



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 3/2023, d'1 de desembre,
sobre el Decret llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents
sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Vintró Castells, de la vicepresidenta Maria Jesús Larios Paterna, de la consellera secretària Margarida Gil Domènech, del conseller Enoch Albertí Rovira, de les conselleres Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí i Eva Pons Parera i dels consellers Francesc Esteve Balagué i Eduard Roig Molés, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, pels grups parlamentaris de Vox en Catalunya i de Ciutadans i el Grup Mixt, i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Junts per Catalunya, respecte del Decret llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic (DOGC núm. 9036, de 8 de novembre de 2023).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 15 de novembre de 2023 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. E2023000430) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, del 14 de novembre, pel qual, de conformitat amb l'article 27.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es van admetre a tràmit les sol·licituds de dictamen, segons el que preveuen els articles 16.1.c i 23.c LCGE, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic, presentades el dia 13 de novembre de 2023, per més d'una desena part del diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar (Reg. Parlament núm. 115285), pel Grup Parlamentari de Vox en Catalunya, el Grup Parlamentari de Ciutadans i el Grup Mixt (Reg. Parlament núm. 115330) i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Junts per Catalunya (Reg. Parlament núm. 115331). La documentació tramesa pel Parlament adjuntava l'expedient d'elaboració del Decret Llei, que contenia la memòria justificativa, l'informe jurídic, el text del Decret Llei aprovat pel Govern i l'informe de la Direcció General de Pressupostos.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 16 de novembre de 2023, després d'examinar la legitimació i el contingut de les tres sol·licituds, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents.

Atès que aquestes sol·licituds requeien sobre la mateixa norma legal i tenien objectes connexos que justificaven la unitat de tramitació i decisió, en virtut dels articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i funcionament del

Consell, es va acordar obrir el tràmit d'audiència que preveu l'esmentat precepte legal perquè els sol·licitants fessin les observacions que estimessin oportunes sobre la possible acumulació dels procediments de dictamen.

Així mateix, el Ple va acordar l'assignació com a ponent de la primera sol·licitud a la consellera secretària senyora Margarida Gil Domènech i va quedar pendent l'assignació de la segona i tercera sol·licituds, en espera de la resposta dels sol·licitants sobre la possible acumulació dels procediments.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se al Parlament, als peticionaris i a la resta dels grups parlamentaris, com també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 23 de novembre de 2023 es va rebre en el Registre del Consell, en resposta a la sol·licitud de documentació complementària adreçada al Govern, un escrit del director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament que adjuntava tots els documents de l'expedient de tramitació del Decret llei del Govern, aportats també amb la sol·licitud efectuada pel Parlament, amb dos documents addicionals: una nota complementària a l'informe jurídic, elaborada per la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, de 20 de novembre de 2023, i un document d'anàlisi elaborat conjuntament per la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana i la Direcció General d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, de 21 de novembre de 2023, el qual incorpora dades oficials procedents del Registre de Turisme i de l'Institut d'Estadística de Catalunya (Reg. núm. E2023000436 i E2023000437).

5. En data 24 de novembre de 2023, de conformitat amb el tràmit d'audiència obert en virtut de l'acord adoptat en la sessió de 16 de novembre de 2023, en aplicació dels articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i

funcionament del Consell, un cop transcorregut el termini per a la realització d'aquest tràmit sense que s'hi haguessin presentat al·legacions, el Consell va acordar acumular les sol·licituds presentades pels grups parlamentaris de Vox en Catalunya i Ciutadans i el Grup Mixt i la sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Junts per Catalunya, a la primera sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, sobre el Decret llei 3/2023, de 7 de novembre de 2023, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic.

Així mateix, es va acordar que la consellera secretària senyora Margarida Gil, ponent per al Dictamen de la primera sol·licitud, assumís també les ponències de la segona i la tercera sol·licituds de Dictamen.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 1 de desembre de 2023 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 27.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'acaba d'indicar, a l'empara del que disposen els articles 16.1.c i 23.c de la Llei 2/2009, s'ha sol·licitat dictamen d'aquest Consell per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, pels grups parlamentaris de Vox en Catalunya i de Ciutadans i el Grup Mixt, i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Junts per Catalunya, respecte del Decret llei 3/2023, de 7

de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic (en endavant, DL 3/2023 o Decret llei).

A l'efecte de delimitar l'objecte de la nostra opinió consultiva, iniciarem aquest fonament jurídic amb una descripció de la finalitat i del contingut d'aquesta norma per, seguidament, contextualitzar-lo normativament. Addicionalment, ens referirem als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que es formulen en les tres peticions i els motius que els fonamenten i, a l'últim, assenyalem l'estructura que seguirà el present Dictamen per tal de poder tractar adequadament les qüestions suscitées.

1. El DL 3/2023 té per objecte, d'acord amb l'exposició de motius, establir un règim d'intervenció preliminar que consisteix a subjectar a una llicència urbanística prèvia la destinació a l'ús turístic dels habitatges que es trobin en els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic (apt. I, par. 10).

L'establiment d'aquest nou règim, segons la mateixa norma, té com a finalitat, d'una banda, lluitar contra l'escassetat de l'habitatge destinat a la residència habitual i permanent de la ciutadania (atès que el creixement d'habitatges d'ús turístic, en implicar el canvi de destí d'habitatges ja existents, és una de les causes de disminució del potencial mercat d'habitatges de caràcter permanent i habitual, que de per si ja és insuficient per cobrir la demanda residencial habitual existent a Catalunya i més tenint en compte el seu creixement poblacional actual), i, de l'altra, establir una ordenació urbanística que permeti conciliar la satisfacció del dret a l'habitatge de la ciutadania amb el destí d'alguns habitatges a l'ús turístic i l'exercici de l'activitat econòmica que li és inherent (exposició de motius, apt. I, par. 2 i 11). I tot això, atesa la necessitat que segueix expressant l'exposició de motius de regulació del creixent mercat d'habitatges d'ús turístic que ha proliferat al territori de Catalunya com a

conseqüència de la concurrència d'una sèrie de factors, com són l'explosió de la modalitat del turisme urbà, l'aparició de plataformes de comercialització d'allotjaments i el context regulador de la Unió Europea relatiu a la lliure prestació de serveis (apt. I, par. 1), així com els efectes derivats de l'aprovació de la Llei estatal pel dret a l'habitatge. L'anterior ha provocat que «de l'ordre del 20 % dels municipis que es relacionen a l'annex d'aquest Decret llei, i que representen un 50 % de la població d'aquests, ja hagin regulat l'ordenació dels habitatges d'ús turístic, atès que la proliferació d'aquesta modalitat ja ha tingut incidència en l'accés a l'habitatge» (apt. I, par. 4).

Per a l'assoliment d'aquests objectius, el Decret llei s'estructura en tres articles, dues disposicions transitòries, dues de finals i un annex.

L'article 1, en l'apartat 1, preveu la subjecció al règim de llicència urbanística prèvia la destinació dels habitatges a l'ús turístic en els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic. En l'apartat 2 estableix que aquesta llicència té una durada de 5 anys, prorrogable per períodes d'igual durada sempre que el planejament urbanístic ho permeti, d'acord amb la disposició addicional vint-i-setena del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (en endavant, TRLU) (nova disposició addicional incorporada pel mateix DL 3/2023).

L'article 2, en l'apartat 1, identifica els municipis on l'habitatge d'ús turístic es troba subjecte al règim de llicència urbanística prèvia, per remissió a l'annex del Decret llei que conté la llista dels municipis on hi ha problemes d'accés a l'habitatge o risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic. Al seu torn, l'apartat 2 de l'article preveu que la relació de municipis té una vigència de 5 anys, a comptar de l'entrada en vigor de la norma i que, en tot cas, perdrà vigència en el moment que es publiqui l'ordre que aprovi la relació que la substitueixi.

L'article 3 del Decret llei disposa la revisió periòdica de la relació de municipis cada 5 anys i amb audiència prèvia als municipis afectats, mitjançant una ordre de la persona titular del departament competent en matèria d'urbanisme.

La disposició transitòria primera estableix els requisits dels municipis que presenten problemes d'accés a l'habitatge, com també defineix la condició per ser considerat municipi en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic. L'apartat 1 es refereix als primers i indica que han de complir almenys un dels dos requisits següents: que la càrrega mitjana del cost del lloguer o de la hipoteca al pressupost personal o de la unitat de convivència, més les despeses i subministraments bàsics, superi el trenta per cent dels ingressos mitjans o de la renda mitjana de les llars o bé que en el període dels 5 anys anteriors a l'entrada en vigor del Decret llei el preu de lloguer o compra de l'habitatge hagi experimentat un percentatge de creixement acumulat almenys tres punts percentuals superior al percentatge de creixement acumulat de l'índex de preus de consum de Catalunya.

L'apartat 2 considera municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic aquells que presentin una ràtio de 5 o més habitatges d'ús turístic per 100 habitants en el moment de l'aprovació del Decret llei.

La disposició transitòria segona regula el règim transitori dels habitatges d'ús turístic degudament habilitats a l'entrada en vigor del Decret llei, en quatre apartats. L'apartat 1 preveu que els titulars dels habitatges que ja estan degudament habilitats i ubicats en un dels municipis enumerats en l'annex, en el termini de 5 anys des de l'entrada en vigor del Decret llei, han d'obtenir la llicència urbanística d'acord amb el règim establert a la disposició addicional vint-i-setena TRLU o bé cessar l'activitat.

L'apartat 2 disposa una única ampliació de fins a 5 anys més del règim transitori establert a l'apartat 1 anterior si el titular de l'habitatge acredita que el dit règim no compensa la pèrdua del títol habilitant d'habitatge d'ús turístic. En aquest cas, l'ampliació s'ha de sol·licitar a l'ajuntament on s'ubiqui l'habitatge una vegada transcorreguts 4 anys des de l'entrada en vigor del Decret llei i abans no finalitzi el període transitori previst a l'apartat 1.

L'apartat 3 estableix que el règim transitori previst en els dos apartats anteriors té, per a tots els afectats, el caràcter d'indemnització per tots els conceptes relacionats amb les modificacions introduïdes pel Decret llei en relació amb el nou règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic.

Finalment, l'apartat 4 preveu l'aplicació del règim transitori als municipis que s'incorporin de nou a la llista com a conseqüència de posteriors ordres i, a aquest efecte, indica que el termini de 5 anys previst a l'apartat 1 i el termini per a la sol·licitud de pròrroga de l'apartat 2 s'inicien a partir de l'entrada en vigor de l'ordre corresponent.

Pel que fa a les disposicions finals del Decret llei, la primera conté dues modificacions del TRLU. Així, en l'apartat 1 es modifica l'article 187.1, que enumera els actes subjectes a llicència urbanística prèvia, afegint-hi com a lletra p el nou supòsit dels habitatges d'ús turístic en els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i en els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic.

Així mateix, i vinculada a la modificació anterior, l'apartat 2 de la disposició final primera afegeix una nova disposició addicional, la vint-i-setena, al TRLU, amb la finalitat de regular el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic. El primer apartat disposa que en els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i en els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic, aquest últim només és

compatible amb l'ús d'habitatge si ho permet expressament el planejament urbanístic, quan es justifiqui la suficiència de sòl qualificat per a l'ús d'habitatge destinat al domicili habitual i permanent de la població resident, tenint en compte el règim de tinença dels habitatges al municipi; el fet de no posar en risc la protecció de l'entorn urbà, i el principi del desenvolupament urbanístic sostenible de l'àmbit que s'ordeni.

L'apartat segon estableix que les llicències urbanístiques d'habitatges d'ús turístic tenen una limitació temporal de 5 anys, prorrogables per períodes d'igual durada, sempre que el planejament urbanístic ho permeti. També disposa que no es poden atorgar més llicències que les resultants d'aplicar un màxim de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants i, finalment, que en l'atorgament de les llicències i les pròrrogues, els municipis han de garantir el compliment dels principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva.

La disposició final segona fixa l'entrada en vigor del Decret Llei l'endemà que hagi estat publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

A l'últim, en l'annex del Decret Llei hi figura la relació dels 262 municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic, que es troben subjectes al nou règim de llicència urbanística prèvia que preveu la norma.

2. Exposats el contingut i la finalitat del Decret Llei, per tal de situar-lo en el context normatiu en què s'aprova, hem de fer esment de la normativa europea, estatal i catalana amb la qual manté una connexió més directa per la matèria que regula.

La Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (LAU) distingeix entre l'arrendament d'habitatge (que recau sobre una edificació habitable per

satisfer la necessitat permanent d'habitatge de l'arrendatari, art. 2.1) de l'arrendament per ús diferent al d'habitatge (quan no té per objecte l'anterior sinó altres usos com, per exemple, el de temporada, art. 3.2). Amb les modificacions dutes a terme per la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges i, posteriorment, amb el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, ha quedat exclòs de l'àmbit d'aplicació d'aquesta norma legal «la cessió temporal d'ús de la totalitat d'un habitatge moblat i equipat en condicions d'ús immediat, comercialitzada o promocionada en canals d'oferta turística o per qualsevol altre mode de comercialització o promoció, i realitzada amb finalitat lucrativa, quan estigui sotmesa a un règim específic derivat de la seva normativa sectorial turística» (art. 5.e).

Pràcticament totes les comunitats autònomes, en virtut de les competències en matèria de turisme, han aprovat diverses regulacions sobre els habitatges d'ús turístic, que, en línies generals i a grans trets, no difereixen excessivament però sí que presenten especificitats sobretot pel que fa a la durada de l'estada o al procediment i la documentació necessària per iniciar l'activitat.

En efecte, el nou fenomen de l'allotjament col·laboratiu, expressió de l'economia col·laborativa, ha tingut un impacte molt important en el sector turístic no només pel que fa als seus trets especials i característics sinó també per la repercussió d'aquesta activitat econòmica en el conjunt del territori, atès que ha modificat l'espai restringit i urbanísticament delimitat de les «zones turístiques» i ha penetrat en l'espai urbà residencial, transformant d'aquesta manera l'entorn urbà.

A Catalunya, aquesta tipologia d'habitatges està regulada en el Decret 75/2020, de 4 d'agost, de turisme de Catalunya, que té per objecte definir els requisits turístics i de classificació de les empreses i les activitats turístiques,

de conformitat amb les previsions de la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme.

De fet, l'article 50 bis d'aquesta norma legal defineix els habitatges d'ús turístic com aquells que són «cedits pel seu propietari, directament o indirectament, a tercers, a canvi de contraprestació econòmica, per a una estada de temporada, en condicions d'immediata disponibilitat i amb les característiques establertes per reglament». El precepte, a més, disposa que els habitatges s'han de cedir sencers, de manera que no es permet la cessió per estances (apt. 1), com també que, per iniciar l'activitat, requereixen del títol habilitant exigint per la normativa vigent, que és necessari, a més, per oferir i comercialitzar el servei turístic d'allotjament en l'habitatge o per fer-ne publicitat. La prestació dels serveis d'allotjament s'inicia quan es fa la publicitat o la comercialització de l'allotjament, directament o per mitjà d'un intermediari (apt. 2). La cessió de l'habitatge d'ús turístic s'efectua per períodes de temps continu iguals o inferiors a 31 dies (art. 221-1 Decret 75/2020).

L'exercici de l'activitat se sotmet a comunicació prèvia davant de l'ajuntament del municipi on està ubicat l'habitatge, el qual ho comunica al Registre de Turisme de Catalunya, que, després del tràmit d'inscripció, atorga un número a l'habitatge turístic que l'identifica plenament, a efectes legals. Els habitatges turístics han de disposar de la cèdula d'habilitat i complir en tot moment les condicions tècniques i de qualitat exigibles als habitatges en general.

Aquesta activitat de cessió temporal d'un habitatge, en la mesura que comporta una prestació de serveis d'allotjament turístic, es troba subjecta a les prescripcions i els criteris de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior (Directiva 2006/123/CE), com també de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici i la

Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM), que va ser objecte del Dictamen d'aquest Consell 5/2014, de 14 de febrer.

Així doncs, qualsevol iniciativa normativa que limiti la llibertat d'iniciativa econòmica i el lliure establiment per a la prestació dels serveis haurà d'acomodar-se a les prescripcions normatives anteriors.

En concret, pel que ara interessa, atès l'objecte del Decret Llei que acabem d'exposar, la supeditació de l'accés i l'exercici de l'activitat de cessió d'habitatge d'ús a una autorització prèvia (com és la llicència urbanística), de conformitat amb l'article 9 de la Directiva 2006/123/CE i els articles 9 de la Llei 17/2009 i 5 de la Llei 20/2013, és excepcional i ha de reunir una sèrie de condicions entre les quals cal destacar que estigui justificada per una «raó imperiosa d'interès general» i sigui proporcionada, de manera que l'objectiu no es pugui aconseguir per cap altre mitjà menys restrictiu o distorsionador per a l'activitat econòmica.

Al respecte, cal portar a col·lació la STJUE de 22 de setembre de 2020, assumptes acumulats C-724/18 i C-727/18 (peticions de decisió prejudicial plantejades pel Tribunal de Cassació de França), on el Tribunal declara aplicable els articles 1 i 2 de la Directiva 2006/123/CE a les activitats de destinació d'habitatge a ús turístic (encara que en la Sentència no s'empra aquesta denominació concreta, sí que és assimilable al seu concepte). També considera que l'autorització prèvia de l'exercici de l'activitat esmentada s'entén compresa en el règim d'autorització previst en l'article 4.6 de la Directiva. Finalment, sosté que la lluita contra l'escassetat d'habitatges es pot considerar una raó imperiosa d'interès general i l'exigència d'autorització és proporcionada a l'objectiu perseguit, ja que aquest no es pot assolir amb una mesura menys restrictiva, en particular perquè un control a posteriori es produiria massa tard per ser realment eficaç.

En relació amb això, cal fer notar que l'exposició de motius del Decret Llei fa referència expressa a la necessitat de justificar la concurrència dels requisits de l'article 9 de la Directiva 2006/123/CE. Concretament, manifesta que l'establiment del règim d'intervenció de subjecció a llicència prèvia que s'hi preveu compleix les condicions de no discriminació, necessitat i proporcionalitat exigides en els termes literals següents:

«no comporta cap discriminació per raó de la nacionalitat, atès que s'aplica de manera igualitària a tots els habitatges situats en els municipis que reuneixin les condicions que estableix aquest Decret Llei; en segon lloc, es tracta d'una mesura necessària, en tant que els seus requisits es justifiquen per la raó imperiosa d'interès general de garantir que en aquests municipis hi hagi una oferta suficient d'habitatge destinat a l'allotjament permanent i habitual de la ciutadania, el qual s'ha constatat que ha disminuït ostensiblement a causa de la proliferació de l'habitatge d'ús turístic; i, en darrer lloc, és una mesura proporcionada, perquè els requisits del règim de llicència urbanística que s'estableixen són adequats per garantir la realització de l'objectiu que es persegueix i no van més enllà del que és necessari per assolir-lo, ni es poden substituir per altres mesures menys restrictives que permetin obtenir el mateix resultat, atès que un control a posteriori no seria eficaç.»

3. El nostre parer consultiu ha de donar resposta adequada a tres sol·licituds de dictamen que són substancialment coincidents i que es projecten sobre el Decret Llei, tot i que amb algunes particularitats que exposarem seguidament.

La primera petició, formulada per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, qüestiona la concurrència del pressupòsit habilitant en el Decret Llei, especialment, en relació amb la disposició transitòria segona. En aquest sentit, els sol·licitants consideren que no hi ha la necessària connexió entre la situació d'extraordinària i urgent necessitat i la norma o mesura que s'adopta a través d'aquest precepte, ja que la necessitat de modificar de forma instantània la

situació jurídica existent no es dona perquè l'efectivitat es demora 5 o fins a 10 anys i necessita d'un posterior desenvolupament normatiu a través d'instruments de planejament. Igualment, assenyalen que la regulació establerta en el Decret Llei «no justificaria un règim d'extinció dels títols habilitants d'habitatge d'ús turístic existents actualment, tal com preveu la disposició transitòria segona, els quals no suposen cap increment».

Seguidament, també addueixen objeccions respecte dels límits materials de la norma, atès que consideren que la regulació del DL 3/2023, especialment en els articles 1 a 3, la disposició final segona i la disposició transitòria segona, afecta el dret a la propietat privada de l'article 33 CE. Així, indiquen que aquests preceptes obliguen a l'obtenció d'una llicència urbanística per continuar exercint una activitat que ja es realitzava i, a més, estableix un règim transitori al qual, tot i que li atorga caràcter indemnitzador, el que realment fa és excloure qualsevol indemnització real per expropiació forçosa del dret, la qual cosa contravé l'article 33.3 CE.

Aquesta mateixa petició al·lega també una vulneració del marc de distribució competencial en considerar que l'exigència de la llicència urbanística prevista en el Decret Llei suposa un règim d'autorització prèvia en una activitat econòmica, com és la turística, per la qual cosa entra en conflicte amb la competència exclusiva de l'Estat sobre planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), tot i mencionar que la Generalitat té competències exclusives en matèria d'habitatge, urbanisme i turisme. Finalment, la petició considera que la disposició transitòria segona, quan disposa, en l'apartat 3, que el règim transitori previst té caràcter d'indemnització, vulnera la competència exclusiva de l'Estat ex article 149.1.18 CE en matèria de legislació sobre expropiació forçosa i en tot allò relatiu al sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques en tant que estableix un supòsit d'indemnització no previst a l'article 48.c del RDL

7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana (en endavant, TRLSRU).

La segona petició, presentada pel Grup Parlamentari de Vox en Catalunya, el Grup Parlamentari de Ciutadans i el Grup Mixt, se centra en la disposició transitòria segona del DL 3/2023. Així, considera, en primer lloc, que aquesta disposició vulnera la competència exclusiva de l'Estat ex article 149.1.18 CE, ja que aquest ha regulat els supòsits indemnitzadors en matèria urbanística sobre la base d'aquesta competència. Els peticionaris indiquen que la disposició transitòria segona del Decret Llei deroga o exceptua l'aplicació de l'article 48.c TRLSRU, atès que exclou la indemnització i l'entén compensada perquè fixa un termini de 5 anys per cessar l'activitat, ampliable si escau fins a 5 anys més i, per tant, en la mesura que preveu l'extinció dels títols habilitants de l'activitat d'habitatge d'ús turístic sense cap indemnització, es vulnera la competència estatal en matèria d'expropiació forçosa i en tot allò relatiu al sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques. En segon lloc, fan al·lusió a la vulneració dels límits materials del decret Llei i argumenten que la disposició transitòria segona de la norma afecta directament el dret de propietat reconegut en l'article 33 CE, per tal com introdueix una regulació que es projecta amb caràcter general sobre la propietat d'uns drets (en concret, els títols habilitants d'activitat d'habitatge d'ús turístic) que són extingits sense cap indemnització.

Finalment, consideren que no es dona el supòsit habilitant exigint a un decret Llei d'acord amb els articles 86.1 CE i 64.1 EAC, donat que no existeix la necessària connexió entre la situació d'extraordinària i urgent necessitat i la norma o mesura que s'adopta a través de la disposició transitòria segona. En aquest sentit, exposen que la necessitat de modificar de forma instantània la situació jurídica existent no té lloc perquè l'efectivitat de la mesura es demora anys (5 o 10) i es condiona a una altra norma (el planejament urbanístic), que no depèn de la Generalitat, sinó especialment dels ajuntaments.

La darrera de les peticions, efectuada per més d'una desena part de diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Junts per Catalunya, adreça els seus retrets de manera especial respecte dels articles 1, 2 i 3, la disposició transitòria primera, la disposició transitòria segona i la disposició final primera. En primer lloc, considera que es vulnera el principi d'autonomia local establert a l'Estatut (art. 86.1 i .3) i la Constitució (art. 140), atès que regula àmbits destinats a la competència pròpia dels municipis d'acord amb els articles 84.1 i .2, lletres *a*, *b*, *i*, i *j* EAC. S'argumenta que la nova regulació prefigura una ordenació urbanística que no respon a la decisió dels municipis mateixos i envaeix les seves competències urbanístiques, ja que no podran de forma individual i tenint en compte les seves singularitats decidir la configuració pròpia del municipi pel que fa a l'ús turístic dels habitatges. Finalment, esmenta que, a més, es manlleva les competències municipals de regulació de l'activitat econòmica, en aquest cas, la turística.

Dins de les consideracions vinculades amb l'autonomia local, es qüestiona també el caràcter uniforme del règim jurídic introduït, sense tenir en compte les realitats econòmiques individuals de cadascun dels municipis, del que es sosté que resulta una afectació al model municipal individual, la qual cosa es vincula especialment a la previsió d'una densitat de 5 o més habitatges per cada 100 habitants.

En segon lloc, aquests peticionaris addueixen la vulneració del pressupòsit habilitant i dels límits materials del decret llei, en tota la seva integritat, i, concretament, quant als articles 1, 2 i 3, les disposicions transitòries primera i segona, com també la disposició final primera. Així, al·leguen que la norma objecte de dictamen no acredita, justifica o demostra la necessitat extraordinària i urgent relativa al fet que la situació de manca d'habitatge destinat a residència permanent pugui ser solucionada amb l'afectació del règim dels habitatges d'ús turístic i, en aquest sentit, es remeten a l'exposició

de motius del DL 3/2023 per concloure que no s'aporta cap dada objectiva i s'evidencia una manca de fonamentació. Quant als límits materials, els peticionaris indiquen que la contravenció prové de la incidència sobre els drets d'accés a l'habitatge (art. 26 EAC) i de propietat (art. 33 CE), ja que consideren que la nova regulació afecta el contingut essencial d'aquest últim en la mesura que estableix una prohibició de destinar determinats habitatges a ús turístic i, per tant, constreny el contingut del dret als seus titulars atès que ve a establir com a únic ús el de residència permanent, com a obligació i amb caràcter general per a ells.

Per finalitzar, indiquen que el DL 3/2023 vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, donat que la disposició transitòria segona estableix una regla de transitorietat respecte dels habitatges d'ús turístic existents que configura, no només un mecanisme confús, sinó una situació d'incertesa absoluta i insuperable per als ciutadans afectats que els col·loca en una inseguretat jurídica que no es pot solucionar. Així, al·leguen que, en aquells municipis en els quals ja se supera la densitat de 10 habitatges per cada 100 habitants, les activitats actuals degudament habilitades hauran de cessar, però la regulació no estableix cap criteri per determinar de forma efectiva quines activitats concretes han de cessar i quines no.

4. Una vegada delimitat l'objecte del Dictamen, indicarem l'estructura que adoptarà el nostre pronunciament. En el fonament jurídic següent, examinarem l'adequació de la norma objecte de dictamen als requisits que, sobre el pressupòsit formal habilitant i els límits materials del decret llei, contenen els articles 64.1 EAC i 86.1 CE. Posteriorment, en el fonament jurídic tercer analitzarem l'ajustament de la norma al sistema de distribució de competències, en relació amb el qual tractarem la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge i la possible vulneració de l'article 149.1.13 i .18 CE adduïda pels sol·licitants. En el fonament jurídic quart ens referirem a si el Decret llei respecta el principi d'autonomia local

previst a l'Estatut i a la Constitució i, finalment, en el fonament jurídic cinquè tractarem si les prescripcions de la norma contravenen el principi de seguretat jurídica ex article 9.3 CE.

Segon. L'examen de l'adequació del Decret llei 3/2023 als requisits establerts en els articles 64.1 EAC i 86.1 CE

Com s'ha dit, els tres escrits de petició qüestionen l'adequació del DL 3/2023 a l'article 64.1 EAC i 86.1 CE, tant pel que fa a la concurrència del pressupòsit habilitant com a la subjecció als límits materials que s'hi preveuen.

La figura del decret llei, com és sabut, incorporada a l'ordenament jurídic català en l'Estatut de 2006, habilita el Govern amb caràcter extraordinari per dictar una norma amb rang de llei. En conseqüència, el seu ús per part del poder executiu ha de ser entès de forma estricta i, en aquest sentit, ha de respectar els límits formals i materials que conté l'article 64.1 EAC. D'aquesta manera, d'una banda, el decret llei ha de respondre a una necessitat extraordinària i urgent (pressupòsit formal habilitant) i, de l'altra, el seu contingut no pot regular les matèries que són vedades a aquest tipus de norma (límit material). Així, «en la mesura que sostreu la matèria regulada del debat parlamentari, és un instrument en mans de l'Executiu que ha de ser utilitzat amb caràcter estricte perquè l'atribució al Govern de la potestat legislativa material és extraordinària i ha de respectar sempre el marc delimitador que assenyala l'article 64.1 EAC» (DCGE 2/2019, de 22 de febrer, FJ 2, amb citació del DCGE 7/2010, FJ 3).

Concretament, l'article 64.1 de l'EAC disposa:

«En cas d'una necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei. No poden

ésser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat.»

Atès que es tracta d'una qüestió sotmesa de forma recurrent al nostre parer consultiu, existeix una àmplia doctrina del Consell envers l'aplicació de l'article 64.1 EAC (DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 3; 1/2012, de 10 de gener, FJ 2; 2/2012, de 16 de gener, FJ 2; 16/2013, de 15 de novembre, FJ 2; 17/2013, de 15 de novembre, FJ 2; 15/2014, de 3 de juliol, FJ 2; 16/2014, d'11 de juliol, FJ 2 i 3; 5/2015, de 20 d'abril, FJ 2; 2/2019, de 22 de febrer, FJ 2; 3/2020, de 8 d'abril, FJ 2, i 2/2021, de 29 de juliol, FJ 2), a la qual ens remetrem i esmentarem en el que sigui pertinent en aquest fonament jurídic.

Igualment, el Tribunal Constitucional ha tractat en múltiples ocasions aquesta matèria, també pel que fa als decrets llei emesos en l'àmbit autonòmic (per totes, recentment, STC 15/2023, de 7 març (FJ 3 a 6), que sintetitza la doctrina de la STC 14/2020, de 28 de gener (FJ 2). En l'aplicació d'aquesta doctrina el Consell ha subratllat que s'han de tenir en compte «els matisos que derivin de la nostra singularitat institucional» (DCGE 16/2013, FJ 2, i 7/2010, FJ 3). Aquesta singularitat es manifesta en la naturalesa unicameral del Parlament i en el fet que, en l'exercici de la funció consultiva sobre els decrets llei del Govern de Catalunya, el Consell, a diferència del Tribunal Constitucional quan controla aquest tipus de normes, no pot conèixer el debat parlamentari relatiu a la seva convalidació.

1. Cal iniciar, doncs, l'anàlisi amb l'examen de la concurrència del pressupòsit habilitant, és a dir, l'existència d'una extraordinària i urgent necessitat.

Pel que fa a aquest pressupòsit formal, l'article 64.1 EAC i l'article 86.1 CE són substancialment coincidents. De conformitat amb la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva, cal analitzar la seva existència des de 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.

A) Tal com posàvem de manifest en el DCGE 2/2021 (FJ 2), la doctrina del Tribunal Constitucional ha sofert una certa evolució des de la consideració, en una primera etapa, que el control extern sobre el caràcter excepcional d'un decret llei s'havia de limitar per l'ús abusiu o arbitrari que fes el Govern d'aquesta figura. A partir de l'any 2007, el mateix Tribunal ha adoptat un test de valoració més estricte, exigint la motivació explícita i raonada i mostrant-se més deferent amb el poder executiu en els casos d'intervenció de la normativa excepcional en situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social i, per contra, l'escrutini ha estat més estricte en supòsits de normativa orientada a reformes estrictament organitzatives o instrumentals mínimament previsibles i que no exigeixen una acció normativa immediata (DCGE 15/2014, FJ 2.3).

A l'anterior hem d'afegir que 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 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).

Així doncs, quan el decret llei es projecta sobre matèries de naturalesa econòmica i social, com és el cas que ens ocupa, la doctrina consultiva i la jurisprudència constitucional s'han mostrat més deferents respecte del marge de decisió de l'Executiu a l'hora d'exercir la seva facultat legislativa mitjançant aquest instrument normatiu. En línies generals, la jurisprudència constitucional ha estat força benvolent quant a la validació de les normes que s'aproven emmarcades en una conjuntura econòmica i/o social que requereix una regulació urgent, sempre, això sí, que quedi prou justificada, de forma explícita i raonada, en el text de la norma i en la documentació que l'acompanya (STC 93/2015, de 14 de maig, FJ 7, amb citació de la STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3). De fet, la fonamentació de les causes que porten a l'Executiu a actuar, excepcionalment, com a legislador, operen com a límit jurídic, de tal manera que, per bé que l'apreciació inicial és un judici polític del Govern, cal que aquest ho expliqui i raoni suficientment.

És en aquest sentit que, en l'àmbit normatiu català, l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, disposa que:

«Els projectes de decret llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats amb un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. En tot cas, els projectes de decret llei han d'ésser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.»

Per tant, la justificació de les motivacions adduïdes pel Govern per dictar la norma esdevé un element substancial per valorar l'existència del pressupòsit habilitant i, en aquest sentit, no pot consistir en la utilització de fórmules genèriques estereotipades o rituals, d'una marcada abstracció, sinó que cal concretar-la en l'anàlisi de la situació que es dona i en l'explicació de tots els factors que han determinat al Govern per dictar la disposició i que queden reflectits en el preàmbul de la norma, en l'expedient que acompanya la seva elaboració i en el debat parlamentari de convalidació. Tanmateix, i per raons òbvies de temporalitat, com hem avançat, el Consell, en el cas del control dels decrets llei dictats a Catalunya (art. 27 LCGE), no podrà parar esment ni a la intervenció parlamentària que faci el membre del Govern per defensar-los davant la Cambra ni al debat parlamentari subsegüent en el marc del procediment de convalidació, ja que ambdós fets es produiran un cop el nostre Dictamen s'hagi emès. Per aquesta raó, el Consell destaca que l'exposició de motius i la documentació preparatòria del decret llei són els elements «determinants» per tal de portar a terme la seva anàlisi sobre el supòsit de fet habilitant de la norma. Ara bé, no són els únics sinó que també ha de tenir en compte la documentació complementària posterior que pugui aportar el Govern atenent la petició del mateix Consell de conformitat amb l'article 25, apartats 4 i 5, LCGE, com així es fa palès en diversos dictàmens (entre d'altres, DCGE 15/2014, FJ 2; 5/2015, FJ 2, i DCGE 2/2019, FJ 2).

En definitiva, 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 porti 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 vinde 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).

En aquesta línia, el Tribunal Constitucional, en la seva jurisprudència més recent, ha mantingut aquests criteris. Així, d'una banda, ha insistit 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).

B) 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). Només la primera és un requisit de la definició constitucional del decret llei perquè la celeritat de la completa execució estarà en funció de la naturalesa i complexitat de les pròpies mesures

adoptades en cada decret llei per fer front a la situació d'urgència. I, per tant, el que és definitori és que l'acció normativa perseguida sigui immediata i directa (STC 18/2023, FJ 5).

C) A les exigències anteriors cal afegir també l'acreditació de l'existència de la urgència. Aquesta s'ha d'entendre com la necessitat d'una actuació normativa immediata i, en general, s'ha vinculat a avaluar si des del punt de vista del procediment legislatiu ordinari no existeix una altra opció que facilités la tramitació de la disposició sense haver de recórrer a l'excepcionalitat d'una norma d'origen governamental, tenint en compte que, en el cas de l'exercici de la potestat legislativa per un govern autonòmic, el Tribunal Constitucional ha declarat que un factor a tenir en compte és el temps inferior que requereix tramitar un projecte de llei en l'assemblea autonòmica, pel fet que és unicameral (STC 8/2023, de 22 de febrer, FJ 5, amb citació de moltes altres).

Des d'aquesta perspectiva, cal valorar, doncs, si hagués estat possible una altra fórmula de tramitació legislativa sense haver de recórrer a aquesta figura, com per exemple el procediment per lectura única, per bé que, en aquest cas, només és possible si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet (art. 138 Reglament del Parlament) o bé mitjançant el procediment d'urgència (art. 107 Reglament), que també possibiliten una significativa celeritat en la tramitació de la iniciativa legislativa.

Així, i en concordança amb aquestes condicions, el Consell va entendre que el Govern únicament estaria legitimat per exercir la potestat normativa mitjançant decret llei quan per la via de la tramitació parlamentària de naturalesa més urgent no fos raonablement viable o possible assolir els objectius perseguits per l'acció normativa (DCGE 1/2012, FJ 2, i STC 137/2011, de 14 de desembre, FJ 4).

No obstant això, com posàvem de manifest en el DCGE 2/2019, FJ 2, cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional, en diverses sentències (per totes, STC 93/2015, FJ 6 i, més recentment, STC 126/2023, de 27 de setembre, FJ 3), ha flexibilitzat l'exigència de la justificació expressa i individualitzada de la inadequació del procediment legislatiu per atendre a temps els objectius governamentals, sobretot si en queda acreditada la necessitat extraordinària que justifiqui una actuació normativa de caràcter immediat.

En aquest sentit, la STC 93/2015, es pronuncia en els termes següents:

«No procede, sin embargo, exigir al gobierno autonómico, para entender realizada la motivación de la situación de necesidad que le incumbe (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre), una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales. Lo que es necesario para que la legislación provisional del Gobierno se ajuste al presupuesto que la habilita es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de "juicio político o de oportunidad" y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como "control externo" a realizar mediante una "valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional".»

En resum, el Tribunal requereix que el control jurídic que li pertoca, que sempre és extern i no pot suplantar els òrgans constitucionals que tenen atribuïda l'aprovació i convalidació dels decrets llei, tingui suport en una «valoración conjunta de las circunstancias que rodean al caso» (STC 16/2021, FJ 3, citant les STC 332/2005, de 15 de desembre, FJ 5, i 31/2011, de 17 de març, FJ 3).

En aquesta línia d'entendre la urgència en un sentit més ampli, admesa pel Tribunal Constitucional, el Consell, en el DCGE 2/2019 (FJ 2), seguint l'antecedent similar del DCGE 15/2014 (FJ 2), va acceptar, a través d'una valoració conjunta dels factors del supòsit i de la rellevància de l'aplicació immediata dels efectes de les mesures establertes en el Decret Llei, que es donava la situació d'urgència sense entrar a valorar de manera determinant la viabilitat del recurs als procediments legislatius accelerats previstos al Reglament del Parlament.

D) Exposat el paràmetre relatiu als requisits del pressupòsit formal habilitant dels articles 64.1 EAC i 86.1 CE, pertoca ara projectar-lo sobre el DL 3/2023.

Al respecte, com hem fet palès, el motiu principal de vulneració que al·leguen els sol·licitants rau en el fet que no existeix la necessària connexió entre la situació d'extraordinària i urgent necessitat que pretén afrontar, això és, actuar en contra de l'escassetat de l'habitatge destinat a residència habitual i permanent de la ciutadania i les mesures concretes previstes al Decret Llei per fer-hi front. L'anterior, addueixen, es fa especialment visible en relació amb la disposició transitòria segona, ja que la necessitat de modificar de forma instantània la situació jurídica existent no es dona perquè l'efectivitat es demora 5 o fins a 10 anys i necessita d'un posterior desenvolupament normatiu a través d'instruments de planejament. A més, una de les sol·licituds considera que l'exposició de motius del Decret Llei no aporta cap dada objectiva i s'hi evidencia una manca de fonamentació.

Dit això, en primer lloc efectuarem l'anàlisi de la justificació per part del Govern de l'existència de l'extraordinària i urgent necessitat.

En l'exposició de motius i, sobretot, en la memòria justificativa del decret Llei aportada a l'expedient, el Govern inclou com a raons que l'han portat a normar amb caràcter extraordinari i urgent les següents:

- La insuficiència del parc d'habitatges d'ús residencial per cobrir la demanda residencial existent, més tenint en compte el creixement poblacional actual de Catalunya, que està molt per sobre de la mitjana europea.
- El mercat creixent d'habitatges d'ús turístic que està proliferant al territori de Catalunya, que té fortes conseqüències negatives, com ara el deteriorament de la convivència veïnal, el trencament de l'equilibri de l'entorn urbà, la gentrificació turística i l'impacte en la carència d'habitatges d'ús residencial permanent per a la població resident. De fet, segons es desprèn de la documentació que confegeix l'expedient, en aquells entorns de màxima activitat turística s'ha observat la substitució de l'oferta d'habitatges destinats a residència habitual i permanent per l'oferta d'habitatges d'ús turístic, atesa la major rendibilitat econòmica d'aquests darrers.
- L'explosió de la modalitat de turisme urbà i l'aparició de plataformes de comercialització d'allotjaments.
- L'atractiu de Catalunya com a destinació turística. Segons dades de l'EUROSTAT, és una de les 3 regions amb més pernoctacions l'any 2019, i en temporada d'hivern una de les 4 regions amb més afluència, la qual cosa incentiva i promou la posada a disposició dels visitants i turistes de nous habitatges d'ús turístic.
- A aquesta situació descrita de necessitat extraordinària, s'hi ha afegit la urgència derivada de l'aprovació, el passat 24 de maig, de la Llei 12/2023 pel dret a l'habitatge. Se sosté que aquesta Llei preveu un conjunt de mesures per fomentar la contenció i l'abaratiment dels preus del lloguer en zones de mercat tens i provocarà un èxode dels habitatges que en principi estaven oferts al mercat de lloguer cap a altres modalitats, entre les quals la cessió d'habitatge per a ús turístic.

L'explicació de la situació de l'extraordinària necessitat que fa l'exposició de motius del Decret Llei 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, de conformitat amb les característiques del control extern propi del Consell descrites més amunt, que la justificació no és genèrica, ni estereotipada, ni ritual sinó que, com exigeix la jurisprudència doctrinal i la nostra doctrina evocades anteriorment, conté una argumentació explícita i raonable de factors i de situacions fàctiques.

Dit això, es pot observar també que, en la relació de factors explicatius de la necessitat extraordinària del Decret Llei, no tots deriven d'una concurrència de fets nous ni imprevisibles, ni apareixen sempre envoltats de precisos nexes causals o de dades quantitatives. Respecte a aquestes qüestions, cal recordar que, pel que fa la imprevisibilitat, el Tribunal Constitucional no exigeix necessàriament aquest requisit, sinó fonamentalment la mateixa existència de la situació de necessitat extraordinària. Quant a l'absència d'un complet aparell de dades per il·lustrar el supòsit de fet habilitant del decret Llei, la jurisprudència constitucional no ho ha considerat un requisit imprescindible i, així, en una Sentència molt recent, afirma el següent:

«[n]uestra extensa jurisprudencia sobre el art. 86.1 CE nunca ha exigido que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad haya de venir justificada con, o apoyada en, datos concretos, reales o actuales, ni en información estadística de procedencia oficial o de otro tipo. Todo ello puede

contribuir, sin duda, a esclarecer las premisas en las que se basa la definición gubernamental de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero no constituye un requisito imprescindible que acarree, en caso de incumplimiento, la grave sanción de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad.» (STC 18/2023, FJ 5)

Ara bé, com es desprèn de la jurisprudència constitucional i també de la nostra doctrina consultiva (DCGE 15/2014, FJ 2, i 2/2019, FJ 2), és útil i recomanable que el Govern, en el preàmbul del decret llei i en la memòria justificativa, expliciti amb dades precises i concretes l'existència de la situació d'extraordinària necessitat. Això, més enllà que la seva omissió no sigui inconstitucional o antiestatutària, constitueix un exercici de transparència en la mesura que, de forma excepcional, l'Executiu està exercint la potestat legislativa.

En el cas que ens ocupa, el document d'anàlisi aportat a aquest Consell com a documentació complementària, en data 23 de novembre, ha completat de manera satisfactòria l'explicació de la situació d'extraordinària necessitat. En aquest sentit, en el text esmentat consten el nombre d'habitatges d'ús turístic que han presentat comunicació prèvia des de l'aprovació de la Llei 12/2023. Segons s'indica en el dit document, les dades disponibles al Registre de Turisme, des del 23 de maig al 23 de setembre de 2023, mostren que s'ha produït una inscripció de 4.358 nous habitatges, el que suposa un 4,4 % del parc total d'aquesta tipologia d'habitatges. A més, continua dient el document, la xifra és provisional i probablement s'haurà de corregir a l'alça, ja que els ajuntaments disposen de dos mesos per tal de trametre la informació al Registre i caldrà comptabilitzar totes aquelles comunicacions que encara no hagin estat notificades. Comparant aquesta dada, circumscrita als 4 mesos esmentats, amb la de la franja situada entre els anys 2017 a 2022, que va ser de 30.808, s'infereix una tendència alcista d'aquesta activitat els darrers mesos. En definitiva, s'acredita amb més fonament l'existència de la situació

fàctica de necessitat extraordinària, ja indicada en el preàmbul i en la memòria justificativa del Decret Llei, que habilita l'aprovació d'aquesta norma, és a dir, l'increment de la destinació d'habitatges a usos turístics i la disminució del nombre d'habitatges residencials, amb els seus corresponents efectes pertorbadors de l'efectivitat del dret constitucional a l'habitatge i de l'equilibri de l'entorn urbà.

Quant a la congruència entre la mesura adoptada i la finalitat que es pretén assolir, l'exposició de motius del Decret Llei i la documentació complementària que acompanya la norma expressen que l'aparició dels habitatges d'ús turístic té efectes directes sobre la dimensió del mercat de lloguer d'habitatge permanent i habitual i comporta una disminució de l'oferta d'habitatges per a aquesta finalitat, especialment en aquells municipis previstos a l'annex. 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. En aquests casos, i sense la dita llicència, no podran exercir l'activitat d'habitatge d'ús turístic. Que això és així ho corrobora el fet que, consultat el lloc web de la Generalitat (canalessa.gencat.cat), que és l'únic habilitat per comunicar una nova activitat de destinació d'habitatge a ús turístic, s'explicita expressament que,

si el municipi on s'ubica l'habitatge d'ús turístic està afectat pel DL 3/2023, la comunicació d'inici no generarà cap efecte jurídic fins que l'ajuntament no resolgui favorablement la llicència.

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 destinada a domicili habitual i permanent. En qualsevol cas, no es podran atorgar més llicències que les resultants d'aplicar un màxim de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants. Del literal de la disposició es desprèn un impediment o una prohibició de la destinació de nous habitatges a ús turístic en els municipis assenyalats en l'annex, mentre no es reguli la seva compatibilitat pel planejament urbanístic.

Al respecte, cal recordar, igualment, que no es pot confondre l'eficàcia immediata de la norma amb l'execució instantània. En el cas examinat, la completa execució es troba en funció dels mecanismes que adopta el mateix Decret Llei (la previsió corresponent en el planejament urbanístic i l'atorgament de la llicència corresponent), però això no significa que les prescripcions que s'hi preveuen no tinguin l'efecte immediat que justifica l'adopció de la mesura i que exigeix la jurisprudència constitucional.

Pel que fa a la disposició transitòria segona, a la qual els peticionaris fan referència especial, el fet de permetre diferir l'obtenció de la llicència urbanística a 5 o 10 anys semblaria desdibuixar l'eficàcia immediata del Decret Llei. Tanmateix, segons es desprèn de la dicció del precepte, es 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 aquest cas, a més a més, el perllongament de l'activitat d'habitatge d'ús turístic, ja habilitada degudament, té a tots els efectes el caràcter d'indemnització. Des d'aquesta perspectiva és una opció del legislador governamental incloure aquesta disposició en el text del Decret Llei, atès que té una estreta connexió de sentit amb la regulació establerta i, de la seva aplicació immediata amb caràcter urgent, se'n deduiran els efectes exposats.

És aquesta connexió la que justifica la inclusió en el Decret Llei d'una norma que va més enllà de la finalitat de frenar el creixement de l'activitat dels pisos turístics, ja que produeix també efectes restrictius sobre les activitats que existien prèviament. Correspon al Govern, i al Parlament en el moment de la convalidació, valorar políticament si el Decret Llei ha d'incloure la regulació d'aspectes connectats amb el seu objectiu fonamental o que se'n deriven, i l'examen del Consell al respecte ha de limitar-se a considerar si existeix una vinculació d'aquestes matèries que justifiqui la seva regulació simultània. En aquest cas, la modificació *pro* futur del règim jurídic, amb el sotmetiment de l'activitat a llicència, planteja naturalment algunes qüestions sobre els efectes d'aquest canvi en les activitats que ja s'estaven realitzant a l'empara de les comunicacions efectuades. Es tracta d'un aspecte que s'integra habitualment en el règim transitori de les normes que modifiquen un règim d'autorització i que, en conseqüència, resulta raonable incloure en el Decret Llei.

En conseqüència, podem concloure que, 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.

Una vegada determinat que existeix l'extraordinària necessitat i que aquesta ha estat justificada de manera suficient, hem d'examinar si hi ha urgència en l'aprovació del DL 3/2023. Al respecte, recordem que, de conformitat amb la nostra doctrina i la jurisprudència constitucional, la urgència 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). També cal reiterar que 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 cas que ens ocupa, es pot constatar en primer lloc que ni l'exposició de motius del Decret llei, ni la memòria justificativa, ni la documentació complementària posterior fan cap menció expressa als procediments legislatius alternatius. En relació amb aquest aspecte hem de reiterar la recomanació, ja feta anteriorment d'acord amb la nostra doctrina consultiva, que l'exposició de motius d'un decret llei i tota la documentació que l'acompanya continguin tots els elements justificatius del supòsit de fet habilitant.

En segon lloc es pot observar que la urgència es vincula en els tres documents considerats als efectes de l'aprovació de la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig,

pel dret a l'habitatge, i específicament a l'«èxode dels habitatges que en principi estaven oferts dins del mercat del lloguer d'habitatge habitual cap a altres modalitats de tinença, com la propietat, el lloguer turístic o el lloguer de temporada». S'ha d'assenyalar que en l'exposició de motius i en la memòria justificativa la virtualitat dels efectes esmentats no és presentada de manera inequívoca com una realitat fàctica ja existent sinó com una conseqüència possible de futur, la qual cosa ens porta a fer avinent novament la recomanació de l'explicitació clara i concreta de tota la configuració del supòsit de fet habilitant.

És en el document d'anàlisi, tramès pel Govern el 23 de novembre com a documentació complementària, on es troba de manera precisa la justificació de la urgència del Decret Llei 2/2023 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. En aquest sentit, com ja s'ha dit, es donen dades oficials del període de maig a setembre de 2023 que il·lustren efectivament que s'està produint a Catalunya un increment molt significatiu d'altres d'habitatges d'ús turístic al Registre de Turisme, concretament 4.358, que suposa un 4 % del parc total d'habitatges d'ús turístic (HUT), i al mateix temps se subratlla que, per posar fi a aquest fenomen, cal una mesura d'efecte immediat com és l'aprovació d'un decret llei amb l'exigència de llicència urbanística per a habitatges d'ús turístic en determinats municipis.

Aquesta justificació de la urgència és l'únic punt del document que ha tingut en compte el Consell, en la mesura que aporta dades empíriques procedents d'un registre públic (en aquest cas el de Turisme) i de l'Institut d'Estadística de Catalunya. Aquest element, valorat conjuntament amb els altres factors de la necessitat extraordinària ja examinats anteriorment i de conformitat amb la nostra doctrina ja aplicada en supòsits similars, permet concloure que, en aquest punt, el Decret Llei respecta el requisit de l'article 64.1 EAC. Així, segons

la valoració política del Govern, que aquest Consell només pot revisar en el sentit de si es formula explícitament i si és raonable o plausible, sense que la puguem substituir o en fem una revisió material, 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.

En vista del que s'ha exposat, considerem que el DL 3/2023 s'ajusta als requisits relatius al pressupòsit formal ex article 64.1 EAC.

2. El segon dels aspectes a tractar és el del respecte als límits materials del decret llei fixats en els articles 64.1 EAC i 86.1 CE, que s'han d'observar forçosament a l'hora de dictar-lo i sobre els quals els peticionaris també presenten objeccions, en relació especialment amb el dret a la propietat privada de l'article 33 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 de la qual ens hem fet ressò en la nostra 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. Sempre, això sí, que no es reguli per aquest instrument «el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos» (FJ 8).

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 «por imperativo constitucional, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (art. 33.2 de la Constitución). Dicha función social, por otra parte, opera no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae. El legislador puede establecer, en consecuencia, regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a características generales de éstos (por todas, STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8)» (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) i, en aquest sentit, indica que «la fijación del contenido esencial de la

propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo” (STC 204/2004, FJ 5, y las allí citadas)» (FJ 4.c).

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, que cal entendre com la «recognoscibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8 b); 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4, y 204/2004, FJ 5» (STC 9/2023, FJ 4).

D’acord amb la doctrina esmentada que acabem d’exposar, pertoca ara examinar si el DL 3/2023 respecta els límits materials en relació, en particular, amb l’afectació al dret de propietat (art. 33 CE). Les tres peticions coincideixen a considerar que la norma afecta directament aquest dret, encara que per diversos motius, com són que el règim transitori previst, tot i que se li atorga caràcter indemnitzador, el que realment fa és excloure qualsevol indemnització real per expropiació forçosa, la qual cosa contravé l’article 33.3 CE; o bé que la disposició transitòria segona de la norma introdueix una regulació que es projecta amb caràcter general sobre la propietat d’uns drets (en concret, els títols habilitants d’activitat d’habitatge d’ús turístic) que són extingits sense cap indemnització, i, finalment, que s’afecta el contingut essencial del dret a la propietat en la mesura que s’estableix una prohibició de destinar determinats habitatges a ús turístic i, per tant, es constreny el contingut del dret als seus titulars atès que fixa com a únic ús el de residència permanent,

com a obligació i amb caràcter general per a ells. Totes les peticions es vinculen de manera expressa als límits materials específics del decret llei i, en conseqüència, el nostre examen s'ha de limitar també a aquesta qüestió, sense que ens correspongui contrastar el contingut de la regulació amb les exigències constitucionals generals que es puguin derivar del dret de propietat i la llibertat d'empresa.

Per a la nostra anàlisi cal partir, com hem apuntat, del fet que el dret a la propietat, i en especial quan es projecta sobre l'habitatge, té una especial vinculació amb la satisfacció d'interessos generals i principis rectors com ara el dret a un habitatge digne, que modulen la seva consideració i la possibilitat definitiva del legislador.

Dit això, el Decret llei, 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. Entenem, igualment, que tampoc s'està afectant el contingut essencial del dret de propietat que el fa reconeixible 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.

Per contrast, aquesta situació és ben diferent de l'examinada pel Tribunal Constitucional en la Sentència 16/2021, FJ 5.f, on es va declarar la vulneració del límit material del Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, en relació amb el dret de propietat, en la mesura que els preceptes examinats estaven destinats a un únic ús possible d'una tipologia de béns mitjançant una regulació directa i amb caràcter general dels vessants individual i institucional del dret de propietat sobre l'habitatge. I, a més, perquè contenien una regulació de «medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad. Limitaciones de la máxima intensidad, además, puesto que no suponen la delimitación externa del ejercicio del derecho en régimen de libertad por puras consideraciones abstractas de interés u orden público, sino que constriñen estrechamente al propietario mediante órdenes o deberes normativos —obligaciones concretas de hacer, como ocupar la vivienda u ofrecer un alquiler social— que se ponen bajo la inspección y vigilancia de la administración y cuyo incumplimiento habilita a esta para imponer esa conducta forzosamente mediante requerimientos y multas coercitivas, para imponer sanciones y para expropiar la vivienda».

Així doncs, de conformitat amb la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva, hem de considerar que el DL 3/2023 s'ajusta als límits materials d'aquesta font normativa pel que fa a l'afectació del dret de propietat.

Encara que no ho addueixin els peticionaris, a la mateixa conclusió hem d'arribar 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 qualificar del 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 hem conclòs que 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.

Per tot el que s'ha exposat, el DL 3/2023 no vulnera el pressupòsit habilitant ni els límits materials de la figura del decret llei, de conformitat amb els articles 64.1 EAC i 86.1 CE.

Tercer. L'examen de l'adequació del Decret llei 3/2023 al marc estatutari i constitucional de distribució de competències i l'afectació als articles 149.1.13 i .18 CE

En aquest fonament jurídic situarem el Decret llei en el seu marc competencial i, posteriorment, ens referirem a la possible afectació als articles 149.1.13 i .18 CE que addueixen els sol·licitants.

1. A l'efecte d'enquadrar competencialment la norma, ens hem de referir, com és habitual, al seu objecte i la seva finalitat. Així, en la mesura que el Decret llei 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, segons l'exposició de motius, lluitar contra l'escassetat de l'habitatge destinat a la residència habitual i permanent de la ciutadania, entenem que la regulació que s'hi conté troba empara principalment en el títol competencial relatiu a l'urbanisme (art. 149.5 EAC), en relació amb l'habitatge (art. 137 EAC).

Per tal de lluitar contra l'escassetat d'habitatge esmentada i com diu l'exposició de motius de la norma, s'estableix una ordenació urbanística que permeti conciliar la satisfacció del dret a l'habitatge, constitucionalment protegit, amb el destí d'alguns habitatges a l'ús turístic i l'exercici de l'activitat econòmica que li és inherent. Es tracta, doncs, d'intentar concordar la satisfacció d'un dret mitjançant els instruments que atorga la competència en matèria d'urbanisme, fonamentalment la planificació urbanística i la modificació del règim d'intervenció administrativa en l'exercici de l'activitat d'habitatges d'ús turístic.

La Generalitat disposa de títol competencial per intervenir en ambdues matèries (urbanisme i habitatge) amb l'abast que exposarem seguidament.

A) Pel que fa a la competència en matèria d'urbanisme, es recull en el capítol II del títol IV EAC («De les competències») i específicament a l'article 149.5. Inclou, en tot cas:

- «a) La regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos.
- b) La regulació del règim jurídic de la propietat del sòl, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableix per garantir la igualtat de l'exercici del dret a la propietat.
- c) L'establiment i la regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística, i també de llur procediment de tramitació i aprovació.

d) La política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsòl.

e) La protecció de la legalitat urbanística, que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística.»

Recordem que la competència de la Generalitat en aquest àmbit és exclusiva, cosa que es tradueix en el fet que li pertoca exercir de manera íntegra, tal com es desprèn de l'article 110.1 EAC, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. A més a més, remarca que l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies, correspon exclusivament a la Generalitat. En suma, l'Estat no pot intervenir en aquesta matèria, «tant pel que fa a la funció legislativa com a l'executiva, fins al punt que ni tan sols pot dictar normes de naturalesa supletòria encaminades a integrar les hipotètiques llacunes que es puguin produir en la legislació autonòmica» (DCGE 9/2013, FJ 2, amb citació del DCGE 4/2013, de 7 de maig, FJ 2), com va declarar la STC 61/1997, de 20 de març.

El Tribunal Constitucional, en la STC 170/2012, de 4 d'octubre, fent citació de l'abans esmentada STC 61/1997, ha definit el concepte material d'urbanisme i les potestats públiques que porta implícites:

«"[E]l contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación", [...] no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE a las Comunidades Autónomas a las que se

ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto.» (FJ 12)

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 —en el cas que ens ocupa, a 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.

Conseqüentment, des del vessant competencial, i pel seu contingut, la regulació que conté el Decret llei troba empara en la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'urbanisme ex article 149.5 EAC, que considerem com a títol prevalent, a la qual hem d'afegir, per la finalitat que pretén assolir la norma i per la configuració d'algun dels seus preceptes (com ara la disp. trans. primera), la competència en matèria d'habitatge ex article 137 EAC, a la qual ens referim seguidament.

B) Com a qüestió prèvia cal posar en relleu la configuració del dret a l'habitatge entès com a objectiu o finalitat a assolir pels poders públics, en aquest cas, pel Govern de la Generalitat, atès que, com hem apuntat, lluitar contra l'escassetat d'habitatge és la finalitat perseguida per la norma objecte d'anàlisi. A aquest efecte, tal com afirmàvem en el recent Dictamen 1/2023, de 2 d'agost, FJ 2, al qual ens remetem, 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. Ambdós preceptes reconeixen el dret a un habitatge digne i adequat i han establert, de forma expressa, un mandat als poders públics amb l'objectiu de garantir-lo i fer-lo efectiu.

Aquesta és la interpretació que ha fet el Tribunal Constitucional en diverses sentències; per totes, la STC 93/2015, recollida en el DCGE 1/2023 esmentat (FJ 2): «el derecho a una vivienda digna [...] más que un derecho subjetivo es un mandato a los poderes públicos autonómicos [...], garantiza la posición jurídica del ciudadano que necesita un lugar donde vivir».

Pel que fa a l'àmbit competencial, la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge també s'estableix al capítol II del títol IV EAC («De les competències») i és regulada específicament a l'article 137, que enumera les submatèries sobre les quals es projecta. L'exercici d'aquesta competència, igual que l'anterior en matèria d'urbanisme, també correspon a la Generalitat amb caràcter exclusiu; per tant, les mateixes consideracions que hem fet abans sobre l'abast de la competència són aplicables aquí.

El Consell s'ha referit a aquest títol competencial en el recent DCGE 1/2023, on, mencionant altres pronunciaments (DCGE 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.2.A, i 8/2011, de 27 de setembre), n'ha destacat el conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, l'integren, com ara l'activitat de foment, de promoció, de programació i l'execució específicament de l'habitatge protegit; la regulació i les condicions d'habitabilitat i de primera ocupació; el control de la qualitat o la sostenibilitat de la construcció, així com la verificació del compliment de les normes de conservació i manteniment dels habitatges. Aspecte, aquest, afermat pel mateix Tribunal Constitucional, que ha declarat en nombroses sentències que la competència autonòmica sobre aquesta matèria faculta la comunitat autònoma per desenvolupar una política pròpia en aquest àmbit i que l'Estat no disposa d'una competència específica sobre habitatge.

Pel que ara interessa, 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.

2. Una vegada descrit breument l'abast dels títols competencials de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge, que l'habiliten per adoptar una regulació com la continguda al DL 3/2023, pertoca ara esclarir el dubte projectat per un dels peticionaris sobre si els instruments utilitzats en aquesta norma podrien entrar directament en conflicte amb la competència de l'Estat en matèria de planificació econòmica prevista a l'article 149.1.13 CE, en la mesura que el Decret llei «podria xocar amb una ordenació general de l'activitat econòmica en el nostre territori creant diferència de drets entre ciutadans més enllà del que és raonable».

Com s'ha posat de manifest, la cessió temporal d'habitatge per a ús turístic estava inicialment regulada a la LAU. Amb la modificació operada per la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del lloguer d'habitatges va quedar al marge del seu àmbit d'aplicació, de manera que han estat les comunitats autònomes les que han anat legislant i confegint el marc jurídic aplicable en relació amb l'esmentada modalitat de cessió temporal de l'ús de l'habitatge. Per la seva banda, les comunitats autònomes han regulat la matèria des de diferents títols competencials propis, indistintament, com són l'habitatge, l'urbanisme o el turisme. En el cas de Catalunya, i en virtut de la competència exclusiva de l'article 171 EAC, els habitatges d'ús turístic, com ja hem fet palès, ha estat objecte de regulació en la Llei 13/2002 i en el Decret 75/2020 que la desplega, com també en el DL 3/2023, sobre la base, en aquest darrer cas, de les competències en matèria d'urbanisme i habitatge.

Com hem vist, la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge és exclusiva i l'Estat no disposa de cap títol específic en la matèria. La seva titularitat competencial, doncs, en aquest àmbit, exclou l'Estat per a la seva regulació directa, per bé que no impedeix la seva intervenció

mitjançant altres títols competencials, com, per exemple, l'article 149.1.13 CE, o per la coincidència amb altres competències.

L'article 149.1.13 CE invocat per un dels peticionaris, 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. La transversalitat del títol imposa una interpretació restrictiva del seu abast. Si no fos així, es buidarien de contingut les competències de les comunitats autònomes, amb la particularitat que en resultaria lesionat de forma molt greu el sistema de repartiment i distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes i la voluntat del constituent.

El Tribunal Constitucional, de manera reiterada i des de fa molt temps, ja ha alertat d'aquest risc i 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). Tot i això, el Tribunal Constitucional, en altres ocasions, ha apel·lat a la transcendència apreciable i general sobre l'economia per validar la intervenció de l'Estat per la via de l'article 149.1.13 CE (STC 206/1997, de 27 de novembre, FJ 9).

Així mateix, la nostra 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, no tota mesura, pel simple fet de tenir incidència econòmica, habilita l'actuació sobre la base d'aquest títol competencial, sinó que és determinant que tingui una incidència significativa en l'activitat econòmica general. En el DCGE 9/2013, de 8 d'agost (FJ 2.3.A), vàrem incidir en el fet que «la intervenció de l'Estat a l'empara d'aquest títol se sotmeti a un test o regla d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, de manera que només la normativa que reguli o ordeni l'activitat econòmica general pugui ser legítimament aprovada emparant-s'hi».

I a tall de conclusió, indicàvem que «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)».

De tot el que hem exposat, 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) hem de descartar 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.

En conclusió, considerem que el DL 3/2023 no conculca la competència de l'Estat de l'article 149.1.13 CE.

3. Seguidament, procedirem a escatir els dubtes plantejats en les altres dues sol·licituds sobre la possible contravenció de la competència estatal ex article 149.1.18 CE en matèria de legislació sobre expropiació forçosa i sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques. Al respecte, els escrits dels peticionaris sostenen que la disposició transitòria segona del Decret llei, en la mesura que preveu l'extinció de títols habilitants de l'activitat d'habitatge d'ús turístic sense cap indemnització, crea una excepció al règim general de l'article 48 TRLSRU, vulnerant així la competència exclusiva de l'Estat ex article 149.1.18 CE. En suport de la seva argumentació addueixen diferents sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya relatives al Pla d'usos de Ciutat Vella de 2013, sobre l'extinció sense indemnització dels títols habilitants d'habitatges d'ús turístic que en 6 anys no s'agrupessin en edificis complets, en les quals el Tribunal entén que aquest cas és un supòsit indemnitzatori dels que regula el text refós de la Llei del sòl (antic art. 35.c RDL 2/2008 i ara 48.c TRLSRU).

L'article 48 TRLSRU regula els casos en què és procedent una indemnització per les lesions sofertes en els béns i els drets, derivades de determinades actuacions dels poders públics. Entre aquests, la lletra c preveu «[l]a modificació o extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística», que és l'apartat concret esmentat pels peticionaris i sobre el qual projecten els dubtes.

Val a dir que aquest article, ubicat al títol VI del text refós, relatiu a expropiació forçosa i responsabilitat patrimonial, ha estat dictat per l'Estat en exercici de la seva competència prevista a l'article 149.1.18 CE, que fa referència, pel que

ara interessa, al sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

El mateix Tribunal, a l'hora d'abordar la regulació de les indemnitzacions per alteració del planejament, tot i considerar que la seva incardinació com a institució expropiatòria o de responsabilitat patrimonial és una tasca de la doctrina, ha optat tendencialment per reconduir-la al sistema de responsabilitat de les administracions públiques (STC 164/2001, FJ 47, que es refereix a la doctrina de la STC 61/1997, FJ 33). Cal entendre, doncs, que el dret d'indemnització fixat en l'article 48 TRLSRU de referència pot ser considerat una concreció de la responsabilitat patrimonial de l'Administració, que exigirà l'existència d'un dany efectiu, individualitzat, avaluable econòmicament i una lesió antijurídica que l'administrat no té l'obligació de suportar.

És important afegir que l'àmbit de l'ordenació territorial i urbanística és enormement restrictiva quant al rescabament als afectats. En aquest sentit, l'article 4 TRLSRU estableix que ambdues són funcions públiques no susceptibles de transacció que organitzen i defineixen l'ús del territori i del sòl de conformitat amb l'interès general, determinant les facultats i els deures del dret de propietat del sòl segons la destinació d'aquest. Aquesta determinació no confereix dret a exigir indemnització, llevat dels casos expressament establerts a les lleis.

Exposat el marc en el qual cal ubicar l'article 48 TRLSRU, convé ara que ens detinguem en el contingut de la disposició transitòria segona del Decret llei qüestionada. Com ja hem descrit en el fonament jurídic primer, aquesta disposició dissenya un règim transitori en el qual el titular d'un habitatge d'ús turístic ubicat a qualsevol dels municipis assenyalats en el seu annex, degudament habilitat per exercir l'activitat amb caràcter previ a l'entrada en vigor del Decret llei, tot i estar obligat a sol·licitar la llicència urbanística, pot

seguir exercint la seva activitat, sense disposar de la llicència esmentada, durant un màxim de 5 anys i, excepcionalment, fins a 5 anys més, fent un total de 10 anys com a topall. Conseqüentment, durant aquests 5 o 10 anys màxim podrà continuar exercint, si escau, l'activitat econòmica d'habitatge d'ús turístic. I aquest decalatge temporal, segons la dicció literal del precepte, «té, per a tots els afectats, el caràcter d'indemnització per tots els conceptes relacionats amb les modificacions introduïdes per aquest Decret llei en relació amb el nou règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic».

En altres paraules, el precepte 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 percebent els ingressos econòmics que se'n deriven.

Del que acabem d'exposar es desprèn que la regulació que du a terme la disposició transitòria segona no es pot incardinar en el supòsit de l'article 48.c TRLSRU, ni, en general, de l'article 48 d'aquesta norma. En efecte, els supòsits als quals es refereix aquest article (com també les STSJC que addueixen els sol·licitants) 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'haurà 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, que estableix el següent:

«Així mateix, els particulars tenen dret a ser indemnitzats per les administracions públiques de tota lesió que pateixin en els seus béns i drets com a conseqüència de l'aplicació d'actes legislatius de naturalesa no

expropiatòria de drets que no tinguin el deure jurídic de suportar, quan així s'estableixi en els mateixos actes legislatius i en els termes que s'hi especifiquin.»

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.

Del tenor literal d'aquesta disposició es desprèn que el legislador pot establir els termes de la indemnització a què tindran dret els particulars de tota lesió que pateixin en llurs béns i drets que no tinguin obligació de suportar, i que derivin de l'aplicació d'actes legislatius de naturalesa no expropiatòria.

Nogensmenys, i 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.

«Al Estado le corresponde establecer el régimen de responsabilidad de las administraciones públicas, si bien "el art. 149.1.18 CE no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las comunidades autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coherarse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada".»

Tal com hem fet palès en el fonament jurídic segon, la regulació continguda al Decret Llei imposa una sèrie de condicionants (sotmetiment a llicència

urbanística) i no es pot obviar que estableix una limitació a les possibles facultats de disposició del propietari, com és la de destinar l'habitatge a ús turístic en els municipis assenyalats a l'annex i vinculat, en tot cas, al que resulti del planejament urbanístic, però en cap cas estem davant 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, circumscriu aquesta 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. Conseqüentment, per tal que operi la garantia de l'article 33.3 CE, és necessari que «concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la sustracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos» (STC 227/1988, FJ 11).

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 si solas a una compensación indemnizatoria» (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 11, i 112/2006, de 5 d'abril, FJ 20).

El Govern de la Generalitat, fent ús de les seves competències exclusives en matèria d'urbanisme i d'habitatge, exercint una competència legislativa mitjançant decret llei, ha previst en el mateix acte legislatiu a la disposició transitòria segona un règim indemnitzatori singular i específic, sobre la base d'establir una compensació per aquells titulars d'habitatges que, a la seva

entrada en vigor, disposessin de la pertinent habilitació prèvia, permetent-los seguir exercint l'activitat durant 5 anys més o, en cas de pròrroga, fins a 10.

La tècnica legislativa emprada per la Generalitat en aquest cas no és nova. Ha estat utilitzada també pel legislador estatal en altres regulacions sectorials. A tall d'exemple, a la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, que preveia la compensació de la pèrdua de terrenys privats amb l'atorgament de concessions administratives per a un període de 30 anys prorrogables 30 anys més. Aquest mitjà, diferent de l'estricta compensació monetària, va ser tractat en la STC 149/1991, de 4 de juliol, FJ 8, on el Tribunal, després de considerar que la transformació dels béns demaniais del titulars en concessió implicava una singular forma d'expropiació, va concloure que, en aquest cas, s'havia d'entendre que existia indemnització fixada per la mateixa Llei, validant, en conseqüència el mecanisme que s'hi preveia.

Més recentment, el Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre, va fixar la compensació de la pèrdua de títols de vehicles de transport amb conductor (VTC) amb un règim transitori de 4 anys, prorrogables per un màxim de dos anys més prèvia sol·licitud de l'afectat, que tenia caràcter indemnitzatori, segons predicava la norma.

Per bé que, en el supòsit concret del Decret llei, no ens trobem davant d'una norma de naturalesa expropiatòria, sí que té lloc la limitació d'una de les facultats de disposició del dret de propietat en el sentit exposat al llarg d'aquest Dictamen i, per tant, el legislador governamental en presumeix un efecte perjudicial per al destinatari, en particular per a aquell que disposava ja d'un títol habilitant per a l'exercici de l'activitat. En conseqüència, la norma ha previst en la disposició transitòria segona un règim transitori que ha qualificat expressament d'indemnitzatori, com hem dit. Recordem que la possibilitat del legislador (estatal o autonòmic) d'establir un règim de caràcter no pecuniari està legalment previst, amb caràcter bàsic, a l'article 32.3 de la

Llei 40/2015, dictada per l'Estat sobre la base de l'article 149.1.18 CE, modalitat que, com hem indicat, es pot entendre que ja havia estat validada pel Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, sobre la Llei de costes, tot i referir-se, en aquell cas, a un supòsit expropiatori.

Així doncs, i per les raons exposades, considerem que la regulació prevista per la disposició transitòria de referència, a més de no entrar en contradicció amb l'article 48.c TRLSRU, que ja hem dit 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 de conformitat amb les seves competències sobre urbanisme i habitatge.

Finalment, una qüestió diferent és si el manteniment temporal de l'activitat previst a la disposició transitòria segona, a més de ser un mecanisme compensatori que hem considerat respectuós amb el marc competencial de l'article 149.1.18 CE, pot suposar una indemnització suficient, qüestió aquesta que no pot ser examinada per aquest Consell, ja que excedeix l'objecte de la nostra anàlisi de vulneració competencial al·legada pels peticionaris.

En conseqüència, per tot el que s'ha exposat, la disposició transitòria segona del Decret Llei no vulnera l'article 149.1.18 CE.

Quart. L'examen de l'adequació del Decret Llei 3/2023 al principi d'autonomia local

En aquest fonament jurídic ens referirem al principi d'autonomia local que l'escrit d'un dels peticionaris entén infringit per la integritat del Decret Llei atès

que aquesta norma «regula sobre àmbits destinats a la competència pròpia dels municipis d'acord amb l'establert pels articles 84.1 i 84.2 a), b), i) i j) en relació al 86.1 i 86.3 de l'Estatut de Catalunya així com l'article 140 de la Constitució Espanyola».

En concret, la sol·licitud considera que la nova normativa prefigura una ordenació urbanística que no respon a la decisió dels municipis mateixos, els quals no tenen marge sobre la decisió del model de ciutat «que vol ser o que necessita dibuixar per les seves singulars condicions econòmiques, socials, culturals, històriques o territorials». A més a més, estima que s'afecta directament el model municipal individual, en fixar les condicions aplicables als municipis amb efectes legals de forma general sense tenir en compte les realitats econòmiques individuals de cadascun i ni tan sols haver sotmès tal consideració a una participació prèvia d'aquests.

Així, segons el parer de la petició, una densitat de 5 o més habitatges d'ús turístic per 100 habitants, que porta com a conseqüència ser inclosos a l'annex del Decret Llei, no té el mateix efecte real en tots els municipis. En alguns casos, segueix dient, pot ser una ràtio alta, però en altres pot ser insuficient, atenent el model propi de municipi en qüestió. Cal entendre, doncs, que qüestiona el caràcter uniforme de la regulació definida per a tots els municipis, sense tenir en compte les seves diverses realitats socioeconòmiques.

1. El principi d'autonomia local, que s'al·lega vulnerat, està establert en els articles 137 CE i 84.1 EAC (pel que fa als municipis en els art. 140 CE i 86 EAC). L'article 86.1 EAC estableix que el municipi és l'ens local bàsic de l'organització territorial i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els assumptes públics. L'apartat 3 del mateix article disposa que l'Estatut garanteix al municipi l'autonomia per a l'exercici de les competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa.

En relació amb l'abast d'aquest principi, hem de fer referència a la doctrina que ha elaborat el Tribunal Constitucional en multiplicitat de sentències en què s'ha pronunciat 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), la qual 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).

Com veurem, la jurisprudència constitucional ha partit de la configuració d'un contingut mínim concretat en el dret de la comunitat local a participar mitjançant òrgans propis en el govern i l'administració dels afers que els concerneixen i la intensitat de la qual es determinarà en funció de la relació que existeixi entre els interessos locals i els supralocals en aquests afers o matèries (STC 161/2019, de 12 de desembre, FJ 5.10.a).

L'autonomia local és un concepte que permet diverses configuracions legals, sempre, però, que respectin aquesta garantia constitucional. El paràmetre d'anàlisi, en aquest cas, pivotarà sobre si el legislador ha respectat o no aquesta garantia constitucional i només esdevindrà inconstitucional o antiestatutària si aquesta no es respecta. *A sensu contrario*, cal entendre que no tota afectació a les competències locals és contrària a l'autonomia local.

La Constitució no precisa quines competències corresponen als municipis, de manera que recau en el legislador estatal i autonòmic (estatutari o ordinari) la tasca de determinar-les. En el cas del legislador autonòmic, haurà de tenir en compte la legislació bàsica de l'Estat, dictada a l'empara de l'article 149.1.18 CE.

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, com ja vam dir en el nostre DCGE 8/2014, i hem reiterat en el recent 1/2023, 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. I això amb el benentès que la determinació concreta de les competències correspondrà al legislador, tal com indica l'apartat 2 de l'article 84 abans d'enumerar les matèries pròpies dels governs locals.

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.

En definitiva, l'autonomia constitucionalment garantida als ens locals tal com recollíem als dictàmens del Consell esmentats no assegura un mínim de competències (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 3), i la configuració concreta de les competències locals, com ja hem dit, correspon a l'Estat i les comunitats autònomes, en el marc de les seves competències respectives (STC 105/2019, de 19 de setembre, FJ 4).

El Tribunal Constitucional, per la seva banda, en la Sentència 41/2016, de 3 de març (FJ 11.b), ha concretat que «el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de “libertad de configuración”, pero deben graduar “el alcance o intensidad de la intervención local`en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”».

Del tenor literal d'aquesta Sentència del Tribunal, com també de diverses sentències sobre la matèria (STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 3; 32/1981, de 28 de juliol, FJ 4; 170/1989, de 19 d'octubre, FJ 9; 51/2004, de 13 d'abril, FJ 9), es desprèn que les lleis sectorials hauran de ponderar els interessos locals i supralocals concernits, assegurant que els municipis tinguin competències pròpies en àmbits d'interès exclusiu o prevalentment municipal. Aquesta capacitat d'intervenció en els assumptes que els afecten serà tant més rellevant i decisiva «cuanto mayor sea el saldo favorable a sus intereses en un determinado ámbito» (STC 124/2023, de 26 de setembre, FJ 6.a).

A tall de resum del que acabem de dir, de conformitat amb la precitada STC 124/2023 (FJ 5), que reproduïx la STC 82/2020, de 15 de juliol (FJ 6), 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:

«i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a

participar a través de órganos propios en el gobierno y administración” (SSTC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, y 92/2018, de 19 de septiembre, FJ 4).»

Específicament, pel que fa a l'urbanisme, com ha recordat el Tribunal Constitucional, és un àmbit d'interès municipal preferent i, per tant, per imperatiu de la garantia constitucional (art. 137, 140 i 141.2 CE), el legislador autonòmic, en realitzar la tasca en què es configuren les competències locals, «debe graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales. Respetando lo anterior, está legitimado “para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)” (STC 159/2001, FJ 4)» (STC 161/2019, FJ 5.a).

En línies generals hem de dir que els ajuntaments han assolit un paper molt important en l'àmbit del planejament. La intervenció dels ens locals en l'exercici d'aquesta potestat ha disposat d'un clar suport i legitimació democràtica i, a més, com també ha assenyalat el Tribunal Suprem en diverses sentències relatives a assumptes de la mateixa matèria objecte del nostre Dictamen, entre d'altres, la 75/2021, de 26 de gener, la du a terme l'Administració més propera al ciutadà i està articulada amb un grau més alt de participació i coneixement de la concreta realitat social.

Quant a l'àmbit relatiu a la previsió d'habitatges d'ús turístic en el planejament, malgrat que no és considerat paràmetre pel Consell, és rellevant esmentar que el Tribunal Suprem mitjançant dues sentències, la 1550/2020, de 19 de novembre, i la 75/2021, esmentada, confirma la competència municipal perquè, en l'àmbit de l'ordenació urbanística, es puguin establir mesures reguladores relatives a la implantació d'habitatges d'ús turístic en una determinada zona de la ciutat, fonamentades en raons imperioses d'interès

general com són la protecció de l'entorn urbà i el dret dels ciutadans a un habitatge digne i adequat. La Sentència 1550/2020 afectava l'Ajuntament de Bilbao, que l'any 2018 va aprovar una modificació molt detallada del seu Pla general d'ordenació urbana (PGOU), en relació amb la regulació de l'ús de l'allotjament turístic. La STS 75/2021 es va dictar en relació amb l'aprovació definitiva del Pla especial urbanístic de l'Ajuntament de Barcelona per a la regulació dels habitatges d'ús turístic de la ciutat.

Finalment, i pel que fa al caràcter uniforme de la regulació del Decret Llei, convé fer avinent que, per si mateix, no constitueix una vulneració del principi d'autonomia local. El respecte d'aquest principi es deriva dels paràmetres exposats en els paràgrafs precedents, que han de ser atesos en tot cas, independentment de l'opció política del legislador sobre un grau major o menor d'uniformitat del règim aplicable i de la valoració del seu encert. El reconeixement general de la realitat diversa entre municipis en funció del nombre d'habitants, l'extensió, la situació territorial, les característiques socioeconòmiques o les capacitats de gestió, present en la jurisprudència i en la doctrina, ha legitimat la previsió legislativa de concrets règims jurídics diversos, però no ha comportat el qüestionament d'altres regulacions uniformes.

En aquest sentit, resulta 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» segons el qual «[l]es lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen». Aquesta previsió, diferenciada del contingut de l'autonomia municipal recollit als articles precedents, es configura expressament com un principi que atribueix al legislador la decisió sobre les conseqüències d'aquesta consideració dins de la resta de principis i interessos que poden resultar d'aplicació. La pròpia dicció

del precepte 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, caldrà contrastar el contingut del Decret Llei amb les previsions d'aquest article de l'Estatut.

2. Un cop exposat el paràmetre, el projectarem sobre el Decret Llei que es qüestiona.

Hem de partir del fet que aquesta norma, congruentment amb la decisió de sotmetre a l'exigència de llicència urbanística prèvia la destinació dels habitatges d'ús turístic en els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i en els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic, ha afegit, en relació amb aquests, una nova lletra, la *p*, a l'apartat 1 de l'article 187 del text refós de la Llei d'urbanisme, en el sentit d'ampliar en el dit text els supòsits en què cal disposar de llicència urbanística. Recordem que, fins a la seva entrada en vigor, l'activitat de destinació d'habitatge d'ús turístic estava sotmesa, en tot el territori, a la comunicació prèvia (art. 187 bis.c TRLU).

Igualment, afegeix una nova disposició addicional, la vint-i-setena, al text refós de la Llei d'urbanisme, derivant al planejament urbanístic la compatibilitat dels habitatges d'ús turístic en el municipi, sempre que es justifiqui la suficiència de sòl qualificat per a l'ús de l'habitatge destinat al domicili habitual i permanent de la població resident, tenint en compte: el règim de tinença dels habitatges al municipi, el fet de no posar en risc la protecció de l'entorn urbà i el principi del desenvolupament urbanístic sostenible de l'àmbit que s'ordeni.

L'atorgament de la llicència, doncs, de conformitat amb la nova disposició addicional, la vint-i-setena, que s'afegeix al text refós, estarà condicionada al que estableixi el planejament urbanístic, que haurà de tenir en compte, per donar-la o no, la suficiència de sòl qualificat per a l'ús de l'habitatge destinat al domicili habitual i permanent de la població resident, i valorar també els condicionants esmentats en el paràgraf anterior.

Les llicències tenen una limitació de 5 anys, prorrogables per períodes d'igual durada, sempre que el planejament urbanístic ho permeti. Tanmateix, i per mandat exprés de l'apartat segon de la nova disposició addicional vint-i-setena que s'afegirà al text refós: «[e]n cap cas es poden atorgar més llicències que les resultants d'aplicar un màxim de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants».

Recordat, a fi del que ara interessa, el contingut del Decret llei i la seva afectació sobre l'àmbit municipal, correspon ara verificar si se segueixen els criteris de la doctrina constitucional per considerar que la regulació esmentada és respectuosa amb la garantia constitucional de l'autonomia local.

En primer lloc, i quant a l'interès supralocal que justifica la regulació, es pot confirmar que existeix. En efecte, ja hem vist al llarg d'aquest Dictamen que la Generalitat du a terme la regulació 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 segon lloc, en la regulació es ponderen els interessos municipals afectats i s'assegura als ajuntaments implicats el nivell d'intervenció correlatiu a la intensitat dels seus interessos. Això és així perquè, per assolir la finalitat de la norma, s'ha pres la determinació d'utilitzar un instrument (la llicència urbanística) que l'ajuntament és el competent per atorgar-lo. 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.

Al fil de tot el que s'ha exposat, per tal com el Decret llei, 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, no vulnera el principi d'autonomia local constitucionalment garantida.

No modifica la conclusió a la qual acabem d'arribar 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. A l'efecte, destaquen la fixació del lílindar de la densitat de 5 o més habitatges per cada 100 habitants que suposa situar el municipi en l'annex del Decret llei.

Al respecte entenem 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, reiteradament esmentada, que el lílindar de 5 habitatges d'ús turístic per 100 habitants en un municipi 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 podem dir 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.

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, i respecte del qüestionament del caràcter uniforme de la nova regulació i el seu contrast amb el principi de diferenciació de l'article 88 EAC, cal constatar, per començar, que el Decret llei 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, consegüentment, 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, convé fer notar que 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).

No cal insistir, d'altra banda, en la importància de la intervenció i participació dels municipis en la tramitació de qualsevol iniciativa que afecti els seus interessos, especialment rellevant en aquest cas en tant que, com acabem d'indicar, la norma en qüestió deriva als municipis l'articulació de les mesures que preveu mitjançant la planificació urbanística i els atribueix també la potestat d'atorgar les llicències, les seves pròrrogues i la gestió de resoldre les incidències que resultin de l'excés d'activitat existent fins ara en el municipi respectiu.

Aquesta participació, naturalment, 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.

Cinquè. L'examen de l'adequació del Decret llei 3/2023 al principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE

En aquest darrer fonament jurídic ens referirem al principi de seguretat jurídica que una de les sol·licituds considera vulnerat per la disposició transitòria segona del Decret llei. Segons exposa en l'escrit, en els municipis que, a hores d'ara, ja superin la ràtio de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants,

alguns dels habitatges destinats a ús turístic seran excedents i, per tant, l'activitat haurà de cessar. Des d'aquesta perspectiva, els sol·licitants estimen que si la regulació no estableix els criteris pels quals es determinen les activitats concretes que cessen i les que no, els titulars actuals d'habitatges d'ús turístic en aquells municipis on n'hi hagi amb escreix «no poden de cap forma superable determinar l'afectació del Decret sobre el seu habitatge».

1. Pel que fa al principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), tal com ha reiterat el Consell en nombrosos dictàmens (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 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. Les lleis aprovades per les institucions democràtiques i en el marc d'un procediment legislatiu legalment establert compten amb la presumpció de validesa pel que fa a la seva interpretació, per la qual cosa la doctrina constitucional ha entès que només es pot considerar vulnerat aquest principi quan, tenint en compte les regles d'interpretació admissibles en dret, el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generin en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes (entre d'altres, STC 248/2007, de 13 de desembre, FJ 5; 234/2012, de 13 de desembre, FJ 8, i, més recentment, 16/2023, de 7 de març, FJ 8).

Aquest Consell ha assenyalat, en relació amb la seguretat jurídica, que «l'esmentat principi garanteix la seguretat del que es coneix o es pot arribar a conèixer com a prohibit, ordenat o permès pels poders públics a l'hora de desenvolupar una determinada activitat en les relacions amb els ciutadans i les organitzacions públiques i privades» (DGCE 2/2021, FJ 3.1.C, fent citació, entre d'altres, del DCGE 6/2016, FJ 2).

Així mateix, ha considerat 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, segons ha fet palès el Consell, 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).

2. Ens correspon ara aplicar la doctrina i la jurisprudència exposades sobre la disposició transitòria segona per tal d'escatir si vulnera el principi de seguretat jurídica i donar resposta així a la qüestió plantejada pel peticionari.

En efecte, aquest precepte, com el seu títol indica, regula el règim transitori dels habitatges d'ús turístic degudament habilitats amb caràcter previ a l'entrada en vigor del Decret llei. En aquest sentit, com sigui que exigeix la llicència urbanística per exercir l'activitat d'ús turístic en els municipis llistats a l'annex, alhora permet que els titulars dels habitatges que ja disposaven de títol habilitant amb caràcter previ a la seva entrada en vigor puguin continuar exercint aital activitat durant 5 anys i percebin, a aquest efecte, lògicament, els ingressos econòmics que se'n deriven (apt. 1). Si el titular acredita que aquest termini de 5 anys no compensa la pèrdua del títol habilitant d'habitatge d'ús turístic, pot sol·licitar una ampliació del règim transitori fins a 5 anys més. La petició d'ampliació s'ha de fer efectiva davant l'ajuntament on s'ubiqui l'habitatge, en un termini de 4 anys comptats a partir de l'entrada en vigor del Decret llei i abans no fineixi el termini de 5 anys (apt. 2). Aquest règim transitori, a més, té, a tots els efectes, com hem tingut ocasió d'analitzar en l'apartat relatiu a l'anàlisi competencial de l'article 149.1.18 CE, caràcter

indemnitzatori (apt. 3), i s'aplicarà també als habitatges d'ús turístic dels municipis inclosos en la nova ordre del titular del departament competent en matèria d'urbanisme en el termini de 5 anys (apt. 4).

De la dicció literal del règim transitori previst per la disposició transitòria segona en els seus quatre apartats, se'n pot extreure la conclusió que aquest precepte 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 l'hem de posar en relació amb la disposició final primera, que analitzarem des d'aquesta perspectiva en virtut de l'article 19.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell. En primer lloc, perquè l'apartat primer de la disposició transitòria segona s'hi remet, en la mesura que es refereix a «una llicència urbanística adequada al que disposa a la disposició addicional vint-i-setena del text refós de la Llei d'urbanisme», la qual introdueix, precisament, la precitada disposició final. En segon lloc, perquè en l'escrit dels peticionaris s'explicita que en aquells municipis inclosos en l'annex del Decret Llei que en l'actualitat ja superin la ràtio de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants, «les activitats actuals sobrants hauran de cessar» i, per tant, relacionen l'apartat 2 de la nova disposició addicional vint-i-setena amb el cessament de l'activitat previst en l'apartat 1 de la disposició transitòria segona. Al seu parer, la regulació no estableix els criteris que s'aplicaran per determinar quines activitats concretes hauran de cessar i quines no en aquest cas.

Certament la norma no especifica com s'articularà aquesta situació que es produirà, amb tota seguretat, en alguns dels municipis si atenem la situació descrita pel mateix Decret Llei, respecte a l'increment d'aquesta activitat. L'única particularitat que esmenta al respecte l'apartat 2 de la disposició final

és que els municipis, en l'atorgament de llicències i les seves pròrrogues, han de garantir el compliment dels principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva.

De l'anàlisi conjunta de les dues disposicions (transitòria segona i final primera) s'infereix que els titulars d'habitatges d'ús turístic amb títol habilitant a l'entrada en vigor del Decret llei que vulguin continuar operant amb l'exercici de l'activitat de lloguer de referència, hauran d'obtenir una llicència urbanística adequada al que disposa la disposició addicional vint-i-setena i que, en l'atorgament de les llicències i les seves pròrrogues, els ajuntaments hauran de garantir els principis més amunt esmentats. Desplaça, per tant, a l'àmbit dels municipis la concreció i l'articulació dels mecanismes pertinents per a l'atorgament de les llicències i les seves pròrrogues, amb el mandat que han de respectar els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva, i tenint present que en cap cas es poden atorgar més llicències que les resultants d'aplicar un màxim de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants.

De l'examen del paràmetre i de la seva projecció sobre ambdues disposicions es pot concloure 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 dites 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, convé posar de manifest que 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.

En atenció a tot el que s'ha exposat, la disposició transitòria segona, com tampoc la disposició final primera del DL 3/2023, no contravenen el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

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

CONCLUSIONS

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.

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.

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

Adoptada per unanimitat.

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.

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