annex de la norma i no necessàriament amb caràcter permanent. Finalment, quant a l'afectació, que pot ser més intensa per als propietaris d'habitatges que compten, en l'entrada en vigor del Decret llei, amb un títol habilitant per a l'exercici de l'activitat, la disposició transitòria segona de la norma en preveu un mecanisme compensatori a tall d'indemnització.

A la mateixa conclusió s'arriba quant a l'afectació a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE. En efecte, tot i que el sotmetiment de l'activitat d'habitatge d'ús turístic a llicència urbanística té una certa incidència en la llibertat d'empresa, en la mesura que restringeix l'exercici lliure de l'activitat econòmica esmentada, la normació que du a terme el Decret llei és sectorial i puntual i, per tant, no es pot considerar una regulació directa ni s'insereix en el que es pot entendre com el seu nucli essencial, com ara els principis i les garanties per al lliure establiment i la circulació del conjunt dels operadors econòmics (DCGE 2/2019, FJ 2). Més encara si tenim en compte que, en el supòsit que ens ocupa, la llibertat d'empresa està indefectiblement lligada al dret de propietat, perquè precisament el fonament de l'activitat econòmica la constitueix el bé (habitatge) i la dita activitat consisteix en un determinat aprofitament econòmic d'aquest bé (amb la seva destinació a habitatge d'ús turístic), de manera que aquesta no es pot deslligar del compliment de la funció social de la propietat. Atès que amb la regulació del DL 3/2023 no s'afectava el nucli essencial del dret de propietat, hem de considerar, doncs, que tampoc no s'infringeix el nucli essencial de la llibertat d'empresa.

**Segona.** *El Decret llei 3/2023 no vulnera l'article 149.1.13 CE ni, específicament, quant a la disposició transitòria segona, l'article 149.1.18 CE i troba empara en les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme (art. 149.5 EAC) i habitatge (art. 137 EAC). Adoptada per unanimitat.*

1. Competències exclusives de la Generalitat en matèria d'urbanisme (art. 149.5 EAC) i habitatge (art. 137 EAC)

El Tribunal Constitucional, en la STC 170/2012, de 4 d'octubre, fent citació de la STC 61/1997, ha definit el concepte material d'urbanisme i les potestats públiques que porta implícites. En aquest mateix sentit, el Consell, en els DCGE 6/2011, de 20 de maig, FJ 3, i 8/2011, de 27 de setembre, FJ 2, ha considerat que és a les comunitats autònomes —aquí, la Generalitat— i no a l'Estat a qui correspon fixar normativament l'ordenació urbanística a través de les potestats del planejament, la gestió o l'execució d'instruments de planificació i altres instruments d'intervenció administrativa.

En el recent Dictamen 1/2023, de 2 d'agost, FJ 2, s'exposa que el dret a l'habitatge és un dret que ha de guiar la política social i econòmica, que serveix d'orientació a l'acció dels poders públics i que es recull expressament tant en la normativa internacional com en els articles 47 CE i 26 EAC. En el mateix DCGE, mencionant altres pronunciaments (DCGE 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.2.A, i 8/2011, de 27 de setembre), se n'ha destacat el conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, integren la competència d'habitatge i el Tribunal Constitucional, en la Sentència 37/2022, de 10 de març, FJ 4, ha destacat el vessant de la competència de la Generalitat ex article 137 EAC en el desenvolupament de polítiques públiques en matèria d'habitatge centrades en l'activitat administrativa d'ordenació i foment del sector.

La regulació del DL 3/2023 en la mesura que té com a objecte principal establir un nou supòsit d'exigència de llicència urbanística per a l'exercici d'una activitat econòmica en matèria d'habitatge d'ús turístic i com a finalitat lluitar contra l'escassetat de l'habitatge destinat a la residència habitual i permanent de la ciutadania, troba empara principalment en el títol competencial relatiu a l'urbanisme (art. 149.5 EAC), que es considera prevalent, en relació amb l'habitatge (art. 137 EAC).

2. La competència de l'Estat en matèria de planificació econòmica ex article 149.1.13 CE

L'article 149.1.13 CE, relatiu a les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica quan es projecta sobre les competències, és un títol competencial de naturalesa horitzontal o transversal. El Tribunal Constitucional ja ha advertit el legislador estatal que l'ús indiscriminat o abusiu d'aquest títol competencial podria comportar el buidament de les competències autonòmiques i, en conseqüència, s'ha d'interpretar de manera restrictiva (STC 74/2014, de 8 de maig, FJ 3; 26/2012, d'1 de març, FJ 7; 125/1984, de 20 de desembre, FJ 1, i específicament en matèria d'urbanisme STC 143/2017, de 14 de desembre, FJ 2.B; 61/1997, FJ 24 i 36, i 170/2012, FJ 12).

La competència estatal basada en la invocació de l'article 149.1.13 CE, doncs, no es pot projectar sobre qualsevol acció de naturalesa econòmica, sinó que ha de tenir, segons la jurisprudència constitucional, una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general; en cas contrari, quedaria mancada de contingut una matèria o un títol competencial més específic (STC 45/2001, de 15 de febrer, FJ 8).

Així mateix, la doctrina consultiva, sense qüestionar el caràcter transversal de l'article 149.1.13 CE en l'ordre econòmic, que es projecta sobre els diferents sectors de l'economia, és força curosa en la seva apreciació. En aquest sentit, «s'ha de mantenir la regla que en els supòsits de concurrència entre aquest títol i un altre de més específic, normalment autonòmic, aquest últim ha de prevaldre sobre aquell, tret que l'objecte de la controvèrsia presenti l'exposada incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general» (DCGE 4/2013, FJ 2.1.B, fent esment del DCGE 2/2011, FJ 2.1).

Atenent la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge, com també el caràcter restrictiu amb què s'ha d'interpretar el títol competencial estatal, segons la jurisprudència constitucional (STC 170/2012, FJ 12) i la doctrina del Consell (DCGE 1/2023, FJ 3.3.A), es descarta que el Decret llei pugui entrar en conflicte amb la competència de l'Estat en matèria de planificació econòmica, prevista a l'article 149.1.13 CE, ja que no té la transcendència econòmica directa i general per afectar a aquesta competència. En tot cas, si es produeix una intervenció normativa posterior de l'Estat en aquest àmbit material sobre la base d'aquest títol competencial serà el moment d'analitzar la hipotètica contradicció entre la norma legislativa de la Generalitat i l'eventual regulació estatal.

3. La competència de l'Estat ex article 149.1.18 CE en matèria de legislació sobre expropiació forçosa i sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques

El contingut de la disposició transitòria segona del Decret llei preveu un mecanisme de caràcter compensatori que es concreta en la possibilitat de mantenir l'activitat d'habitatge d'ús turístic durant 5 anys, sens perjudici de la pròrroga addicional de fins a un màxim de 5 anys més i, per tant, en la possibilitat de continuar percebut els ingressos econòmics que se'n deriven.

Aquesta previsió no es pot incardinar en el supòsit de l'article 48.c TRLSRU ni, en general, de l'article 48 d'aquesta norma. Els supòsits als quals es refereix aquest article són els relatius a danys que deriven directament d'un canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística. El supòsit objecte de dictamen, per contra, és una mesura continguda en una norma de rang legal que estableix un règim transitori per pal·liar uns possibles efectes perjudicials sobre els titulars d'activitats d'habitatge d'ús turístic, que, en tot cas, s'ha de referir a la responsabilitat derivada dels actes del legislador (en aquest cas, governamental autonòmic) prevista a l'article 32.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Aquesta canalització de la responsabilitat per actes del legislador, que troba empara en el dit article 32.3 de la Llei 40/2015, és una disposició de caràcter bàsic que, igual que l'article 48 TRLSRU abans esmentat, també ha estat dictada per l'Estat en virtut de la competència establerta a l'article 149.1.18 CE.

A banda d'aquesta disposició legal de caràcter bàsic, el Tribunal Constitucional, en diverses sentències (STC 79/2019, FJ 6; 164/2001, FJ 47, i 61/1997, FJ 33), ja havia resolt que, més enllà de la regulació estatal (en matèria d'indemnitzacions), les comunitats autònomes també podien establir altres supòsits en concepte de responsabilitat administrativa.

Tampoc no es tracta d'una expropiació forçosa en el sentit de l'article 33 CE, atès que no es produeix una privació singular de l'habitatge ni, per descomptat, es pretén desposseir el contingut del dret. Reiterada jurisprudència del Tribunal Constitucional (STC 108/1996, de 13 de juny; 170/1989, de 19 d'octubre; 99/1987, d'11 de juny; 37/1987, de 26 de març, i 227/1988, de 29 de novembre), en ocasió d'analitzar el concepte d'expropiació implícit en l'article 33.3 CE, la circumscriu a la privació singular de la propietat privada o de drets o interessos patrimonials

legítims acordada imperativament pels poders públics, per causa justificada d'utilitat pública o interès social.

Una altra cosa són, a criteri del Tribunal Constitucional, les mesures de caràcter legal impulsades pel legislador que impliquin una reforma restrictiva de drets individuals o la limitació d'alguna de les seves facultats, que no estan prohibides per la Constitució «ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria» (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 11, i 112/2006, de 5 d'abril, FJ 20).

La regulació prevista per la disposició transitòria segona DL 3/2023, a més de no entrar en contradicció amb l'article 48.c TRLSRU, que no és aplicable, respecta les previsions de l'article 149.1.18 CE i el desenvolupament bàsic que n'efectua l'article 32.3 de la Llei 40/2015, per tal com estableix un mecanisme indemnitzatori a través d'una modalitat singular que no comporta una compensació monetària directa i que és fruit de l'opció del legislador governamental d'urgència de conformitat amb les seves competències sobre urbanisme i habitatge. La tècnica legislativa emprada per la Generalitat en aquest cas no és nova. Ha estat utilitzada també pel legislador estatal en altres regulacions sectorials.

***Tercera. El Decret llei 3/2023 no vulnera el principi d'autonomia local de l'article 86 EAC i 140 CE. Adoptada per unanimitat.***

El principi d'autonomia local està establert en els articles 137 CE i 84.1 EAC (pel que fa als municipis, en els articles 140 CE i 86 EAC). En relació amb l'abast d'aquest principi, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en multiplicitat de sentències sobre la garantia constitucional de l'autonomia local (entre d'altres, STC 41/2016, de 3 de març, FJ 9 i 11.b; 111/2016, de 9 de juny, FJ 11 i 12; 45/2017, de 27 d'abril, FJ 3.b; 54/2017, d'11 de maig, FJ 4.b; 101/2017, de 20 de juliol, FJ 5.a; 105/2019, de 19 de setembre, FJ 4, i 82/2020, de 15 de juliol, FJ 5), doctrina que ha estat acollida pel Consell en els seus pronunciaments (per tots, DCGE 8/2014, de 27 de febrer, i recentment 1/2023, de 2 d'agost).

L'autonomia local és un concepte que permet diverses configuracions legals, sempre, però, que respectin aquesta garantia constitucional. En efecte, el legislador autonòmic, quan pretengui legislar sobre una matèria que afecti l'autonomia local, haurà de respectar, d'una banda, la regulació sobre règim local dimanant del seu Estatut d'autonomia, la legislació bàsica dictada per l'Estat i, en últim terme, la garantia constitucional de l'autonomia local.

L'Estatut ha efectuat una extensa regulació del règim local a Catalunya, tant des de la perspectiva de l'organització territorial i institucional com competencial (art. 83 a 93, 151 i 160) i financera (art. 217 a 221), i incorpora clàusules de garantia de l'autonomia local, bé en forma de principis, bé mitjançant l'atribució de competències, com és el cas de la competència en l'ordenació i gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística, prevista a l'article 84.2.

Des del punt de vista competencial, l'article 160.1.b EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local (garantia constitucional), inclou la determinació, d'acord amb les lleis, de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.2 EAC que, com hem vist, abasta l'ordenació i gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística.

De conformitat amb la jurisprudència constitucional (per totes, STC 82/2020, de 15 de juliol, FJ 6, reproduïda per la STC 124/2023, de 26 de setembre, FJ 5), per determinar si la intervenció del legislador autonòmic en la regulació del règim local respecta o no la garantia constitucional de l'autonomia local, s'haurà de valorar si hi ha interessos supralocals que justifiquin que la comunitat autònoma dicti la regulació, si el legislador autonòmic ha ponderat els interessos municipals afectats i si ha assegurat als ajuntaments implicats un nivell d'intervenció tendencialment correlatiu a la intensitat dels dits interessos.

Al respecte, la regulació que efectua el DL 3/2023 es troba justificada per un interès supralocal, atès que la Generalitat la du a terme per tal d'abordar i pal·liar un problema vinculat a l'escassetat d'habitatge d'ús residencial en determinats municipis i actuant amb la convicció que el mercat creixent de l'habitatge d'ús turístic agreuja el problema. En la dita regulació, a més, es ponderen els interessos municipals afectats i s'assegura als ajuntaments implicats el nivell d'intervenció correlatiu a la intensitat dels seus interessos, ja que, per assolir la finalitat de la norma, s'ha pres la determinació d'utilitzar un instrument (la llicència urbanística) que l'ajuntament és competent per atorgar. I, a més a més, el seu atorgament es troba subordinat a la previsió expressa del planejament urbanístic, la competència de determinació del qual correspon als municipis.

El Decret llei, doncs, en la regulació que efectua i dins del marge decisor i discrecional intrínsec a una norma de rang legal, respecta les competències municipals, tant en l'àmbit del planejament com en el de l'atorgament de les llicències urbanístiques, observant en conseqüència els interessos que els són propis, per la qual cosa no vulnera el principi d'autonomia local constitucionalment garantida.

No modifica l'anterior conclusió la consideració dels peticionaris sobre el fet que la nova normativa ha establert condicions als municipis sense tenir en compte les realitats socioeconòmiques individuals de cadascun i que, en ser definides de manera lineal (sense matisos), afecten directament el respectiu model municipal, significadament la fixació del lliandar de la densitat de 5 o més habitatges per cada 100 habitants que suposa situar el municipi en l'annex del Decret llei. Sobre això, es considera que, dins del seu marge decisor i per assolir la finalitat que es proposa, el legislador governamental ha estimat, després de justificar-ho a la memòria inclosa en l'expedient de tramitació de la norma, que l'esmentat lliandar és un nombre que, per si mateix, és prou elevat com per distorsionar l'entorn urbà, siguin quines siguin les seves característiques, i provocar un desplaçament de gran nombre de residents, cosa que es pot evitar amb una correcta ordenació a través del planejament urbanístic i el sotmetiment de l'activitat d'habitatge d'ús turístic a llicència urbanística. El mateix quant al segon dels topalls màxims que estableix la norma de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants com a límit màxim d'atorgament de llicències i que igualment es troba justificat a la memòria esmentada. Així doncs, en tant que la mesura que ha adoptat el legislador no és irraonable i està justificada, no pertoca al Consell pronunciar-se sobre la seva oportunitat o si aquesta és la més adequada o la millor de les possibles, ni tampoc valorar materialment la justificació de la proporcionalitat invocada pel Govern.

Ultra això, respecte del qüestionament del caràcter uniforme de la nova regulació, és rellevant, tot i que no s'hi fa esment en la petició, que l'Estatut assumeix en el seu article 88 un «principi de diferenciació». La pròpia dicció del precepte estatutari descarta que exigeixi l'existència d'un contingut normatiu: en primer lloc, en definir l'obligació resultant com la de «tenir en compte»; en segon lloc, pel caràcter obert i la indeterminació de les qüestions considerades, i, en tercer lloc, per la seva mateixa naturalesa de principi. Des d'aquestes consideracions es contrasta amb el contingut del Decret llei i es constata que aquest darrer conté una regulació específica que afecta determinats municipis. No es tracta per tant d'una regulació uniforme, sinó que atén a la diversitat de les realitats municipals i no pot, per tant, afirmar-se que ignori les previsions de l'article 88 EAC.

Certament, aquesta regulació específica és única per a tots ells, sense ulteriors diferenciacions que podrien derivar-se de les seves particulars condicions, i ve determinada per la concurrència d'unes característiques úniques i assenyaladament per l'existència de 5 habitatges d'ús turístic per cada 100 habitants, que els peticionaris consideren que podrien ser més flexibles i diferenciades; és també una regulació que se superposa, sense fer-hi referència concreta, al règim especial dels municipis turístics de l'article 75 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovada pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, i dels municipis d'interès turístic previstos a la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya. La valoració d'aquestes qüestions no correspon, però, a un examen de conformitat jurídica amb el marc estatutari i constitucional sinó a l'exercici de les facultats legislatives i les opcions polítiques del Govern en l'aprovació del Decret llei i del Parlament en la seva eventual convalidació i tramitació com a projecte de llei.

Finalment, la tramitació per decret llei i l'extraordinària i urgent necessitat que li és inherent fa impossible la participació del Consell de Governos Locals, a qui l'Estatut, en l'article 85, atorga el caràcter i les funcions de representació de municipis i vegueries. El DL 3/2023 sí que preveu un sistema de participació, mitjançant audiència prèvia dels municipis afectats, quan es dictin les futures ordres de revisió, que tindrà lloc cada 5 anys, per part de la persona titular del departament competent en matèria d'urbanisme (art. 3). La intervenció i participació dels municipis en la tramitació de qualsevol iniciativa que afecti els seus interessos s'hauria de produir en el cas que el Decret llei es tramités com a Projecte de llei, amb la qual cosa es possibilitaria, llavors, que els municipis, a través del Consell de Governos Locals, poguessin fer present, en el tràmit legislatiu, les seves diverses situacions, necessitats, interessos i singularitats.

**Quarta.** *La disposició transitòria segona i la final primera del Decret llei 3/2023 no vulneren el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE*  
*Adoptada per unanimitat.*

El principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), segons doctrina reiterada del Consell (DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 1; 2/2021, de 29 de juliol, FJ 3.1, i 1/2023, FJ 3.7) i de la jurisprudència constitucional (STC 90/2009, de 20 d'abril, FJ 4 i 6, i 136/2011, de 13 de setembre, FJ 12.b), conté un concepte jurídic eminentment indeterminat, que ha de ser interpretat i aplicat de manera restrictiva com a paràmetre de validesa constitucional.

El Consell ha assenyalat reiteradament que no de tot defecte de tècnica legislativa s'ha d'inferir sempre una infracció constitucional, ja que, per tal que una norma esdevingui invàlida per aquest motiu «cal que la configuració de la seva regulació impossibiliti que els destinataris, de manera insuperable, coneguin les conseqüències que es puguin derivar de la seva aplicació, [...] essent per regla general la jurisprudència constitucional deferent cap al legislador» (DCGE 1/2023, FJ 3, fent citació dels dictàmens 8/2017, FJ 2, i 6/2016, FJ 3, entre d'altres). Tampoc s'ha de confondre aquest principi amb criteris d'oportunitat, ni amb l'encert o desencert de les opcions decidides pel legislador (DCGE 5/2022, d'1 de desembre, FJ 2; 18/2015, de 26 de novembre, FJ 3, i 6/2016, d'1 de desembre, FJ 3).

La dicció literal del règim transitori previst per la disposició transitòria segona del DL 3/2023, en els seus quatre apartats, no contravé el principi de seguretat jurídica entesa com a certesa del dret, atès que el seu text està redactat en uns termes clars i certs que no presenten dubtes dels seus efectes jurídics.

Tanmateix, el tractament d'aquesta disposició transitòria segona no es pot fer de forma aïllada sinó que s'ha de relacionar amb la disposició final primera, que s'analitza des d'aquesta perspectiva en virtut de l'article 19.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell.

De l'examen del paràmetre i de la seva projecció sobre ambdues disposicions es conclou que no són contràries al principi de seguretat jurídica entès com a claredat i certesa del dret, ja que es coneix de manera certa a quin règim jurídic estaran subjectes les activitats (obtenció de llicència urbanística durant el període transitori, pròrroga o cessació de l'activitat), com també els principis generals que han de regir l'atorgament de les llicències urbanístiques (publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva).

Dit això, és cert que l'aplicació i l'execució d'aquesta norma requerirà una regulació ulterior i concreta d'alguns criteris per fer efectius els principis que s'hi enuncien. En aquest sentit, la seva previsió caldrà incorporar-la en una eventual conversió del Decret llei en llei, en una altra norma legal sectorial, en el desenvolupament reglamentari corresponent i, especialment, en la normativa emanada pels municipis en virtut de les seves competències.