



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 5/2025, de 2 de desembre,  
sobre el Projecte de llei de mesures en matèria d'habitatge i  
urbanisme**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Enoch Albertí Rovira, de la vicepresidenta Maria Jesús Larios Paterna, del conseller secretari Francesc Esteve Balagué, de la consellera Margarida Gil Domènech, del conseller Joan Vintró Castells, de les conselleres Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí i Eva Pons Parera i del conseller 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 de Junts, i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, respecte del Dictamen de la Comissió de Territori i Habitatge sobre el Projecte de llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme (BOPC núm. 337, de 30 d'octubre de 2025).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 4 de novembre de 2025 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. E2025000295), en què es comunicava al Consell la resolució de la Presidència del Parlament, de 4 de novembre, per la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es van admetre a tràmit dues sol·licituds de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució respecte del Dictamen de la Comissió de Territori i Habitatge sobre el Projecte de Llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme, presentades el dia 4 de novembre de 2025 per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts (Reg. Parlament núm. 63653), i per més d'una desena dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (Reg. Parlament núm. 63685).

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 6 de novembre de 2025, després d'examinar la legitimació i el contingut de les sol·licituds, de conformitat amb els articles 23 a 25 LCGE, apartats 1 a 3, va acordar la seva admissió a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents.

Atès que aquestes dues 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 perquè, en el termini de tres dies, 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 de Dictamen a la vicepresidenta senyora M. Jesús Larios Paterna i va quedar

pendent l'assignació de la segona sol·licitud, 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 als sol·licitants, a la resta de grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 12 de novembre de 2025, com a resposta al tràmit de sol·licitud de documentació complementària, es va rebre en el Registre del Consell un escrit d'al·legacions elaborat pel Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, de 12 de novembre (Reg. núm. E2025000321). Aquesta documentació conté al·legacions que resten fora de l'àmbit que correspon a la documentació complementària (art. 25.5 LCGE), atès que tenen per objecte donar resposta a les crítiques formulades pels diputats sol·licitants del Dictamen, sense tenir en compte el caràcter no contradictori del procediment d'emissió de dictàmens. Per tant, de conformitat amb el que vàrem concloure en els dictàmens 2/2025 i 3/2025, ambdós de 16 d'abril, no es prendran en consideració les argumentacions jurídiques formulades en resposta a la sol·licitud de dictamen.

5. En data 13 de novembre de 2025, de conformitat amb el tràmit d'audiència obert en virtut de l'acord adoptat en la sessió de 6 de novembre de 2025, 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'haguessin presentat al·legacions en contra de l'acumulació dels dos procediments, el Consell va acordar acumular la sol·licitud presentada pel Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, sobre el Projecte de Llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme, a la primera sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Junts.

Així mateix, es va acordar que la vicepresidenta senyora Maria Jesús Larios Paterna, ponent per al Dictamen de la primera sol·licitud, assumís també la ponència de la segona sol·licitud de Dictamen.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 2 de desembre de 2025 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

1. Com s'acaba d'exposar, en el present Dictamen hem de donar resposta a sengles sol·licituds de més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts i de més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya en relació amb l'adequació a l'Estatut i la Constitució del Projecte de Llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme (en endavant, Projecte de Llei o Projecte), en la redacció derivada del Dictamen que la Comissió de Territori i Habitatge del Parlament va aprovar el 29 d'octubre de 2025.

En aquest primer fonament jurídic contextualitzarem normativament i exposarem breument el contingut del Projecte de Llei, destacant-ne els preceptes sol·licitats. També mencionarem les vulneracions estatutàries i constitucionals que els diputats sol·licitants entenen que es produeixen, deixant per a l'anàlisi dels preceptes concrets la descripció dels arguments que, al seu parer, les fonamenten. Finalment, indicarem l'estructura que tindrà el nostre pronunciament per donar resposta als peticionaris.

2. El Projecte de Llei objecte d'examen és majorment fruit de la tramitació parlamentària com a projecte de Llei del Decret Llei 2/2025, de 25 de febrer,

pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme, el qual, exclusivament des del punt de vista del respecte al pressupòsit habilitant i els límits materials del decret Llei ex article 64.1 EAC, va ser objecte del Dictamen 1/2025, de 19 de març, d'aquest Consell i posteriorment validat pel Parlament. No obstant l'anterior, hi ha part de la regulació del Projecte, en concret, pel que ara ens ocupa, la relativa a l'arrendament d'habitatges de caràcter temporal i d'habitacions (art. 5.1 *bis* i 5.1 *ter*) que té origen en el Decret Llei 6/2024, de 24 d'abril, que va ser derogat per manca de validació parlamentària, i que ha estat incorporada en el tràmit d'esmenes al Projecte de Llei.

Aquesta iniciativa legislativa, que, d'acord amb l'article 107.4 RPC, s'està tramitant pel procediment d'urgència extraordinària i amb reducció a la meitat dels terminis fixats per a la urgència ordinària a partir de l'obertura del termini per proposar compareixences (Acord de la Mesa del Parlament de 15 d'abril de 2025, BOPC núm. 206, de 24 d'abril de 2025) se suma a tot un conjunt de normativa de rang legal relativa a l'habitatge que, des de la inicial Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, ha elaborat la Generalitat.

Entre la dita normativa podem destacar el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària; la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, o la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge. La Llei 11/2020 té com a precedent el Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, que no fou validat pel Parlament i que va ser objecte de l'examen d'aquest Consell en el Dictamen 4/2019, de 17 de juny.

Amb rang inferior a la llei, i sense ànim d'exhaustivitat, completen el marc normatiu que contextualitza el nostre pronunciament el Pla pel dret a l'habitatge aprovat per Decret 75/2014, de 27 de maig, com també el Decret 257/2006, de 6 de juny, pel qual s'estableixen les condicions per a la venda d'habitatges qualificats de protecció oficial de promoció pública; l'Ordre GAH/142/2017, de 5 de juliol, per la qual s'aprova l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges, i les resolucions de declaració de zones de mercat residencial tensionat d'acord amb la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge (resolucions TER/800/2024, de 13 de març, i TER/2408/2024, d'1 de juliol). Per la seva banda, des del vessant organitzatiu, amb l'objectiu d'executar i gestionar les polítiques d'habitatge, per mitjà de la Llei 13/2009, de 22 de juliol, es crea l'Agència d'Habitatge de Catalunya.

Addicionalment i ja en l'àmbit estatal, cal destacar la precitada Llei de l'Estat 12/2023, que ha estat analitzada pel Consell en el seus dictàmens 1/2023, de 2 d'agost (a sol·licitud del Parlament), i 1/2024, de 16 de febrer (a sol·licitud del Govern), i que té per objecte regular «les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals relacionats amb l'habitatge» (art. 1.1 Llei 12/2023). I, quant a l'arrendament d'habitatge, la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans.

3. El Projecte de llei objecte d'examen consta d'una part dispositiva estructurada en tretze articles (en realitat són 12, perquè la numeració passa de l'article 11 al 13, obviant el núm. 12) repartits en tres capítols. El capítol I, que comprèn l'article 1, es rubrica «Mesures en l'àmbit de l'obra pública» i modifica la Llei 3/2007, de 4 de juliol, d'obra pública; el capítol II, que conté únicament l'article 2 i s'intitula «Mesures administratives», modifica la Llei 13/1996, de 29 de juliol, del Registre i del dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes i de modificació de la Llei 24/1991, de l'habitatge.

A continuació, el capítol III, amb la rúbrica «Mesures en matèria d'urbanisme i habitatge», comprèn els articles 3 a 13, que duen a terme cadascun d'ells la modificació de diferent normativa i que és on se centren els dubtes dels peticionaris. D'aquests preceptes, a més dels articles 3, 5 i 11, que veurem amb més detall posteriorment, l'article 4 modifica el Reglament de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret 305/2006, de 18 de juliol; l'article 6 modifica el precitat Decret Llei 1/2015, de 24 de març, sobre mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària; l'article 7 reforma la Llei 11/2022, de 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i viles; l'article 8 efectua la modificació del Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge; l'article 9 modifica la Llei 12/2017, de 6 de juliol, de l'arquitectura; l'article 10 modifica el Decret Llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, i l'article 13 modifica el text refós de la Llei de carreteres, aprovat pel Decret legislatiu 2/2009, de 25 d'agost.

A la part articulada del Projecte de Llei, segueix una part final que conté tres disposicions transitòries (qualificacions dels habitatges amb protecció oficial, sistema de determinació de preus de venda màxims i de rendes màximes i exempció a l'aplicació de les reserves de sòl, respectivament), una de derogatòria i tres de finals (manteniment del rang reglamentari, Decret d'habilitació dels col·legis professionals i les entitats col·laboradores, i entrada en vigor de la norma l'endemà d'haver estat publicada la Llei en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, respectivament).

Segons la dicció del seu preàmbul, la iniciativa legislativa, que es fonamenta en el títol competencial de l'article 137 EAC, pretén donar resposta a la problemàtica de l'accés a l'habitatge, cosa que requereix adoptar amb urgència «mesures que permetin garantir-lo, tot i la inexistència d'un nou pressupost». Mesures, que com segueix dient el text, afecten tant l'àmbit de l'habitatge pròpiament dit com també l'aspecte urbanístic. Pel que ara interessa, com hem

avançat, destacarem les modificacions que s'efectuen, d'una banda, a la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge (art. 5 Projecte) i al Decret 75/2014, del Pla per al dret de l'habitatge (art. 11 Projecte) i, de l'altra, al text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU), aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (art. 3 Projecte), perquè són els preceptes sobre els quals s'ha demanat expressament l'opinió del Consell.

Pel que fa a les modificacions al TRLU, cal fer referència expressa de l'article 3.5 *quater* del Projecte de Llei, que afegeix un nou article 37 *bis* al TRLU, que possibilita que el planejament urbanístic garanteixi el predomini de l'ús d'habitatge com a residència habitual i permanent, establint la compatibilitat o la prohibició dels altres tipus residencials, «per a garantir el dret a l'habitatge en municipis amb demanda residencial forta i acreditada» (apt. IV, par. 3, preàmbul).

També, quant a l'àmbit de l'habitatge, el preàmbul sosté que moltes de les mesures de modificació de la Llei 18/2007 són necessàries per adaptar-la a la Llei de l'Estat 12/2023 «amb l'objectiu de posar fi a les deficiències o insuficiències del mercat d'habitatge i afavorir l'equilibri entre l'oferta d'habitatge i la necessitat de residència habitual en els municipis declarats zones de mercat residencial tensionat» (apt. IV, par. 9), de manera que, entre d'altres, es reforça l'eficàcia de les competències de l'Administració per tal de mobilitzar directament els habitatges propietat de grans tenidors «a fi de garantir a les famílies l'accés a un habitatge digne i adequat» (apt. IV, par. 9).

D'entre aquestes mesures de modificació de la Llei 18/2007, cal destacar la definició i caracterització dels arrendaments d'habitatges temporal i d'habitacions «partint del fet que el contingut del dret de propietat sobre l'habitatge inclou el seu ús principal com a llar (ús residencial habitual i permanent)» (apt. IV, par. 10, preàmbul), que es troben regulats, com ja hem dit, en els articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* de la norma i que són objecte de petició expressa pels sol·licitants de Dictamen.

Sens perjudici de l'anàlisi més exhaustiva i la descripció detallada que durem a terme en el fonament jurídic tercer, podem avançar a tall de resum que l'article 5.1 *bis* del Projecte de Llei afegeix l'article 66 *bis* «Arrendament d'habitatges de caràcter temporal» a la Llei 18/2007. Al respecte, partint de la definició d'arrendament d'habitatge permanent, es concreta quins usos dels habitatges no tenen aquesta consideració (recreatius, turístics o de temporada de vacances) i es fixen les condicions a les quals estan sotmesos els arrendaments subscrits amb caràcter temporal, entre les quals l'aplicació de les normes dels arrendaments d'habitatge relatives a la fiança, les garanties, la determinació i l'actualització de la renda, l'elevació de la renda per millores i l'assumpció de despeses generals i serveis individuals. El precepte, a més, incorpora l'obligació de deixar constància de la finalitat en el contracte i de dipositar la fiança corresponent. Addicionalment, fa la distinció i fixa els requeriments si l'ús de l'habitatge té finalitat recreativa, de vacances o de lleure i regula els casos de pròrroga dels arrendaments temporals i de formalització de nous contractes.

Per la seva banda, l'article 5.1 *ter* del Projecte de Llei afegeix l'article 66 *ter* a la Llei 18/2007, relatiu a l'«Arrendament d'habitacions». Al respecte, el defineix (contracte pel qual s'atribueix l'ús exclusiu d'una habitació i el dret a utilitzar altres estances o espais d'ús comú de l'habitatge a canvi d'un preu) i en fixa les obligacions (respectar els estàndards de superfície per persona i el llindar màxim d'ocupació de l'habitatge), disposa l'aplicació de les regles pròpies de l'arrendament d'habitatge i preveu, finalment, que, en aquesta classe de contractes, la suma de les rendes pactades en diversos contractes d'arrendament de vigència simultània d'un habitatge situat en una zona de mercat residencial tensionat no pot ultrapassar la renda màxima aplicable a l'arrendament unitari de l'habitatge.

Igualment, l'article 5.7 del Projecte de Llei, que és també qüestionat expressament, modifica la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007

per «concretar el desplegament reglamentari que ha de permetre l'entrada en funcionament del Registre de grans tenidors d'habitatge, la necessitat del qual es determina com a prioritària en el moment actual per tal d'identificar els habitatges que les administracions públiques poden mobilitzar» (apt. IV, par. 17, preàmbul). En relació amb l'anterior, s'incorpora correlativament una infracció de caràcter greu a l'article 124 de la Llei 18/2007, concernent a la negativa al subministrament de dades a l'Administració en relació amb el Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats i el Registre de grans tenidors d'habitatge (art. 5.6 Projecte).

Finalment, hem de fer esment de l'article 11 del Projecte de Llei, amb relació a una part del qual també es demana opinió, que modifica l'article 47 del Decret 75/2014, relatiu a la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial, «a fi de garantir la permanència de la qualificació» d'aquests tipus d'habitatges (apt. IV, par. 24, preàmbul). Així doncs, aquest article 47 (apts. 1 i 2) estableix que la precitada vigència és permanent i que els habitatges de protecció oficial no es poden desqualificar a petició dels propietaris adquirents en tot el període de protecció. A més, l'apartat 3, que és expressament qüestionat, fixa la pròrroga obligatòria dels terminis de vigència de les qualificacions quan els habitatges amb protecció oficial són inclosos en una zona de mercat residencial tensionat (ZMT) pel mateix termini de vigència de l'esmentada zona. Al respecte, per connexió temàtica, cal fer menció també de la disposició final primera del Projecte de Llei que preveu, entre d'altres, que el Decret 75/2014, manté el rang reglamentari de decret «a efectes de desplegament, modificació i derogació».

4. Una vegada explicitat el context normatiu i el contingut general del Projecte de Llei i els preceptes que són objecte de crítica, farem al·lusió, a continuació, als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que la iniciativa legislativa presenta als diputats peticionaris, tractant separatament les dues sol·licituds de dictamen. Com hem avançat, no ens farem ressò aquí de l'argumentació

que, a parer dels sol·licitants, fonamenta aquests dubtes, que serà exposada amb detall en els fonaments jurídics corresponents.

A) Pel que fa als retrets dels diputats del Grup Parlamentari de Junts, consideren que en l'elaboració del Projecte de Llei s'ha contravingut el principi d'autonomia local reconegut als articles 84 i 85 EAC i 137 i 140 CE perquè, en la tramitació parlamentària, s'ha vulnerat el dret de participació de les entitats locals malgrat tenir per objecte matèries que afecten de forma directa els interessos que els són propis. Així, posen de manifest que les entitats en què s'organitzen els ens locals no han comparegut de forma efectiva ni presencial i han vist relegada la seva participació a presentar les opinions i propostes per escrit, sense cap altra opció.

Igualment, des d'aquesta perspectiva, també qüestionen la norma en la seva integritat i, específicament, el seu article 5 perquè entenen que, en la seva tramitació, s'ha vulnerat el dret de participació dels diputats dels articles 29 EAC i 23 CE pel fet que en la fase d'esmenes s'han introduït esmenes que amplien, modifiquen i alteren substancialment el contingut del Projecte de Llei presentat sense tenir congruència amb el text presentat. Al seu parer, aquest seria el cas, entre d'altres, de l'article 5.1 *bis* i *ter*, que introdueix en el Projecte de Llei la nova regulació sobre els contractes de lloguer temporal i lloguer d'habitacions (matèria reservada al dret civil contractual). Afegeixen que aquesta situació ha comportat «la impossibilitat dels grups parlamentaris [...] de poder analitzar la proposta en la fase de compareixences amb especialistes, experts i representants socials».

Així mateix, fan extensible a les entitats locals aquesta vulneració del dret de participació dels diputats perquè entenen que «s'han vist privades de la possibilitat de poder manifestar-se en relació a temes urbanístics rellevants, amb una manifesta i evident situació d'indefensió també».

Pel que fa igualment a l'article 5 del Projecte de Llei, els diputats sol·licitants addueixen que vulnera els articles 129 i 137 EAC en incorporar la regulació de l'arrendament d'habitatges amb caràcter temporal i l'arrendament d'habitacions (figures de naturalesa civil privada) en una norma sectorial d'habitatge sense tenir en compte el marc de la regulació del dret civil de Catalunya.

Finalment, consideren que els articles 5.1 *bis* i *ter* i 11 del Projecte de Llei vulneren el principi de seguretat jurídica i irretroactivitat de les normes restrictives de drets individuals establert a l'article 9.3 CE. En el primer cas, per la manca de previsió d'un règim transitori aplicable als contractes d'arrendament d'habitatges amb caràcter temporal i d'habitacions. En el segon, per l'establiment d'una pròrroga automàtica i obligatòria en la qualificació d'habitatge protegit en les zones de mercat residencial tensionat (ZMRT), que entenen que prescriu una retroactivitat que afecta drets adquirits en el moment de la resolució administrativa de qualificació, que havia generat una situació jurídica individualitzada.

B) Per la seva banda, els diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya centren els seus dubtes en l'article 3, apartat 5 *quater*, i l'article 5, apartats 1 *bis*, 1 *ter* i 7 del Projecte de Llei.

Quant a l'article 3.5 *quater* del Projecte, addueixen que vulnera el contingut essencial del dret a la propietat privada fixat a l'article 33 CE en obrir la porta a imposar un únic mode d'utilització de l'habitatge, en «condicionar, o fins i tot prohibir, altres usos com a habitatge propi que no siguin estrictament com a residència habitual i permanent de persones, limitant altres usos no residencials propis o de tercers» i això amb un abast general perquè és aplicable a tot tipus d'habitatge que estigui afectat pel planejament urbanístic. Per tant, al seu criteri, el precepte preveu una mesura d'intervenció administrativa que no es limita a l'exercici d'una activitat concreta i que afecta totes les possibles facultats de disposició dels propietaris.

Pel que fa a l'article 5, apartats 1 *bis* i 1 *ter*, del Projecte de Llei, els peticionaris al·leguen que la regulació que du a terme en matèria d'arrendament d'habitatge amb caràcter temporal i d'habitacions és contrària a la competència exclusiva de l'Estat en matèria de bases de les obligacions contractuals de l'article 149.1.8 CE, per manca de competència suficient per establir l'aplicació del règim de control de rendes de la Llei d'arrendaments urbans als contractes d'arrendament de temporada i d'habitacions, com també, en el primer cas, regular-ne la durada.

Al mateix temps, en la sol·licitud es formulen una sèrie de retrets respecte de l'article 5.7 del Projecte de Llei que es projecten, d'una banda, sobre l'àmbit de la distribució de competències i, de l'altra, sobre el respecte dels drets fonamentals, com també del principi de reserva de Llei.

Des del punt de vista de la vulneració competencial, els diputats peticionaris addueixen la contravenció de l'article 149.1.1 i .13 CE perquè consideren que existeix una contradicció entre l'article 19 de la Llei 12/2023 i l'article 5.7 del Projecte de Llei. En efecte, a criteri seu, la regulació que fa el precepte del Registre de grans tenidors introdueix mecanismes que entren en conflicte amb el règim bàsic estatal del Registre de grans tenidors fixat a l'article 19 de la Llei precitada, sobre col·laboració i subministrament d'informació dels grans tenidors en zones de mercat residencial tensionat, règim que, al seu parer, constitueix el nucli essencial del règim bàsic definit per l'Estat i al qual s'hauria d'ajustar la norma catalana.

Igualment, i des del vessant dels drets fonamentals, els diputats peticionaris estimen vulnerats el dret a la intimitat personal (art. 18.1 CE) i a la protecció de dades personals (art. 18.4 CE). El primer, per l'accessibilitat que, a parer seu, es pretén donar a la informació que s'obliga a subministrar als grans tenidors d'habitatge, en particular per la publicació de la identitat i perquè la regulació no estableix garanties de privacitat de la dita informació. El segon dret, que en la sol·licitud es troba estretament lligat al primer, quant a la

previsió de la regulació de «compartir la informació continguda en el registre amb altres administracions públiques» sense, a criteri dels sol·licitants, una habilitació legal expressa i concreta.

També, els diputats consideren en la sol·licitud que la regulació del Registre de grans tenidors vulnera el principi constitucional de reserva de llei recollit a l'article 53.1 CE, que, al·leguen, exigeix que qualsevol regulació que afecti els drets fonamentals estigui clarament establerta en una norma amb rang legal. Al respecte argumenten que l'article 5.7 del Projecte de llei és insuficient perquè no defineix adequadament els elements essencials del règim jurídic del Registre ni les garanties per protegir els drets fonamentals afectats. Addicionalment, citen també el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, tot i que no aporten cap argumentació al respecte.

A l'últim, també al seu parer, creuen que la regulació del Registre de grans tenidors afecta el dret a la igualtat davant la llei de l'article 14 CE perquè estableix un tracte diferenciat entre persones físiques i jurídiques sense una justificació objectiva i raonable. En concret, per la diferenciació que, en la seva opinió, fa el règim normatiu actual entre les persones jurídiques grans tenidores que poden quedar exemptes de la inscripció al Registre si compleixen determinats requisits socials i les persones físiques que en queden automàticament excloses, fins i tot si duen a terme una activitat idèntica o amb la mateixa finalitat social.

5. Fetes les consideracions precedents, seran objecte d'aquest Dictamen la tramitació parlamentària; l'article 3, apartat 5 *quater*; l'article 5, apartats 1 *bis*, 1 *ter* i 7, i l'article 11 del Projecte de llei.

Per tal de donar resposta a les qüestions sotmeses a la nostra opinió consultiva per part dels diputats sol·licitants, el nostre pronunciament s'estructurarà de la manera següent: a aquest fonament jurídic primer seguirà un fonament jurídic segon on tractarem la tramitació parlamentària del Projecte de llei des

del vessant del respecte al dret de participació dels diputats del Parlament en els assumptes públics ex article 23.2 CE i 29.1 EAC i dels ens locals en els assumptes que incideixen directament en l'àmbit dels seus interessos propis com a manifestació del principi d'autonomia local (art. 137 i 140 CE i art. 85 i 86.3 EAC).

En el fonament jurídic tercer ens centrarem en l'examen dels articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* del Projecte de Llei des de la perspectiva de la seva adequació a la distribució de competències en matèria de bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE i 129 EAC), així com de l'article 5.7 del Projecte de Llei des de la perspectiva de la distribució competencial en matèria d'habitatge (149.1.1 CE i 137.1 EAC). Aquest darrer precepte serà també estudiat des del vessant del respecte als drets fonamentals a la intimitat i a la igualtat (art. 18 i 14 CE) i al principi de reserva de llei (art. 53.1 CE).

En el fonament jurídic quart, analitzarem l'adequació de l'article 3, apartat 5, *quater* del Projecte de Llei al règim jurídic constitucional del dret de propietat de l'article 33 CE.

A l'últim, en el fonament jurídic cinquè, estudiarem els articles 5.1 *bis*, 5.1 *ter* i 11 del Projecte de Llei des de la perspectiva del respecte als principis constitucionals de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) i de reserva de llei (art. 53.1 CE).

***Segon. El marc constitucional i estatutari del dret de participació dels diputats en els assumptes públics i del principi d'autonomia local en relació amb la participació dels ens locals en els assumptes que els afecten: aplicació al procediment legislatiu del Projecte de Llei***

En aquest fonament jurídic s'examinarà si la tramitació parlamentària del Projecte de Llei s'ha ajustat, d'una banda, a les exigències derivades del dret de participació en els assumptes públics dels diputats del Parlament, reconegut

a l'article 23 CE en la seva dimensió de *ius in officium*, i, de l'altra, al dret de participació dels ens locals en aquells afers que incideixen directament en l'àmbit dels seus interessos propis, com a manifestació de l'autonomia local garantida per la Constitució i per l'Estatut d'autonomia.

En primer lloc, cal analitzar l'al·legació de més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts, relativa a la presumpta vulneració del dret fonamental de participació política dels diputats del Parlament, en relació amb el desenvolupament del procediment legislatiu. Segons manifesten, al llarg de la tramitació del Projecte de Llei s'haurien incorporat esmenes que haurien alterat de manera substancial el contingut originari de la iniciativa legislativa, desvinculant-se del seu objecte i de la seva finalitat inicials i vulnerant, així, les exigències de congruència i homogeneïtat materials. Aquesta alteració substancial del text inicial —sempre segons els peticionaris— hauria suposat una lesió del dret dels parlamentaris a exercir en condicions d'igualtat les seves funcions representatives i, en definitiva, del dret de participació en els assumptes públics reconegut a l'article 23 CE. Addicionalment, hauria comportat «la impossibilitat dels grups parlamentaris [...] de poder analitzar la proposta en la fase de compareixences amb especialistes, experts i representants socials».

En segon lloc, hem d'estudiar el retret sobre si l'eventual insuficiència de participació de les entitats municipalistes —la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM)—, en tant que instàncies representatives dels municipis, en el procediment d'elaboració del Projecte de Llei, ha pogut comportar una vulneració del principi d'autonomia local en el vessant referit a la participació dels ens locals en els assumptes que afecten directament el cercle dels seus interessos. A parer dels sol·licitants, les limitacions que s'haurien produït en la tramitació parlamentària haurien impedit una participació efectiva dels ens locals en relació amb determinades previsions del Projecte de Llei que incidirien sobre

competències pròpies. En aquest sentit, denunciem, d'una banda, la forma com es va articular la intervenció d'aquestes associacions en la fase d'audiència del procediment legislatiu (per mitjà d'escrit, en lloc de mitjançant compareixença presencial) i, de l'altra, la introducció, amb posterioritat a aquesta fase, d'esmenes de contingut substancial no sotmeses a debat previ, el que hauria impedit que els ens locals poguessin valorar o pronunciar-se sobre modificacions amb incidència directa en el seu àmbit competencial.

L'examen d'aquestes consideracions exigeix, primerament, una exposició sintètica del paràmetre constitucional relatiu al dret de participació política dels diputats (art. 23 CE i 29.1 EAC) i, en particular, de la facultat d'esmena com a projecció del seu *ius in officium*, per tal de confrontar-lo amb el procediment seguit en el cas present. I segonament, la delimitació del contingut constitucional i estatutari del principi d'autonomia local, en la seva dimensió de participació dels ens locals en el procediment legislatiu, que igualment haurà de servir com a paràmetre de control del procediment seguit.

1. El marc constitucional i estatutari del dret de participació dels diputats en els assumptes públics i la seva aplicació al procediment legislatiu del Projecte de Llei

A) D'entrada, cal referir-nos al contingut constitucional del dret de participació política dels diputats i, en particular, a la facultat d'esmena com a projecció del seu *ius in officium* (art. 23 CE).

El Tribunal Constitucional ha establert de manera constant que el dret d'accés als càrrecs públics en condicions d'igualtat (art. 23.2 CE) inclou també el dret a exercir plenament les funcions inherents al càrrec representatiu, sense interferències indegudes, tant si provenen dels poders públics com dels mateixos òrgans parlamentaris (STC 141/2007, de 18 de juny, FJ 3; 361/2006, de 18 de desembre, FJ 2, i 89/2005, de 19 d'abril, FJ 2). Una alteració injustificada d'aquestes facultats no només afecta la posició jurídica del

diputat, sinó que incideix de manera reflexa en el dret de la ciutadania a participar en els assumptes públics (art. 23.1 CE), ja que aquesta participació s'articula essencialment mitjançant els seus representants. Com recorda el Tribunal, el dret de l'article 23.2 CE quedaria buit de contingut, o seria ineficax, si el representant polític se'n veiés privat o pertorbat en el seu exercici (STC 39/2008, de 10 de març, FJ 5).

Tot i això, el dret de participació política és un dret de configuració legal —tal com disposa l'últim incís de l'article 23.2 CE—, de manera que correspon al reglament parlamentari definir les facultats, els drets i les obligacions dels diputats en l'exercici de les seves funcions (STC 141/2007, FJ 3). Un cop establertes, aquestes facultats s'integren en l'estatut jurídic del càrrec i els parlamentaris poden reclamar-ne la tutela quan es considerin indegudament constrets (STC 11/2017, de 30 de gener, FJ 3.b; 212/2016, de 15 de desembre, FJ 3.b, i 199/2016, de 28 de novembre, FJ 3).

Ara bé, no tota afectació de les facultats parlamentàries suposa, per si sola, una vulneració del dret fonamental de l'article 23 CE. El Tribunal Constitucional ha precisat que només tenen rellevància constitucional aquells drets o facultats que pertanyin al nucli de la funció representativa parlamentària (STC 119/2011, de 5 de juliol, FJ 3). Consegüentment, únicament les decisions que incideixen en aquest nucli essencial poden vulnerar el dret de participació política. En paraules del Tribunal, «la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa» (STC 139/2017, de 29 de novembre, FJ 4.c). En el mateix sentit s'ha pronunciat el Consell als DCGE 3/2020, de 8 d'abril (FJ 3.2), i 19/2015, de 26 de novembre (FJ 2).

Com ha remarcat el Consell, la facultat de presentar esmenes en les cambres legislatives forma part dels drets dels parlamentaris (art. 23 CE) i pertany al

nucli central del dret de participació i de la funció representativa. A més, des de la perspectiva del procediment legislatiu, l'esmena és un instrument rellevant per garantir un debat que ha d'assegurar el principi de pluralisme polític (art. 1.1 CE) (DCGE 1/2017, FJ 2.3), si bé, disciplinada pels reglaments de les respectives cambres i no exempta de límits constitucionals (STC 155/2017, de 21 de desembre, FJ 2.3.a). L'esmena està orientada a la supressió, addició o modificació del text que es pretén esmenar i es caracteritza pel seu caràcter subsidiari respecte del text esmenat, caràcter que imposa un límit material essencial: la necessitat d'una connexió material o relació d'homogeneïtat entre el text inicial i l'esmena (STC 136/2011, de 13 de setembre, FJ 7, i 119/2011, FJ 6).

En relació amb el procediment legislatiu, tant la jurisprudència constitucional com la doctrina consultiva han assenyalat que certes irregularitats poden adquirir rellevància constitucional fins al punt de determinar la inconstitucionalitat formal d'una llei i comportar, alhora, la vulneració dels drets constitucionals dels diputats. Ara bé, perquè una desviació procedimental tingui transcendència constitucional, no n'hi ha prou amb la mera infracció reglamentària: cal que adquireixi una determinada intensitat. Aquesta gravetat només es dona quan «esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (STC 103/2008, d'11 de setembre, FJ 5, i 99/1987, d'11 de juny, FJ 1).

Només, per tant, les infraccions greus i substancials del procediment, que tinguin rellevància per a la formació de la voluntat legislativa i, en conseqüència, generin un dèficit democràtic en l'elaboració de la norma, poden esdevenir constitutives de vulneració del dret fonamental de l'article 23 CE (DCGE 6/2016, d'1 de desembre, FJ 2 i, en la mateixa línia, DCGE 3/2020, FJ 3.2, 1/2017, de 26 de gener, FJ 2.3, i DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2, entre d'altres).

A més a més, el Tribunal Constitucional ha afirmat reiteradament que l'òrgan a qui correspon reglamentàriament efectuar aquesta anàlisi disposa d'un ampli marge de valoració, ja que el procediment legislatiu no pot quedar sotmès a regles tan rígides que acabin convertint el debat parlamentari en un procediment plenament reglat. El Parlament, com a representant de la voluntat popular i manifestació fonamental del principi democràtic (art. 1.1 CE), «debe contar con un margen de actuación amplio y flexible precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone» (STC 119/2011, FJ 7).

Alhora, el mateix Tribunal ha advertit que no es pot acceptar l'exercici del dret d'esmena com a mecanisme pal·liatiu o substitutiu de les insuficiències dels procediments legislatius, per molt convenient que sigui conjunturalment, ja que suposaria ometre la voluntat del constituent (STC 119/2011, FJ 6 i 7).

Malgrat aquest matís, el Consell ha posat de manifest que «[e]l Tribunal Constitucional, com a regla general, s'ha pronunciat de manera deferent amb el Parlament quant a la revisió dels procediments legislatius que han estat sotmesos a la seva jurisdicció. Així, d'una banda, ha apreciat molt restrictivament els supòsits de vulneració de l'article 23 CE com a conseqüència de l'afectació del dret d'esmena dels diputats, i, de l'altra, ha interpretat de forma prou flexible i àmplia, tant pel que fa al moment procedimental com a l'abast, l'exercici d'aquesta tasca essencial de la funció dels parlamentaris en la formació de la voluntat de la cambra» (DCGE 1/2017, FJ 2.3).

Com a exemplificació d'aquesta doctrina deferent, el Consell posa de manifest com el Tribunal només en una ocasió, davant la clara desvinculació de l'esmena presentada amb la iniciativa legislativa i tenint en compte el moment de la tramitació d'aquesta al Senat, va emparar els recurrents, entenent que s'havia vulnerat el seu dret de participació de l'article 23 CE. Concretament, va ser la STC 119/2011, FJ 6 i seg., que va apreciar que hi havia una desconexió

absoluta entre l'esmena i el text esmenat, ja que aquella plantejava una problemàtica política totalment aliena al debat sobre la Llei d'arbitratge en tramitació (que modificava la LOPJ, atribuint competències d'arbitratge als jutjats mercantils), en la mesura que introduïa una reforma del Codi penal, incloent-hi tres tipus penals nous (DCGE 1/2017, FJ 2.3). De la mateixa manera, el Consell Consultiu ja s'hi havia pronunciat prèviament i, igualment, va arribar a la mateixa conclusió d'inconstitucionalitat, entenent que hi va haver un ús abusiu del dret d'esmena que «va limitar, de forma substancial i greu, el dret dels parlamentaris a poder intervenir en el procés de la formació de la voluntat del legislatiu» (DCC núm. 263, de 2 de març de 2004, F II.4.b).

Per contra, en altres ocasions, en examinar el caràcter suposadament abusiu de la introducció d'esmenes incorporades en l'informe de la ponència, aquest Consell ha considerat que mantenen una certa relació de congruència o homogeneïtat amb el contingut del text inicialment presentat (DCGE 7/2015, de 4 de juny, FJ 5.2, i 1/2017, FJ 2.4.A), valorant, a més, que «els diputats han tingut la possibilitat de debatre i votar, també en comissió, les incorporacions al text» (DCGE 1/2017, FJ 2.4.B).

Dels pronunciaments constitucionals i consultius exposats es desprenen les següents idees principals, que el mateix Tribunal Constitucional sintetitza (STC 59/2015, de 18 de març, FJ 5) i que recull aquest Consell (DCGE 1/2017), a les quals cal afegir un darrer pronunciament constitucional (STC 149/2023, de 7 de novembre, FJ 2):

– Primer: en l'exercici del dret d'esmena a l'articulat, com a forma d'incidir en la iniciativa legislativa, s'ha de respectar una connexió mínima d'homogeneïtat amb el text esmenat. En cas contrari, es pot generar un vici en el desenvolupament del procediment legislatiu susceptible d'assolir rellevància constitucional si altera de manera substancial el procés de formació de la voluntat de les cambres.

Tal com precisa el Consell en el DCGE 1/2017, «aquesta congruència exigida pot vincular-se a la matèria o, més concretament, a l'objecte de la iniciativa legislativa. Cal distingir, com ho ha fet el Tribunal (STC 136/2011, FJ 6), entre la matèria, en sentit general, i l'objecte, d'orientació més específica» (FJ 2). Per tant, no basta que les esmenes se situïn dins el mateix sector material: és necessari que comparteixin un objecte comú, tot i que aquesta relació no exigeixi identitat plena, sinó tan sols una afinitat suficient entre les matèries tractades (STC 59/2015, FJ 6.b; STC 209/2012, de 14 de novembre, FJ 4.b).

Quant a aquest requisit de la connexió, que ha estat interpretat amb notable flexibilitat, s'ha introduït més recentment un matís rellevant, que amplia encara més aquest marge de flexibilitat. El Tribunal Constitucional, davant l'al·legació de la manca de connexió entre l'esmena i la iniciativa legislativa per la diferent naturalesa jurídica de les figures regulades (introducció via esmena de l'impost de solidaritat de les grans fortunes en un text que regulava dos gravàmens temporals), va més enllà de l'exigència d'afinitat i, partint del preàmbul de la norma com a pauta interpretativa, aprecia la connexió mínima d'homogeneïtat atenent al fet que l'impost també s'encamina a incrementar els ingressos públics en un context de crisi energètica i de preus i que, per tant, pot vincular-se amb el pacte de rendes i el principi de repartiment de l'esforç que inspira la iniciativa legislativa (STC 149/2023, FJ 2).

– Segon: per determinar si existeix la connexió material o l'homogeneïtat mínima entre la iniciativa legislativa i l'esmena presentada, l'òrgan parlamentari competent disposa, en tot cas, d'un ampli marge de valoració. En cas contrari, el procediment legislatiu podria quedar sotmès a unes regles tan rígides que convertirien el debat parlamentari en un procediment estrictament reglat, contrari a la seva naturalesa deliberativa. Per això, només quan sigui evident i manifest que no hi ha tal connexió s'haurà de rebutjar l'esmena, ja que, en aquest cas, es pervertiria l'autèntica naturalesa del dret

d'esmena, ja que hauria passat a convertir-se en una nova iniciativa legislativa (STC 119/2011, FJ 7).

– Tercer: quan es tracti de normes de contingut heterogeni, també s'ha de garantir el correcte exercici del dret d'esmena dins del procediment legislatiu, però, la connexió d'homogeneïtat «ha de entendre-se de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria» (STC 136/2011, FJ 8).

B) Pertoca ara, delimitat el marc constitucional i estatutari, dilucidar si en la tramitació del Projecte de Llei s'ha produït una vulneració del dret de participació dels diputats.

Per efectuar aquest examen, és necessari tractar separatament els dos retrets formulats: d'una banda, la manca de congruència de les esmenes introduïdes amb el Projecte de Llei i, de l'altra, la suposada inexistència d'un debat parlamentari efectiu, qüestions que, segons els peticionaris, podrien comportar una vulneració de l'article 23 CE.

a) En primer lloc, analitzarem si les esmenes assenyalades pels sol·licitants presenten un contingut homogeni i mantenen una relació suficient amb el Projecte de Llei en els termes de la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva abans exposada o, per contra, si la seva admissió ha vulnerat el dret de participació dels parlamentaris.

Recordem que la regulació de les esmenes en el procediment parlamentari es recull en l'article 118 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), els elements essencials del qual s'estableixen als seus apartats 1 i 2 en els següents termes:

«Article 118. *Requisits i admissió a tràmit*

1. Un cop finit el termini per a sol·licitar les audiències d'organitzacions i grups socials, o quan aquestes ja s'han fet, els diputats i els grups parlamentaris tenen un termini de quinze dies per a presentar esmenes a l'articulat dels projectes i de les proposicions de llei, mitjançant un escrit adreçat a la mesa de la comissió, la qual les qualifica, en declara l'admissió o la inadmissió a tràmit de conformitat amb els requisits exigits per aquest reglament i en disposa, si escau, la publicació.
2. Les esmenes poden ésser de supressió, de modificació i d'addició. En els dos darrers supòsits, l'esmena ha de contenir el text concret que es proposa com a modificació o com a addició, que ha d'ésser congruent amb l'objecte material de la iniciativa legislativa. També es poden proposar esmenes de millora formal de la iniciativa, d'acord amb les normes de tècnica legislativa.»

Els peticionaris sostenen, d'una banda, que la introducció de les esmenes a què fan esment en el seu escrit hauria impedit als diputats l'anàlisi adequada de la proposta en la fase de compareixences i, d'altra banda, els hauria comportat la impossibilitat de formular esmenes, generant una situació d'indefensió. També en relació amb la introducció d'esmenes, al·leguen una vulneració del dret de participació de les entitats locals, que —segons el seu parer— s'haurien vist privades de la possibilitat de pronunciar-se sobre qüestions urbanístiques rellevants, la qual cosa hauria generat, al seu entendre, «una manifesta i evident situació d'indefensió». Aquest aspecte serà examinat en la segona part d'aquest fonament jurídic, dedicada a l'autonomia local en el vessant de participació dels ens locals en els assumptes que els afecten.

El primer grup d'esmenes objecte de dictamen, les núm. 117 i 118, que incideixen en l'àmbit de l'habitatge, introdueixen els articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* del Projecte de llei, que afegeixen els articles 66 *bis* i 66 *ter* a la Llei 18/2007.

El segon grup d'esmenes afecten qüestions urbanístiques i tracten els següents preceptes: l'apartat 5 *quater* de l'article 3, que afegeix l'article 37 *bis* al TRLU, provinent de les esmenes 7 (finalment retirada) i 8; l'apartat 8 *bis* de l'article

3, que modifica l'article 48 *bis*.1 TRLU, provinent de l'esmena 11; l'apartat 5 *bis* de l'article 3, que modifica l'article 34.5 TRLU, provinent de l'esmena 18; l'apartat 5 *ter* de l'article 3, que afegeix un apartat 5 *quater* a l'article 34 TRLU, provinent de l'esmena 19; l'apartat 17 *bis* de l'article 3, que modifica l'article 157.3 TRLU, provinent de l'esmena 57; l'apartat 17 *ter* de l'article 3, que afegeix l'apartat 6 a l'article 188 TRLU, provinent de l'esmena 58; l'apartat 21 *bis* de l'article 3, que afegeix la disposició addicional vint-i-vuitena al TRLU, provinent de l'esmena 72; l'apartat 21 *ter* de l'article 3, que afegeix la disposició addicional vint-i-novena al TRLU, provinent de l'esmena 73; la disposició final segona, provinent de l'esmena 73 i l'esmena 74, i l'article 3.13, que modifica l'article 57.3 TRLU, i la disposició transitòria tercera, ambdós provinents de l'esmena 46.

A continuació, estudiarem separatament el contingut d'aquests dos grups de preceptes i les esmenes de les quals provenen, amb la finalitat de valorar, amb posterioritat, l'abast de les modificacions proposades i la seva congruència amb l'objecte material de la iniciativa legislativa.

(i) Els preceptes amb incidència en l'àmbit de l'habitatge, els 5.1 *bis* i 5.1 *ter*, addicionen els articles 66 *bis* i 66 *ter* a la Llei 18/2007. Aquests preceptes, que són introduïts *ex novo* per les esmenes 117 i 118, seran analitzats en profunditat en altres apartats del Dictamen, tant des de la perspectiva competencial com des del prisma de la seguretat jurídica.

En aquesta fase de l'anàlisi només és procedent oferir-ne una descripció succinta, amb la finalitat de valorar la seva congruència amb l'objecte material de la iniciativa. Pel que fa a l'article 66 *bis*, delimita, concretant el règim previst a la LAU, els arrendaments temporals vinculats a necessitats d'habitatge, i diferencia l'arrendament d'habitatge permanent dels de caràcter temporal, entesos aquests com els subscrits per raons professionals, d'estudis, assistencials o altres situacions anàlogues que responguin igualment a la satisfacció d'aquesta necessitat, aplicant en aquests supòsits les disposicions

previstes per als arrendaments d'habitatge permanent. Respecte a l'article 66 *ter*, defineix l'arrendament d'habitació i estableix que, en les zones de mercat residencial tensionat, la suma de totes les rendes de les habitacions no pot superar la renda màxima aplicable a l'habitatge considerat unitàriament.

Quant a les esmenes 117 i 118, la matèria sobre la qual incideixen és, sens dubte, la de l'habitatge. Al seu torn, el contingut general del Projecte de Llei s'inscriu en els àmbits materials de l'habitatge i l'urbanisme i incorpora un conjunt divers de mesures en tots dos sectors, orientades —tal com expressa el preàmbul— a garantir el dret d'accés a l'habitatge. Per tant, es produeix una coincidència material entre el contingut del Projecte de Llei i les esmenes.

Aquesta coincidència constitueix, d'entrada, una connexió genèrica que satisfà el llindar mínim d'homogeneïtat exigible. Tanmateix, com ha reiterat el Tribunal Constitucional, aquesta connexió genèrica és només un primer filtre: el que cal determinar és si existeix una connexió específica amb l'objecte concret de la iniciativa legislativa (STC 209/2012, FJ 8.b), especialment quan es tracta d'esmenes d'addició.

Aquest objecte, d'acord amb la doctrina esmentada, no pot ser alterat —mitjançant una esmena—, si bé només seria contrari al límit constitucional si l'alteració fos substancial (DCGE 1/2017, FJ 2).

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

Pel que fa al seu contingut, i sense ànim d'exhaustivitat, destaquem algunes previsions amb la finalitat de delimitar la relació entre les esmenes d'addició

que s'examinen i l'objecte concret de la iniciativa legislativa: s'estableixen mesures per reforçar la seguretat jurídica i l'eficàcia de l'Administració per tal de mobilitzar directament els habitatges propietat de grans tenidors; s'amplien els àmbits en què l'Administració pot exercir els drets de tanteig i retracte per tal d'afavorir l'existència d'una oferta d'habitatge suficient i adequada; es preveuen programes específics per disposar d'habitatges assequibles suficients i en condicions d'habitabilitat per poder atendre les necessitats de la població que requereix un allotjament; es fan modificacions per concretar el règim de subjecció o exclusió dels habitatges de protecció oficial al règim de preus de venda i rendes corresponents, i s'incorpora una infracció amb caràcter greu a l'article 124 de la Llei 18/2007, relativa a la negativa al subministrament de dades a l'Administració en relació amb el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats o el de persones grans tenidores d'habitatges, entre d'altres.

En aquest context, les esmenes 117 i 118 s'integren de manera coherent en la mateixa línia d'actuació legislativa, és a dir, versen sobre el mateix objecte que el text esmenat (ITC 118/1999, de 10 de maig, FJ 4). La regulació que proposen pretén incidir en la disponibilitat d'habitatge assequible i en la protecció de les persones arrendatàries; per tant, existeix sens dubte una afinitat material amb la iniciativa legislativa i no es pot considerar que es tracti d'una iniciativa independent (STC 119/2011, FJ 6). Tant des del punt de vista de la matèria com de l'objecte, les esmenes participen de l'essència del Projecte: reforçar els instruments i les condicions jurídiques que han de permetre ampliar i ordenar l'accés a l'habitatge.

En conseqüència, d'acord amb la jurisprudència i la doctrina consultiva analitzada, les esmenes 117 i 118 en matèria d'habitatge compleixen tant el requisit de connexió material com el d'afinitat amb l'objecte específic de la iniciativa, i la seva admissió no ha vulnerat el dret de participació dels parlamentaris ex articles 23 CE i 29 EAC.

(ii) Amb relació als preceptes amb incidència en l'àmbit urbanístic, a través de les esmenes qüestionades s'introdueixen també noves regulacions en el Projecte, tret del cas de l'esmena sobre l'article 3.13 del Projecte (que modifica l'art. 57.3 TRLU), per incrementar els percentatges de sòl que els plans d'ordenació urbanística municipal han de reservar per a la construcció d'habitatge públic protegit i la destinació de la meitat d'aquestes reserves, com a mínim, a habitatges de protecció pública en règim d'arrendament.

El nou article 37 *bis* TRLU, incorporat per l'apartat 5 *quater* de l'article 3 del Projecte de Llei, estableix l'ús predominant dels habitatges de residència habitual i permanent de persones en el planejament urbanístic dels municipis de demanda residencial forta i acreditada.

També s'afegeix un apartat 5 *quater* a l'article 34 TRLU (a través de l'apt. 5 *ter* art. 3 Projecte), per definir l'allotjament temporal de protecció d'equipaments comunitaris, i un nou apartat 6 a l'article 188 del TRLU (mitjançant l'apt. 17 *ter* art. 3 Projecte), el qual estableix que seran considerats assumptes d'homogènia naturalesa els expedients de sol·licitud de llicència urbanística per a l'autorització d'obres de nova planta, de substitució o de rehabilitació, sempre que tinguin per finalitat promoure i construir habitatge de protecció pública.

Així mateix, com hem anticipat, s'afegeixen dues disposicions addicionals al TRLU en virtut, respectivament, dels articles 21 *bis* i 21 *ter* de l'article 3 del Projecte de Llei. La disposició addicional vint-i-vuitena TRLU conté l'exempció de la construcció de places d'aparcament en habitatges de protecció pública de lloguer i en l'allotjament dotacional. Per la seva part, la disposició addicional vint-i-novena preveu l'habilitació dels col·legis professionals i les entitats col·laboradores en el procediment de concessió de llicències urbanístiques per simplificar i agilitar el procediment. Finalment, la disposició final segona del Projecte introdueix un termini per aprovar el decret d'habilitació de les dites entitats col·laboradores.

La resta d'articles que pertanyen a aquest grup modifiquen preceptes ja existents en el TRLU. És el cas de l'article 48 *bis*.1 TRLU, reformat quant a les especificitats dels projectes d'actuació específica relatius a sistemes urbanístics de serveis tècnics (apt. 8 *bis* art. 3 Projecte); l'article 34.5 TRLU, esmenat per tal de permetre l'ús d'allotjament temporal de protecció en el sistema urbanístic d'equipaments comunitaris de titularitat pública (apt. 5 *bis* art. 3 Projecte), i de l'article 157.3 del TRLU, en el qual s'elimina la previsió dels consorcis urbanístics com a administració actuant de les àrees residencials estratègiques (apt. 17 *bis* art. 3 Projecte), regulació que enllaça amb la disposició transitòria vint-i-dosena del TRLU relativa al termini de dissolució dels consorcis urbanístics per a l'execució de les dites àrees residencials estratègiques, ja prevista en el text inicial del Projecte (apt. 22 art. 3 Projecte).

Dit això, cal assenyalar que tant el Projecte de Llei com les esmenes incideixen clarament en la matèria urbanística. Aquesta coincidència material constitueix, d'entrada, una connexió genèrica que satisfà el llinar mínim d'homogeneïtat exigible. Tanmateix, cal examinar si, més enllà d'aquesta coincidència, existeix una connexió específica amb l'objecte concret de la iniciativa legislativa.

Per tal de dur a terme aquesta anàlisi, resulta pertinent, igualment i a títol il·lustratiu, fer una referència —sense ànim d'exhaustivitat— a les mesures urbanístiques del Projecte, amb la finalitat de delimitar, com s'ha fet en relació amb les relatives a l'habitatge, la relació de les esmenes examinades amb l'objecte concret de la iniciativa legislativa.

Així, el tercer capítol del Projecte, relatiu a mesures en matèria d'urbanisme i habitatge, incorpora, de l'article 3 a l'11, diverses modificacions del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU); del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (RLU); de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge; del Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges

provinents de processos d'execució hipotecària; de la Llei 11/2022, de 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles; del Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge; de la Llei 12/2017, de 6 de juliol, de l'arquitectura; del Decret Llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials i, finalment, del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge.

Entre les mesures incloses, podem fer esment de modificacions del TRLU i del RLU referides a àmbits com la publicitat dels instruments de gestió urbanística, a fi de garantir el mateix nivell de publicitat i informació que les figures de planejament urbanístic; mesures per fomentar l'habitatge públic protegit i altres tipus d'allotjament, garantint l'eficàcia en la gestió del sòl destinat a aquest tipus d'habitatge; la simplificació de l'obtenció del permís per iniciar-ne l'execució i la promoció, així com l'agilitació de la contractació per a la redacció del projecte i la direcció d'obra; mesures relatives a les explotacions familiars agràries, a fi de fer front a la problemàtica derivada de procediments successoris i per facilitar la continuïtat d'activitats en sòl rústic legalment implantades, i, finalment, l'establiment d'un règim especial per abordar el problema de les urbanitzacions nascudes els anys 60 i 70.

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

Per tant, des d'una perspectiva material, existeix una afinitat entre aquestes esmenes i l'objecte específic del Projecte, respecte del qual s'ha exposat el contingut general en matèria urbanística.

No pot considerar-se, per tant, que es tracti d'una iniciativa legislativa autònoma o desvinculada, sinó que, tant per la matèria com per l'objecte, aquestes esmenes participen de l'essència del Projecte: enfortir els instruments urbanístics i les condicions jurídiques necessàries per ampliar, ordenar i fer efectiu l'accés a l'habitatge.

En conseqüència, de conformitat amb la jurisprudència i la doctrina consultiva exposada, les esmenes que s'acaben d'examinar en matèria urbanística compleixen tant el requisit de connexió material com el d'afinitat amb l'objecte específic de la iniciativa legislativa, i la seva admissió no ha vulnerat el dret de participació dels parlamentaris ex articles 23 CE i 29 EAC.

b) Arribats a aquest punt, constatada la connexió d'homogeneïtat suficient entre les esmenes analitzades i el Projecte de Llei i, per tant, descartada la vulneració del dret fonamental de participació de l'article 23 CE, seria innecessari que ens pronunciéssim sobre les possibilitats de participació dels diputats en el procediment legislatiu (en aquest sentit, STC 216/2015, de 22 d'octubre, FJ 6). No obstant això, per donar resposta a la petició examinarem si la incorporació de les dites esmenes al text de la iniciativa durant la fase de Dictamen de la Comissió ha comportat una restricció indeguda del debat parlamentari o una limitació excessiva de la possibilitat de presentar i defensar propostes alternatives.

(i) Pel que fa a les compareixences, es troben regulades a l'article 117 del RPC. Aquest tràmit es configura com un instrument de participació (que dona efectivitat a l'article 29.4 EAC) que permet a organitzacions, grups socials i experts exposar la seva posició o el seu coneixement sobre el projecte o proposició de Llei en tramitació, contribuint també a la integració en la Cambra dels interessos dels que han intervingut en aquesta fase del procediment. Tanmateix, com assenyala el Consell, «no deixa de ser un tràmit limitat i no és procedent acomplir-lo amb posterioritat a la presentació de les esmenes, sinó que facilita la seva elaboració» (DCGE 1/2017, FJ 2.4.B).

En efecte, les compareixences tenen lloc, per definició, en un moment anterior a la presentació d'esmenes i, per tant, el fet que durant la seva substanciació no es puguin debatre no pot considerar-se un element aliè al procediment legislatiu, sinó que és, ben al contrari, inherent a la pròpia configuració i funció d'aquest instrument parlamentari. La seva finalitat és permetre que els compareixents exposin la seva posició i aportin informació rellevant sobre el contingut del projecte o proposició de llei, informació que, si escau, només pot ser incorporada al text a través de la posterior presentació d'esmenes. Aquesta opció, que efectivament comporta que les audiències no puguin projectar-se sobre eventuais esmenes amb contingut nou o sobre opcions no previstes en el text inicial, és la seguida amb caràcter general en el dret comparat i, en particular, és la mateixa que s'aplica a la majoria de parlaments autonòmics.

En relació amb aquest model cal tenir present que la seva regulació, en el marc del procediment legislatiu ha de garantir, d'una banda, l'efectivitat i l'aportació d'elements a considerar per part dels diputats —cosa que aconsella fer les audiències en un moment previ a la presentació d'esmenes—, i de l'altra, la possible alteració del text de la iniciativa al llarg de la tramitació —fet que podria fer preferible una audiència en un moment més avançat—. Alhora, l'ordenació del treball parlamentari exigeix evitar que la tramitació quedi oberta de manera indefinida amb audiències successives.

Dit això, sens perjudici que «[l]es compareixences, des del punt de vista del diputat, aporten informació per dur a terme la funció legislativa amb més coneixements, però no afecten fonamentalment el nucli dur d'aquesta darrera funció (elaborar el text, esmenar-lo i votar-lo)» (DCGE 1/2017, FJ 2.4.B), podria considerar-se —com succeeix en alguns supòsits de dret comparat quan s'alteren essencialment els termes del text que van conèixer els grups socials— que s'obri un termini excepcional per completar les audiències ja realitzades. En tot cas, si es considera procedent, el Reglament podria incorporar aquesta

possibilitat tenint en compte els principis i les finalitats inherents del procediment legislatiu.

En conseqüència, el fet que, amb posterioritat a les audiències, s'hagin presentat esmenes que introdueixen continguts nous en el Projecte de Llei i que, per raó d'això, aquestes no hagin pogut ser objecte d'anàlisi específica en la fase de compareixences no pot considerar-se una vulneració del dret de participació dels diputats ex article 23 CE.

ii) D'altra banda, els sol·licitants també remarquen el fet que no han pogut formular esmenes sobre els preceptes introduïts per una esmena d'addició.

Certament, és obvi que els diputats no poden esmenar un text que no figura en el Projecte de Llei inicial. Tanmateix, això no significa que el procediment parlamentari els hagi impedit de forma absoluta pronunciar-se sobre aquestes esmenes, ja que, en l'iter legislatiu posterior, els grups parlamentaris han tingut l'oportunitat de fixar posició tant respecte del Projecte com de les esmenes presentades per la resta de grups, i han pogut intervenir en el debat en ponència, en la votació en comissió i, posteriorment, podran intervenir en el Ple, a través dels instruments reglamentaris previstos.

Cal fer esment aquí de la possibilitat que els grups parlamentaris que dissenteixin dels acords de les comissions poden formular vots particulars per sostenir el text rebutjat (en el nostre cas, defensar el text original del Projecte de Llei que no contenia el text derivat de les esmenes) previst a l'article 121.1 RPC, els quals es poden formular en qualsevol moment del tràmit en comissió o, per escrit, dins de les vint-i-quatre hores següents a la conclusió del dictamen (art. 121.2 RPC). Per tant, els grups podrien haver formulat vots particulars i, en aquest supòsit, en el debat del Ple, d'acord amb l'article 123.3 RPC, disposar d'un torn de quinze minuts per exposar la seva posició sobre el dictamen i, si escau, defensar globalment les esmenes i els vots particulars. A

més, significadament, la reserva d'esmenes o la formulació de vots particulars pot donar lloc a la presentació d'esmenes transaccionals (art. 123.5 RPC).

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

En conclusió, no es pot apreciar vulneració dels drets de participació dels diputats del Parlament ex article 23 CE en relació amb la tramitació de les esmenes objecte de dictamen.

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

2. El marc constitucional i estatutari del principi d'autonomia local en el seu vessant de dret de participació dels ens locals en els assumptes que els afecten i l'aplicació al procediment legislatiu del Projecte de llei

Donarem ara resposta a la petició formulada pels diputats del Grup Parlamentari de Junts relativa al fet que la tramitació del Projecte de Llei hauria vulnerat el principi d'autonomia local en el seu contingut constitucional i estatutari (art. 137 i 140 CE i 84 i 85 EAC), atès que no s'hi ha garantit la necessària participació dels ens locals.

A) L'examen d'aquestes consideracions exigeix, en primer lloc, exposar el contingut constitucional i estatutari del principi d'autonomia local, en el seu vessant de participació dels ens locals en el procediment legislatiu, que haurà de servir de paràmetre per contrastar, en el següent apartat, el procediment seguit en el cas present.

El vessant participatiu del principi d'autonomia local ha estat objecte de reconeixement tant per la jurisprudència constitucional com per la doctrina del Consell. Així, el Tribunal Constitucional va establir ja en un primer moment que «la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (STC 32/1981, FJ 4, i, més recentment, STC 64/2025, de 13 de març, FJ 6.b).

En la STC 64/2025, el Tribunal determina els criteris per valorar si la intervenció del legislador, en aquest cas autonòmic, ha respectat la garantia constitucional de l'autonomia local en regular aspectes que incideixen directament en els interessos locals. Així, caldrà 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; 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 4, y 124/2023, de 26 de septiembre, FJ 5 e)].» (FJ 6.b)

En relació amb la matèria que ens ocupa en aquest fonament jurídic, el Tribunal afegeix, «[e]ntre los asuntos de interés de los municipios y a los que, por tanto, han de extenderse sus competencias, se encuentra el urbanismo [por todas, STC 154/2015, FJ 6 a)].» (FJ 6.b)

Val a dir que d'aquesta doctrina general, el Tribunal Constitucional no n'ha derivat fins ara l'exigència d'una facultat general de participació dels ens locals o dels seus representants en el procediment legislatiu. Sí que ha afirmat, en diverses ocasions, l'existència d'obligacions de preveure la participació de municipis particularment afectats per decisions supralocals o per projectes normatius concrets, però aquesta és una qüestió diferent de la que es planteja en aquest procediment, que s'emmarca en una participació de caràcter general dels ens locals en l'elaboració de normes que els afecten també de manera general i no en relació amb municipis o entitats específiques.

En canvi, l'Estatut d'autonomia incorpora expressament previsions referides a una facultat general de participació, en el marc d'una regulació més àmplia i intensa de l'autonomia local, que aquest Consell ha posat de relleu ja des del Dictamen 14/2010, de 6 de juliol, en el qual es va afirmar que «cal reiterar el canvi substancial que ha dut a terme l'Estatut vigent en relació amb l'Estatut de 1979 pel que fa a la regulació de l'organització territorial i el govern local, el qual es posa de manifest en nombrosos aspectes, alguns ja esmentats. Un dels més destacats és, sens dubte, el reforçament de l'autonomia local» (FJ 3).

Així, pel que fa a les facultats de participació de caràcter general, l'article 86.3 EAC disposa que «[a]quest 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».

L'article 85 EAC, amb caràcter general per a tots els ens locals i, de manera específica, pel que fa a la participació en els procediments legislatius, determina que:

«El Consell de Governos Locals és l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. El Consell ha d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic. Una llei del Parlament regula la composició, l'organització i les funcions del Consell de Governos Locals.»

Aquesta previsió ha estat desenvolupada, en els mateixos termes, per l'article 22 de la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals.

Per la seva banda, i com hem vist en l'apartat anterior, l'article 117 del Reglament del Parlament, dins la subsecció titulada «Les audiències d'organitzacions, grups socials i experts», determina en el seu apartat quart que:

«4. En les proposicions de llei que afectin directament els ens locals, han d'ésser escoltats de manera preceptiva el Consell de Governos Locals i, si escau, les entitats representatives dels ens locals.»

Quant a la manca de referència expressa als «projectes de llei» en el precepte transcrit, una interpretació sistemàtica del seu contingut amb el de l'article 85 EAC, que preveu que el Consell de Governos Locals ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària «de les iniciatives legislatives», sense distinció, permet interpretar que aquests hi són inclosos.

La vinculació d'aquestes previsions amb el principi d'autonomia local es deriva, d'una banda, del contingut constitucional mateix d'aquest principi, que inclou la participació en els assumptes que afecten els ens locals. D'altra banda, del que estableixen els articles 85 i 86.3 EAC, abans reproduïts. I, finalment, de la seva necessària interpretació conforme a les obligacions derivades de la

Carta europea d'autonomia local de 1985, ratificada per l'Estat espanyol (Instrument de ratificació, BOE núm. 47, de 24 de febrer de 1989), l'article quart de la qual, relatiu a l'abast de l'autonomia local, disposa en el seu apartat 6 que «[l]as Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y decisión para las cuestiones que les afectan directamente».

Del que hem exposat fins ara es desprèn clarament que l'Estatut garanteix una facultat de participació dels ens locals en els procediments legislatius que els afectin de manera específica, mitjançant l'audiència en la tramitació parlamentària del Consell de Governos Locals i, si escau, de les seves entitats representatives. Aquesta facultat forma part del contingut del principi d'autonomia local en la concepció de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, conclusió plenament coherent amb allò que ja va afirmar aquest Consell en el Dictamen 3/2023, d'1 de desembre: «[n]o 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» (FJ 4).

B) Correspon ara aplicar aquest paràmetre al procediment legislatiu d'elaboració del Projecte de llei.

D'entrada, la primera circumstància que al·leguen els peticionaris és que en la tramitació del Projecte «malgrat tenir per objecte matèries que afecten de forma directa als seus interessos i que li són pròpies, no ha comparegut de forma efectiva i presencial cap entitat representant dels ens locals en la fase de compareixences», concretant que la mancança es produeix perquè «van veure relegada la seva participació a presentar les seves opinions i propostes

per escrit». Consideren que aquesta modalitat de participació per escrit té un caràcter merament formal, en la mesura que només permet una manifestació succinta d'intencions o d'opinions bàsiques i inicials sobre el text, però impedeix una participació real i efectiva dels ens locals en la tramitació de la llei.

Seguidament, amb un abast més general, els diputats del Parlament, del mateix Grup Parlamentari, formulen una objecció addicional relativa al desenvolupament de la fase d'esmenes. S'argumenta que, un cop finalitzat el tràmit de compareixences, algunes de les esmenes a l'articulat presentades en el tràmit subsegüent haurien incorporat propostes que alteraven de manera substancial el text original, en introduir qüestions rellevants no previstes en aquell text inicial i que, per tant, no haurien estat tractades en la fase de compareixences ni haurien pogut ser objecte de debat parlamentari en aquell moment. En conseqüència, els ens locals, a parer seu, no haurien pogut participar ni manifestar la seva opinió sobre esmenes que incidirien igualment en àmbits de competències pròpies, incorporant-hi modificacions substancials, entre d'altres, de la normativa urbanística.

En darrer terme, assenyalen que, si bé és cert que el Consell de Governos Locals no està actualment constituït ni actua cap comissió permanent en el seu lloc, el Projecte tampoc no ha comptat amb la consulta a la Comissió de Govern Local de Catalunya, òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals, del qual formen part les entitats més representatives de l'àmbit local de Catalunya.

Per resoldre aquestes qüestions haurem de dilucidar: si el Projecte de llei examinat afecta els ens locals en el sentit establert als articles 85 EAC i 117 RPC; si s'han fet efectives les possibilitats de participació previstes en aquests preceptes, especialment atès que la compareixença de les entitats representatives dels ens locals s'ha substanciat per escrit, i si, en introduir-se esmenes amb posterioritat a la compareixença que alteren l'afectació als ens

locals, s'han respectat igualment aquestes normes, malgrat no haver-se produït una nova intervenció de les citades entitats.

a) Com hem vist, la participació dels ens locals garantida per l'Estatut no s'estén a tota iniciativa legislativa, sinó només a aquelles que «els afectin de manera específica». La interpretació d'aquesta expressió s'ha de fer tenint present que, en el sistema parlamentari, el Parlament ostenta una representativitat democràtica general que només pot veure's condicionada per exigències de participació preceptiva específica quan hi hagi, de forma inequívoca, afectacions especials. D'aquesta manera, no es posa en qüestió ni la capacitat del Parlament per aprovar normes sobre qualsevol matèria de competència de la Generalitat, ni l'efectivitat ni l'agilitat del procediment legislatiu.

Així, al marge de les situacions d'afectació individual o específica limitades només a alguns ens locals —ja analitzades per aquest Consell als dictàmens 3/2023 (FJ 4) i 14/2010 (FJ 4)—, l'afectació general als ens locals que activa l'aplicació de l'article 85 EAC ha de ser entesa en un sentit estricte. Això vol dir que cal exigir que la iniciativa incideixi de manera expressa en competències o facultats de decisió dels ens locals, o bé en previsions de l'ordenament que regulin la seva participació. No n'hi ha prou, doncs, amb qualsevol modificació normativa referida a qüestions d'interès local. Aquest és també el sentit que recull l'apartat quart de l'article 117 del Reglament del Parlament, quan qualifica aquesta afectació com a «afectació directa».

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

dels ens locals, amb una especial incidència en l'habitatge de protecció oficial, que constitueix un instrument fonamental de les polítiques d'habitatge dels ens locals (art. 5, 7 i 11).

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

(i) Pel que fa a la primera qüestió, cal destacar que l'exigència estatutària d'intervenció del Consell de Governos Locals no s'ha pogut complir, atès que aquest òrgan no s'ha constituït novament després de la seva dissolució arran de les darreres eleccions municipals de 28 de maig de 2023. A petició del Consell, aquesta circumstància ha estat confirmada en data 26 de novembre de 2025, mitjançant una comunicació de la Secretaria de Governos Locals i relacions amb l'Aran del Departament de la Presidència de la Generalitat.

Cal fer notar que el Consell de Governos Locals es va constituir l'any 2011 i va estar operatiu fins a l'any 2015, per bé que no es va tornar a constituir fins al maig de 2022, després de les eleccions locals de 2019. Aquesta situació de no constitució del Consell de Governos Locals, tres anys després de les darreres eleccions l'any 2023, així com la seva no constitució entre 2015 i 2022, constitueix un incompliment de l'Estatut i impedeix l'operativitat de la previsió estatutària de participació dels ens locals.

És evident que la impossibilitat de fer efectives les previsions estatutàries sobre la participació del Consell de Governos Locals no pot comportar que el Parlament quedi privat de la seva capacitat per regular les matèries que afecten els interessos locals. En conseqüència, la manca de participació d'aquest òrgan de representació local no és imputable al Parlament ni pot tenir com a efecte impedir la regulació pretesa o fer-hi renunciar, ja que una

conclusió en aquest sentit comportaria una vulneració estatutària encara més greu, en tant que li impossibilitaria l'exercici de les seves funcions (art. 55.2 EAC).

Tal com vàrem afirmar en el DCGE 3/2023, aquesta conclusió es veu reforçada quan la tramitació parlamentària es refereix a normes adoptades mitjançant un decret llei, la qual, per la seva mateixa naturalesa, no permet la intervenció del Consell de Governos Locals. Així, dèiem, «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 [...]. 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» (FJ 4).

Els peticionaris sostenen que aquesta impossibilitat de participació del Consell de Governos Locals hauria d'haver comportat que la iniciativa fos sotmesa a informe de la Comissió de Govern Local. No podem compartir aquest plantejament, ja que la Comissió de Govern Local, ni per la seva composició ni per les seves funcions, pot substituir el Consell. En efecte, la Comissió és, per mandat legal, un òrgan de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals i, per tant, no pot assumir funcions de participació autònoma dels ens locals ni intervenir en relació amb el poder legislatiu.

La manca d'aquesta intervenció, en conseqüència, tampoc constitueix un vici de procediment, en la mesura que, d'acord amb l'article 15 del Decret 29/2002, de 5 de febrer, pel qual es regula la Comissió de Govern Local de Catalunya, correspon a la Comissió l'exercici de les funcions que determina el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril), així com les que li atribueixi la normativa

sectorial. En aquest sentit, l'article 193.1.a del Decret legislatiu mencionat només preveu que la Comissió emeti informe sobre els avantprojectes de llei i els projectes de reglament que afectin el règim local, de manera que la seva intervenció únicament hauria estat possible en el cas d'un projecte de llei nascut d'una iniciativa originària del Govern, però no en el supòsit d'un projecte que deriva d'un decret llei que es convalida per tramitar-se després com a projecte de llei pel tràmit d'urgència.

En canvi, l'article 117.4 RPC preveu un mecanisme que, sense substituir la intervenció del Consell de Governos Locals, permet mitigar els efectes de la seva absència i té igualment caràcter preceptiu: es tracta de la compareixença de les entitats representatives dels ens locals, que, per mandat d'aquest article, han de ser escoltades preceptivament, junt amb el Consell de Governos Locals «si escau».

Si la intervenció del Consell de Governos Locals s'hagués pogut produir, podria discutir-se si pertoca o no una compareixença addicional de les entitats representatives. Però, en absència del Consell de Governos Locals i dels seus informes, la participació preceptiva d'aquestes entitats resulta necessàriament escaient, en tant que permet reduir, en la mesura del possible, la intensitat de l'incompliment del mandat estatutari de participació local a través del Consell.

En el cas present, la Comissió de Territori i Habitatge del Parlament va actuar d'acord amb aquest caràcter preceptiu en incloure l'ACM i la FMC entre les entitats compareixents en la tramitació del Projecte de llei objecte d'aquest Dictamen. Cal ara examinar si la Comissió va vulnerar les previsions estatutàries de participació local en decidir que la compareixença d'aquestes entitats es fes per escrit, tal com al·leguen els peticionaris.

(ii) El mandat estatutari de participació dels ens locals en el procediment legislatiu es concreta en les facultats del Consell de Governos Locals, que han de ser regulades per llei (art. 85 EAC).

La Llei 12/2010 del Consell de Governos Locals disposa que aquesta participació s'ha de dur a terme d'acord amb el que estableix el Reglament del Parlament. L'article 117 del mateix Reglament determina que aquesta participació té lloc mitjançant el tràmit d'audiència en el marc del procediment legislatiu, amb l'aplicació de les normes reguladores d'aquesta institució recollides en l'esmentat article 117.

La referència d'aquest precepte a les entitats representatives dels ens locals, així com el caràcter en part compensatori que adquireix la seva intervenció quan no és possible la participació del Consell de Governos Locals, fan que els sigui aplicable el mateix marc normatiu regulador de les compareixences, si bé amb caràcter preceptiu.

En l'apartat anterior ens hem referit a la virtualitat d'aquest mecanisme de participació i d'integració d'interessos en el procediment legislatiu, mitjançant el qual poden intervenir organitzacions, grups socials i experts, segons acordi la comissió (art. 117.3 RPC).

En conseqüència, l'exigència estatutària de participació (art. 85 EAC) comporta la corresponent garantia que les condicions i formes d'aquesta participació es desenvolupin d'acord amb les previsions legals i reglamentàries (art. 117.4 RPC) que resulten rellevants per assegurar el contingut del principi d'autonomia local. Així, en aquest cas hi hauria un incompliment estatutari si s'actués en contra del que disposa el Reglament del Parlament i també si aquesta actuació lesionés de manera efectiva les facultats de participació amb la intensitat que comporta una vulneració del mateix principi estatutari d'autonomia local.

En aquest sentit, cal destacar que el mateix article 117 RPC, en el seu apartat segon, determina que l'audiència pot desenvolupar-se presencialment, per videoconferència o per escrit:

«2. El tràmit d'audiència s'ha de substanciar preferentment per via presencial o per videoconferència, mitjançant una compareixença davant la comissió o la ponència tramitadora en el termini que estableixi la mesa de la comissió, que no pot ésser superior a quinze dies. També es pot substanciar per escrit o per via electrònica si així ho determina la comissió. En ambdós casos les compareixences són públiques».

La decisió sobre una o altra modalitat s'atribueix expressament a la comissió, sense que es fixin criteris específics al respecte, i l'apartat 4 del mateix precepte, relatiu a les entitats locals i reiteradament citat, no altera aquesta atribució ni exigeix la modalitat presencial en aquests casos.

És perfectament defensable i raonable sostenir que el caràcter preceptiu de les audiències de l'apartat 4 aconsella que es duguin a terme de manera presencial, i sorprèn la presencialitat que va tenir lloc en el cas d'una entitat representativa d'una categoria específica d'ens locals (els micropobles), que, per contra, no es va produir quant a les dues associacions generals i més representatives.

Tanmateix, si la mateixa norma que estableix el caràcter preceptiu remet la tria entre modalitat oral o escrita a la decisió política de la comissió, no correspon a aquest Consell substituir aquesta decisió per la d'una suposada oralitat necessària.

A més, cal tenir present que ambdues modalitats garanteixen que les entitats puguin expressar íntegrament les seves posicions —que fins i tot poden desenvolupar-se amb més detall per escrit—, pronunciar-se sobre qualsevol aspecte que considerin oportú i assegurar el caràcter públic de les seves aportacions.

En aquest sentit, no podem compartir l'afirmació dels peticionaris segons la qual la participació per escrit es limitaria a una «somera manifestació d'intencions o opinions bàsiques» i «impossibilita la participació real i

efectiva». Ben al contrari, la formulació escrita permet una extensió i un objecte il·limitats (que no es dona en la compareixença oral) i, encara que no es produeixi un diàleg directe entre els compareixents i els membres de la comissió, no impedeix ni limita la capacitat d'aportar informacions i arguments a la comissió, que és la finalitat pròpia de tota participació no vinculant, tal com hem afirmat amb caràcter general respecte a les compareixences en l'apartat d'aquest fonament relatiu a l'examen dels drets de participació dels diputats de l'article 23 CE.

En conseqüència, l'opció d'articular l'audiència per escrit és conforme amb la regulació de les audiències continguda en el Reglament del Parlament i no comporta cap restricció del principi estatutari d'autonomia local ni de les facultats participatives que se'n deriven (art. 85 i 86.3 EAC).

(iii) Finalment, els peticionaris addueixen que la incorporació d'esmenes al Dictamen de la Comissió que modifiquen de manera significativa el text sotmès a audiència i que, a més, introdueixen aspectes nous, vulneraria l'exigència estatutària de participació efectiva derivada del principi d'autonomia local.

Segons ja hem assenyalat, la vulneració en aquest cas del precepte estatutari (art. 85 EAC) en el procediment legislatiu exigeix que es contravinguin les previsions del reglament parlamentari que el desenvolupen (art. 117.4 RPC) i també si es pot derivar una afectació material rellevant de les possibilitats dels ens locals d'aportar informació, arguments i alternatives al text de la iniciativa.

Com hem vist, l'article 117 RPC, en virtut de la remissió que hi fan els articles 85 EAC i 22 de la Llei del Consell de Governos Locals, articula la participació de les entitats locals mitjançant la figura de les audiències en el procediment legislatiu. La regulació del Reglament fixa el moment de celebració de les audiències, com hem recollit en l'apartat anterior sobre el dret de participació dels diputats i que ara és procedent recordar: «[u]na vegada tingut el debat de totalitat i sempre que en resulti la tramitació d'una iniciativa legislativa, els

grups parlamentaris, en el termini de cinc dies, mitjançant un escrit adreçat a la mesa de la comissió, poden proposar l'audiència de les organitzacions i els grups socials interessats en la regulació de què es tracti o d'experts en la matèria de què es tracti» (apt. 1).

Ja hem indicat anteriorment, d'acord amb el sentit propi de l'audiència —aportar elements d'informació i valoració als diputats perquè, si escau, puguin incorporar-los a la iniciativa mitjançant esmenes—, que aquest tràmit té lloc abans de la presentació i votació de les esmenes i és la regla seguida amb caràcter general en dret comparat.

En conseqüència, mentre es respecti l'obligació de congruència derivada de l'article 118 RPC, examinada en l'apartat anterior relatiu al dret de participació dels diputats, res no impedeix la presentació d'esmenes que modifiquin el text original o que hi incorporin aspectes nous.

Cal fer avinent que la incorporació de nous continguts aliens als considerats en les audiències —encara que, d'acord amb la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva compleixin l'exigència de congruència— pot arribar a afectar de manera rellevant i fins i tot a impossibilitar l'exercici de les facultats de participació dels ens locals que, a diferència d'altres compareixents en audiència, són objecte de garantia i exigència estatutària. Però aquesta afectació no resultaria tant de la regulació del Reglament del Parlament exposada com d'una eventual inadmissió d'aportacions posteriors de les entitats representatives locals, adoptades de *motu proprio*, o del refús a una petició dels grups parlamentaris d'obrir expressament noves possibilitats d'audiència. Cap d'aquestes situacions sembla haver-se donat en el procediment legislatiu examinat, i la queixa de l'ACM i la FCM, que reproduïen els peticionaris, es refereix exclusivament al caràcter escrit de l'audiència i no a una eventual voluntat d'aportar nous elements que hagi estat refusada pel Parlament.

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

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

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

***Tercer. El marc constitucional i estatutari en matèria de bases de les obligacions contractuals i d'habitatge, i les exigències constitucionals derivades dels articles 14, 18 i 53.1 CE: aplicació als preceptes objecte de dictamen***

En aquest fonament jurídic examinarem en primer lloc els articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* del Projecte de llei, que afegeixen els articles 66 *bis* i 66 *ter* a la Llei del

Parlament 18/2007 del dret a l'habitatge i, en segon lloc, l'article 5.7 del Projecte de llei, que modifica la disposició addicional vint-i-setena de la dita Llei 18/2007. Per donar resposta als diputats sol·licitants, la nostra anàlisi versarà principalment sobre l'adequació d'aquests tres preceptes del Projecte al règim de distribució competencial en el qual s'emmarquen si bé, en el cas del darrer, també es tractaran altres aspectes referits als drets fonamentals a la intimitat i a la igualtat i al principi constitucional de reserva de llei.

1. A continuació, per situar el seu contingut i la seva finalitat es reproduïxen textualment els nous articles 66 *bis* i 66 *ter* de la Llei 18/2007, segons la redacció donada pel Projecte de llei. Així l'article 66 *bis*, amb el títol «Arrendament d'habitatges amb caràcter temporal», disposa que:

«1. Es considera arrendament d'habitatge permanent el destinat a la satisfacció de la necessitat d'habitatge, amb independència de la seva durada. No tenen aquesta consideració els habitatges destinats a usos recreatius, turístics o de temporada de vacances, tant si és temporada d'estiu com qualsevol altra temporada. En tot cas, aquests usos s'han de fer constar en el contracte.

2. Als arrendaments subscrits amb caràcter temporal per raons professionals, laborals, d'estudis, d'atenció o assistència mèdica, de situacions provisionals en espera de lliurament d'habitatge o de retorn a la residència habitual, o per altres usos anàlegs que no siguin diferents de la satisfacció de necessitat d'habitatge, se'ls apliquen les normes dels arrendaments d'habitatge relatives a la fiança, les garanties, la determinació i actualització de la renda, l'elevació de la renda per millores i l'assumpció de despeses generals i serveis individuals. També s'apliquen aquestes normes als contractes d'arrendament d'habitatge en què s'estableixi la durada però no la finalitat de caràcter temporal.

3. En els casos a què fa referència l'apartat 2, cal deixar constància de la finalitat del contracte i la seva acreditació documental d'acord amb l'article 66. La documentació acreditativa s'ha de dipositar juntament amb la fiança en el registre corresponent. Es presumeix que l'arrendament té una finalitat d'habitatge permanent si en el registre corresponent no hi consta acreditat un ús diferent del d'habitatge.

4. S'apliquen les normes relatives a l'arrendament per a usos diferents del d'habitatge a l'habitatge que té una finalitat exclusivament recreativa, de vacances o de lleure. Aquesta causa o finalitat s'ha de fer constar en el contracte amb aportació de la documentació específica conforme a la Llei i s'ha d'acreditar degudament. També s'hi ha de fer constar el lloc de residència permanent de la part arrendatària. La documentació acreditativa s'ha de dipositar juntament amb la fiança en el registre corresponent.

5. En el cas de pròrroga dels arrendaments temporals per causes acreditades, si l'arrendatari no ha acreditat expressament la causa de la temporalitat i que té la seva residència en un altre lloc, es considera sotmès al que disposa la legislació en matèria d'arrendaments urbans per a habitatge permanent i s'aplica el seu règim jurídic, inclosa la durada legal mínima, i el règim de pròrroques a comptar de la data en què es va formalitzar el contracte inicial.

6. Si el contracte d'arrendament no es prorroga però es formalitza un nou contracte amb la mateixa part arrendatària i sobre el mateix habitatge, el nou contracte resta subjecte a les normes del contracte d'arrendament per a habitatge permanent, llevat que la part arrendadora acrediti degudament la pròrroga de les circumstàncies que causaven la necessitat temporal d'habitatge.»

I l'article 66 *ter* de la Llei 18/2007, relatiu als «Arrendament d'habitacions», diu que:

«1. L'arrendament d'habitació és el contracte pel qual la part arrendadora s'obliga a atribuir a l'arrendatària l'ús exclusiu d'una habitació i el dret a utilitzar altres estances o espais d'ús comú de l'habitatge, a canvi d'un preu.

2. L'arrendament d'habitacions ha de respectar els estàndards de superfície per persona i el lílindar màxim d'ocupació de l'habitatge fixats per la normativa sectorial en matèria d'habitatge i especificats en la cèdula d'habitabilitat.

3. L'arrendament d'habitatge per habitacions o qualsevol altra classe de fragmentació física o contractual no desnaturalitza el caràcter d'arrendament d'habitatge ni evita l'aplicació de les regles que li són pròpies. En aquesta classe de contractes, la suma de les rendes pactades en diversos contractes d'arrendament de vigència simultània d'un habitatge situat en una zona de

mercat residencial tensionat no pot ultrapassar la renda màxima aplicable a l'arrendament unitari de l'habitatge.»

Quant als dos contractes d'arrendament, els peticionaris plantegen retrets competencials de diferent naturalesa, raó per la qual donarem resposta separatament als de la sol·licitud dels diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya i als de la dels diputats del Grup Parlamentari de Junts.

Al seu escrit, els diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya addueixen que la nova regulació transcrita dels dos contractes d'arrendament és contrària a la competència exclusiva de l'Estat en matèria de bases de les obligacions contractuals atribuïda a l'Estat per l'article 149.1.8 CE. Així, entenen que, atès que a aquestes dues tipologies contractuals se'ls aplicarien les previsions del títol II de la LAU relatives al contracte d'arrendament d'habitatge, com també les limitacions de renda derivades de la Llei 12/2023, «el Parlament de Catalunya està mancat de la competència suficient per a establir, a través d'una llei autonòmica, l'aplicació del règim de control de rendes de la LAU al contracte d'arrendament de temporada».

Fonamenten la seva opinió en jurisprudència constitucional (STC 37/2022, de 10 de març; 132/2019, de 13 de novembre, i 31/2010, de 28 de juny) i consultiva (DCGE 7/2020, de 5 d'agost; 4/2019, de 17 de juny, i 1/2017), que citen en el seu escrit, i conclouen que la finalitat primordial dels nous articles 66 *bis* i 66 *ter* de la Llei 18/2007 és «subjectar els contractes d'arrendament de temporada i habitació al mecanisme de control de rendes estatutit pels apartats 6 i 7 de l'article 17 de la LAU» alhora que s'«incideix, també, en la durada dels arrendaments de temporada», dos aspectes aquests que, al seu parer, són contraris a les estipulacions vigents de la legislació civil de l'Estat, «que opta perquè els dos elements bàsics dels contractes d'arrendament de temporada —la renda i la durada— es regeixen per la voluntat de les parts». Afegeixen que «limitar les rendes dels contractes de lloguer de temporada utilitzant l'article 17 de la LAU o aplicar el règim de durada dels articles 9 i 10

de la LAU si no s'acredita la causa de temporalitat [...] són decisions que només correspon adoptar a l'Estat perquè constitueixen significatives restriccions del principi d'autonomia de la voluntat que proclama l'article 4.3 de la LAU».

2. Un cop delimitada aquesta petició de dictamen, ens correspon determinar l'enquadrament competencial de l'esmentada regulació dels contractes d'arrendament d'habitatges amb caràcter temporal i d'habitacions.

Per a aquesta determinació, cal atendre al caràcter, el sentit i la finalitat de les disposicions analitzades, és a dir, al contingut dels preceptes qüestionats, tasca en la qual, com és sabut, aquest Consell no resta vinculat per la identificació competencial que efectuïn les mateixes normes impugnades. El Projecte de Llei conté un conjunt de preceptes en matèria d'habitatge i urbanisme, i en el seu preàmbul invoca com a títol competencial l'article 137 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge.

L'esmentada competència inclou l'establiment de les prioritats i els objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques catalanes en aquesta matèria, així com l'adopció de les mesures necessàries per assolir-los, tant en l'àmbit públic com en el privat.

En el DCGE 1/2023, de 2 d'agost, relatiu a la Llei 12/2023, pel dret a l'habitatge, ens vàrem pronunciar extensament sobre la competència de la Generalitat en aquesta matèria, delimitant-ne el contingut i precisant l'abast dels límits derivats de les competències transversals de l'Estat.

L'abast normatiu d'aquest títol competencial ha estat interpretat també en anteriors pronunciaments del Consell en els quals vàrem considerar que l'ordenació de la competència d'habitatge permet identificar i desplegar «un conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, comprenen l'activitat de foment, de promoció, de programació i d'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» (DCGE 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.2.A, amb remissió al DCGE 8/2011, de 27 de setembre).

La complexitat que presenta la matèria d'habitatge, deguda a les seves diferents dimensions constitucionals, socials i econòmiques, tant com a principi rector de política social i econòmica que reconeix un dret constitucional (art. 47 CE) que actua de marc i suport del principi de dignitat humana i de l'exercici d'altres drets fonamentals (art. 10 i 18 CE, entre d'altres) com perquè és un actiu patrimonial objecte d'un sector del mercat —el mercat immobiliari— d'innegable rellevància des de la perspectiva de l'activitat econòmica, el mercat únic i la regulació del tràfic patrimonial privat, comporta que hi puguin incidir distints títols competencials estatals o autonòmics (per totes, STC 120/2024, de 8 d'octubre, FJ 5.C).

3. Pel que fa als preceptes objecte d'examen en aquest fonament jurídic (art. 66 *bis* i 66 *ter* Llei 18/2007), i malgrat la innegable connexió que presenten amb el dret a l'habitatge, el seu contingut a efectes competencials no es pot incardinar de manera preferent en aquesta matèria, ja que es refereixen a dues relacions contractuals de caràcter arrendaticí, tal com es desprèn de la mateixa terminologia dels seus títols (arrendament d'habitatges amb caràcter temporal i arrendament d'habitacions) i de la remissió que efectuen, amb diferent abast i segons les situacions descrites, a la legislació estatal sobre els arrendaments urbans d'habitatge i, per tant, a les disposicions que integren el títol II de la LAU. Així, en ambdós preceptes la intervenció del legislador es projecta sobre aspectes que formen part del nucli essencial de la relació contractual civil d'arrendament i, per tant, s'inscriuen, de forma predominant, pel seu contingut i finalitat, en l'àmbit de la regulació dels drets i obligacions derivats del contracte d'arrendament, contracte civil que, a hores d'ara, ve configurat per la LAU.

En el mateix sentit ens vàrem pronunciar en els DCGE 4/2019, sobre el Decret llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, en l'àmbit de la penyora (FJ 2), i 7/2020, relatiu a la Proposició de Llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge (FJ 2). Ambdós textos presentaven un contingut similar entre ells, atès que establien previsions relatives a la fixació de topalls per a la determinació inicial de la renda o la seva modificació en els contractes d'arrendament d'habitatge en els supòsits previstos per la mateixa norma, i també tenen similituds amb els dos preceptes objecte del present Dictamen, que recauen, com hem vist, sobre les obligacions contractuals derivades del contracte d'arrendament.

En els dos pronunciaments, aquest Consell ha considerat que les previsions sobre la renda inicial i la seva revisió, així com la normació de les pròrrogues, el règim d'assumpció de les despeses generals, dels serveis individuals i de les obres de millora, constitueixen una regulació substantiva dels drets i les obligacions derivats del contracte d'arrendament, que, sens dubte, pertany a l'àmbit propi de la legislació civil.

Altrament, cal recordar que el Tribunal Constitucional, en la STC 120/2024, en l'enquadrament competencial dels preceptes de la Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge, va considerar que, tot i les indubtables connexions amb el dret a l'habitatge, el seu contingut no es podia inserir de manera primordial a efectes competencials en aquesta matèria: d'una banda, perquè la competència de l'article 137 EAC té per objecte principal el desenvolupament de polítiques públiques en matèria d'habitatge, centrades en l'activitat administrativa d'ordenació i foment del sector; i de l'altra, perquè la finalitat que el legislador persegueix es duu a terme a través de la regulació de dos elements que afecten de manera essencial la relació contractual civil.

En conseqüència, el contingut dels preceptes impugnats havia d'analitzar-se atenent a la distribució de competències en matèria civil, títol a partir del qual el Tribunal no qüestiona que la Generalitat pugui legislar en matèria d'arrendaments urbans:

«Ciertamente, la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con competencias en materia de Derecho civil (art. 129 EAC), lo que le permitiría, en principio, el establecimiento de normas sobre el contrato de arrendamiento, siempre y cuando no altere su naturaleza ni sus elementos identificadores y nucleares, cuya determinación corresponde a la exclusiva competencia estatal ex 149.1.8 CE (STC 132/2019, FJ 6).» (FJ 5.C.c).

Tanmateix, en aquell supòsit, la regulació impugnada no respectava els límits propis del contracte d'arrendaments urbans en la configuració donada en la normativa estatal i, per aquest motiu, va ser declarada inconstitucional.

Cal afegir, a més, que el fet que, en el preàmbul del Projecte de Llei, no es faci esment de les competències de la Generalitat sobre legislació civil ex article 129 EAC pot obeir a la circumstància, explicada en els fonaments jurídics anteriors, que els articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* no constaven en el text de la iniciativa legislativa originària (la qual, com sabem, és el resultat de tramitar com a projecte de Llei el Decret Llei 2/2025) sinó que provenen d'un decret Llei que no va ser validat finalment pel Parlament (Decret Llei 6/2024), en el preàmbul del qual sí que s'invocava explícitament l'esmentat precepte estatutari relatiu a la competència en matèria civil.

En definitiva, la regulació que ara es dictamina, de la mateixa manera que la que va ser objecte dels precitats dictàmens, tot i l'evident connexió que manté amb el dret a l'habitatge, així com la repercussió que es pretén que tingui en les polítiques públiques en aquest sector, especialment en incidir en l'accessibilitat al parc immobiliari d'habitatges en zones urbanes de mercat residencial tensionat, en la mesura que afecta un instrument de naturalesa

juridicoprivada, el contracte d'arrendament d'habitatge, s'empara en les competències autonòmiques sobre dret civil de Catalunya (art. 129 EAC).

A aquests efectes, la Constitució reserva a l'Estat la competència per establir les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE), mentre que l'Estatut d'autonomia reconeix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de dret civil, excepte en aquells àmbits reservats a la competència estatal.

Per tant, per a l'enquadrament competencial de les normes dictaminades i la determinació del paràmetre aplicable al seu enjudiciament, ens hem de cenyir al cànon de distribució de competències de la «legislació civil» i, després, pel fet que es tracta de la normació d'una relació contractual civil, al que es projecta específicament sobre la submatèria «bases de les obligacions contractuals» (art. 149.1.8 CE i 129 EAC).

I, en tot cas, també si es considerés que es tracta d'un exercici de competències en matèria d'habitatge, que utilitzés instrumentalment la regulació civil de l'arrendament, caldria que respectés les bases dictades per l'Estat en exercici de la competència que li reconeix l'article 149.1.8 CE.

En aquest sentit, el precepte constitucional esmentat atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre:

«[l]egislació civil, sens perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament dels drets civils, forals o especials per part de les comunitats autònomes allà on n'hi hagi. En qualsevol cas, les regles relatives a l'aplicació i a l'eficàcia de les normes jurídiques, relacions juridicocivils relatives a les formes de matrimoni, ordenació dels registres i instruments públics, bases de les obligacions contractuals, normes per a resoldre els conflictes de lleis i determinació de les fonts del Dret, d'acord, en aquest darrer cas, amb les normes del dret foral o especial».

I, al seu torn, l'article 129 EAC reconeix a la Generalitat la «competència exclusiva en matèria de dret civil, excepte en les matèries que l'article 149.1.8 de la Constitució atribueix en tot cas a l'Estat. Aquesta competència inclou la determinació del sistema de fonts del dret civil a Catalunya».

4. Aquest Consell, i abans el Consell Consultiu, s'ha pronunciat en diverses ocasions sobre el règim de distribució de competències entre la Generalitat i l'Estat en l'àmbit de la legislació civil (DCGE 7/2020 i 4/2019, ambdós sobre obligacions contractuals en el contracte d'arrendament de finques urbanes; DCGE 1/2017, de 26 de gener, i 13/2010, de 6 de juliol; DCC núm. 282 i 273, de 29 de novembre de 2007 i de 14 de juliol de 2006, respectivament).

Per tant, pel que fa al règim general de la competència legislativa en l'àmbit civil, ens basarem de forma substancial en els darrers dictàmens i en la jurisprudència constitucional, assenyaladament, la STC 132/2019, que, amb referència al llibre sisè del Codi civil de Catalunya, ha precisat de manera prou clara el criteri del Tribunal Constitucional respecte de l'abast de la competència de la Generalitat per regular la matèria d'obligacions i contractes, essent el primer intent d'elaborar una doctrina general sobre les bases de les obligacions contractuals; doctrina que es veu complementada per la STC 157/2021, de 16 de setembre, sobre la Compilació del dret civil foral de Navarra. Tindrem en compte, igualment, altres pronunciaments constitucionals recents vinculats a aquesta matèria, com són la STC 37/2022, de 10 de març, en relació amb la Llei del Parlament de Catalunya 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge, i la STC 120/2024, en relació amb la Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016, per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

Tradicionalment, el Tribunal Constitucional ha mantingut unes pautes interpretatives sobre les competències autonòmiques en matèria civil, fixades inicialment per la STC 88/1993, de 12 de març (i, en el mateix sentit, la STC 156/1993, de 6 de maig), a partir de la idea que la Constitució «introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, garantía que no se cifra, pues, en la intangibilidad o supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su “conservación, modificación y desarrollo”» (FJ 1).

Així, la Constitució permet no només la conservació i modificació dels drets preexistents sinó també una acció legislativa que faci possible el seu creixement orgànic i reconeix l'actual vigència i vitalitat vers el futur dels ordenaments preconstitucionals, malgrat que aquest creixement no podrà impulsar-se en qualsevol direcció, atès que la Constitució admet la possible legislació autonòmica en matèria civil, a fi de garantir determinats drets civils forals o especials vigents en determinats territoris (FJ 3). Ara bé, el Tribunal Constitucional, ja des d'aquest primer pronunciament, ha fet una interpretació flexible de la connexió, entenent que la relació entre el dret anterior i el nou no ha de limitar-se al fet que es tracti de la mateixa institució o tingui una funció similar sinó que pot establir-se amb el conjunt de l'ordenament. En aquest sentit, entén que la noció constitucional de «desenvolupament» permet una «ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquellos Derechos, y así esta competencia no queda rígidamente vinculada al contenido actual de las Compilaciones o de otras normas de los ordenamientos civiles o especiales». És possible, per tant, que les comunitats autònomes amb dret civil o foral especial regulin «instituciones conexas» amb les ja regulades a la Compilació, dins d'una «actualización o innovación de los contenidos de ésta, según los principios informadores peculiares del Derecho foral» (FJ 3).

En el marc de la jurisprudència constitucional, la STC 132/2019, si bé recull aspectes de la doctrina anterior en matèria civil, com vàrem remarcar, constitueix:

«un gir en l'anterior interpretació restrictiva de la competència de la Generalitat en matèria civil, el qual, en menor mesura, ja es va començar a dibuixar a la STC 95/2017, de 6 de juliol, i que entenem que s'adequa millor al nou tenor de l'article 129 EAC. Així, després de perfilar els conceptes de conservació, modificació i desenvolupament dels drets civils forals o especials en el sentit abans esmentat, recorda, en relació amb la noció de "desenvolupament", que aquesta noció, distinta de la "modificació", permet una ordenació legislativa d'àmbits fins llavors no regulats pel dret, que porta a la capacitat de creixement, actualització i innovació, sense la qual les institucions jurídiques "pierden su razón y es indudable, por lo demás, que tal reajuste debe acometerse de conformidad con la norma estatutaria, que es la que establece el alcance de las propias competencias, siempre dentro de los límites dispuestos en el art. 149.1.8 CE" (FJ 3).» (DCGE 7/2020, FJ 2.3)

La transcendència de la citada Sentència 132/2019 rau, doncs, en la flexibilització de la noció de connexió (confirmada per la STC 157/2021, FJ 4), tot rebutjant expressament l'exigència d'una connexió institucional i remarcant que «prima el carácter de suficiencia, lo que significa que para comprobar si existe o no vinculación entre las nuevas normas y el ordenamiento jurídico autonómico no es necesario relacionarlas con instituciones concretas ya reguladas, sino que es suficiente con que tal unión o trabazón exista con el conjunto de las instituciones preexistentes, con su sistema normativo y con los principios que lo informan (STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 4)». En aquest sentit, reconeix que la Generalitat té raó quan afirma que «no se puede limitar la competencia en materia civil de la comunidad autónoma a la conservación, modificación y desarrollo solo de lo previsto en la Compilación de 1960, sino que podrá ir referida al Derecho civil catalán en su conjunto» (FJ 3).

Aquesta interpretació val a dir que ja havia estat apuntada pel Consell de Garanties Estatutàries i el Consell Consultiu, que havien considerat des d'un inici:

«que el text de l'article 149.1.8 CE permet interpretar en un sentit ampli l'exigència jurisprudencial d'una connexió suficient. I això, dèiem, perquè el dret català actual —i abans el preexistent a la Compilació— es concep no només com un ordenament sistemàtic i amb la seva pròpia lògica interna, segons hem vist que reconeix el Tribunal Constitucional des de l'any 2017, sinó també com un ordenament civil històricament complet i autosuficient, que sempre ha tingut el seu propi dret supletori, el qual, aprovada la Compilació l'any 1960, no es va derogar sinó que ha estat present per aplicació de la doctrina de la *iuris continuatio* (ibídem). Això vol dir que el dret històric pot acabar essent d'aplicació com a part integrant de la tradició jurídica catalana, en tant que aquesta assumeix una funció bàsica en la interpretació i la integració del dret compilat l'any 1960 (DCC 273, F II, i 265, de 5 de gener de 2005, F III).» (DCGE 7/2020, FJ 2.3)

En la mateixa línia, en el ja citat DCGE 4/2019 es diu que l'aprovació del nou Estatut d'autonomia de Catalunya reforça aquest enteniment, atès que l'article 129 EAC «permet efectuar una interpretació més oberta de l'expressió "desenvolupament del dret civil, foral o especial" que parteix de la base que l'article 149.1.8 CE reserva a l'Estat expressament ("en qualsevol cas") les concretes matèries que es considera necessari que aquest mantingui com a competència exclusiva davant dels esmentats drets». I es precisa que, si bé la STC 31/2010 (FJ 76) va considerar que la competència de la Generalitat en matèria de dret civil no havia variat amb la modificació de l'Estatut, «l'actual article 129 EAC no admetria interpretacions que pretenen identificar la matèria "dret civil català" amb les "institucions civils compilades", tenint en compte, a més, que, "literalment, 'compilació' i 'desenvolupament' són conceptes antagònics"». Per tant, es conclou que «es pot entendre que el desenvolupament només es troba limitat per allò que l'article 149.1.8 CE atribueix en tot cas a l'Estat» (FJ 2).

5. Un cop exposat el paràmetre constitucional i estatutari en relació amb les competències de la Generalitat sobre dret civil propi, ens pertoca ara determinar si existeix una vinculació suficient entre la regulació dels contractes d'arrendament de caràcter temporal i d'habitació dels nous articles 66 *bis* i 66 *ter*, introduïda pel Projecte de Llei, i les institucions pròpies del dret civil català, recollides inicialment en la Compilació de dret civil i posteriorment en el Codi civil de Catalunya, per tal de valorar si suposa una actualització o un desenvolupament legítim del dret civil propi i, per tant, si la Generalitat disposa de competència per legislar en aquesta matèria.

En relació amb aquesta qüestió, cal remetre'ns a les consideracions formulades en els dictàmens 7/2020 i 4/2019, en els quals aquest Consell va sostenir que el contracte d'arrendament d'habitatge presenta una connexió suficient amb altres institucions regulades per l'ordenament civil català vigent en el moment de l'entrada en vigor de la Constitució. Aquestes consideracions, val a dir, no van ser qüestionades per part del Tribunal Constitucional en pronunciar-se sobre els mateixos preceptes.

Així, ja en el DCGE 4/2019 s'afirma que el contracte d'arrendament d'habitatge manté la suficient relació de connexió amb altres institucions disciplinades per l'ordenament civil català vigent a l'entrada en vigor de la Constitució. Concretament, es diu que presenta una vinculació molt directa amb l'arrendament rústic i amb la parceria, entesa també com un tipus d'arrendament (en aquest cas, la cessió del gaudi de la finca a canvi de part dels fruits que se n'obtinguin). I que aquesta connexió amb l'arrendament rústic es fonamenta «en el fet que ambdós es caracteritzen per ser contractes mitjançant els quals una de les parts (arrendador) s'obliga a cedir a l'altra (arrendatari) el gaudi o l'ús d'un immoble per un temps determinat i a canvi d'un preu cert». Al respecte es recorda que l'article 337 de la Compilació, en vigor l'any 1978, «ja contenia una regulació, tot i que incompleta, dels arrendaments rústics, que es caracteritzava per una marcada preferència del

principi de l'autonomia de la voluntat i per la crida, com a dret supletori, al dret consuetudinari». I que aquest «era el contingut que tenia també l'article 547 del Projecte de compilació (redactat per la comissió de juristes catalans designada per l'Ordre de 10 de febrer de 1948 i publicat l'any 1955) en relació amb aquests mateixos contractes» (FJ 3.2).

Més enllà d'aquestes consideracions, afirmàvem que, igualment, «la *Memoria acerca de las instituciones del derecho civil de Cataluña. Escrita con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4º del Real decreto de 2 de febrer de 1880*, publicada l'any 1883, dedicava diversos preceptes de la secció IV (Dels arrendaments i d'altres contractes consensuals), del títol 7è (De les obligacions i els contractes), a disciplinar determinats aspectes tant dels arrendaments rústics com dels urbans (respecte d'aquests darrers, preveia l'afectació del mobiliari incorporat a l'habitatge per l'arrendatari al pagament de les rendes vençudes i no satisfetes i establia el règim dels deterioraments causats a l'habitatge [article CCXXI]. Així mateix, regulava el règim de compensació del preu del lloguer per les millores fetes per l'arrendatari [art. CCXXII] i addicionava, finalment, com a causa d'extinció del contracte, haver dut a terme una activitat immoral en la finca urbana [art. CCXXI]»). En darrer terme, afegíem que «la mateixa regulació de la *Memoria* es reproduïa en el *Proyecto de apéndice de derecho catalán al Código civil*, publicat l'any 1930 (art. 221, 222 i 223)» (FJ 3.2).

Finalment, en aquest mateix Dictamen i fonament jurídic, el Consell, considerant que a partir dels antecedents s'han regulat els contractes d'arrendament rústic en l'actual CC de Catalunya (art. 623-13 a 623-19), acaba conclouent que es compleix àmpliament el requisit de la connexió entre la institució civil regulada pel Decret llei i el dret civil compilat, ja que «no pot haver-hi cap mena de dubte quant al fet que ambdós contractes d'arrendament, tot i recaure sobre béns immobles de naturalesa diferent, coincideixen en el seu contingut essencial, com dèiem, la cessió de l'ús d'un

objecte aliè a canvi d'una contraprestació dinerària en forma de renda». Entén, per tant, que resulta acreditat que «a la tradició jurídica catalana sempre ha estat present i s'ha mantingut fins a l'entrada en vigor de la Constitució una regulació, tot i que incompleta, de l'arrendament de finques rústiques i, abans, de les urbanes».

Aquest plantejament és coherent amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional que, com hem dit, ha remarcat que la competència legislativa de desenvolupament del dret civil propi comprèn la disciplina d'institucions civils no preexistents, sempre i quan es pugui verificar alguna connexió referida a l'esmentat dret en el seu conjunt, això és, «respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan» (STC 95/2017, FJ 4).

També vàrem constatar l'existència d'aquesta connexió orgànica suficient amb la regulació originària de la Compilació en el DCGE 7/2020, afirmant, després de la remissió a l'anàlisi efectuada en el precitat DCGE 4/2019, que «la Generalitat de Catalunya és competent per regular el contracte d'arrendament d'habitatge, per bé que la regulació que en resulti ha de tenir en compte el límit de les bases estatals de les obligacions contractuals i, consegüentment, ha de respectar el contingut d'aquestes» (FJ 3), afirmació que també donem per reproduïda en el present Dictamen.

6. Conclòs que la Generalitat està facultada per regular el contracte d'arrendament d'habitatge en virtut de la seva competència en matèria de dret civil propi (art. 129 EAC), tractarem a continuació els límits que ha de respectar per l'atribució en exclusiva a l'Estat de les regles sobre les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE).

A) Tal com hem dit en els dictàmens 7/2020 (FJ 2.4) i 4/2019 (FJ 2.4), cal ressaltar que l'expressió «obligacions contractuals», d'acord amb el seu sentit literal, fa referència a les obligacions que deriven dels contractes (art. 1089 i

1091 del Codi civil espanyol). Així, s'han de descartar les interpretacions extremes que pretenen desdoblar aquesta expressió en dues categories autònomes que limitarien separadament les competències de les comunitats autònomes: d'una banda, el substantiu «obligacions» i, de l'altra, l'adjectiu «contractuals». Aquesta lectura conduiria a entendre que la Generalitat no disposaria de cap competència ni en matèria contractual civil ni tampoc en l'àmbit de les obligacions, amb independència de la seva font.

Pel que fa a la noció de bases de les obligacions contractuals, que actua com a límit de la competència legislativa de la Generalitat, hem de fer referència novament a la STC 132/2019, que aprofundeix per primera vegada en aquesta matèria i delimita el seu abast amb més precisió respecte de les al·lusions parcials que en feia la jurisprudència anterior. Segons aquesta resolució, en matèria d'obligacions contractuals, la Generalitat pot desenvolupar la seva legislació, sempre que s'efectuï dins dels límits marcats per la legislació estatal, alhora que situa la qüestió en allò que s'ha d'entendre com a bàsic en matèria civil contractual, que seran les regles que continguin els elements essencials que garanteixin un règim contractual comú per a tots els ciutadans, però no tot el dret contractual (FJ 6).

A aquests efectes, especifica que l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat la competència per establir els criteris d'ordenació general del sector de la contractació privada en els territoris amb legislació pròpia, però això «no le permite regular pormenorizadamente aspectos materiales concretos de estas obligaciones, pues tal regulación menoscabaría las competencias de las comunidades autónomas que tengan un Derecho civil foral o especial propio» (FJ 6).

I adverteix que en matèria civil el legislador estatal no ha efectuat una concreció formal del que s'ha de considerar «bases de les obligacions contractuals», per la qual cosa, mentre això passa, les comunitats autònomes no resten obligades a esperar el pronunciament específic del legislador estatal

sinó que poden exercir la seva competència respectant els principis que es deriven de la Constitució i de la legislació existent. D'altra banda, declara que cal tenir en compte que la definició d'allò que és bàsic ha de permetre a les comunitats autònomes el seu desenvolupament a través de la consecució d'opcions legislatives pròpies, de manera que la legislació bàsica no esgoti la matèria. També assenyala que la norma autonòmica pot reproduir les bases estatals quan sigui necessari per fer més comprensible el desenvolupament normatiu en exercici de les seves competències (FJ 6).

Com sigui que el legislador no ha declarat formalment les bases de les obligacions contractuals, que es troben regulades en el Codi civil estatal, que és una norma preconstitucional, el Tribunal afirma que cal inferir-les d'aquest i que «cuando el art. 149.1.8 CE hace referencia a la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases de las obligaciones contractuales está aludiendo al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación» (FJ 6).

A fi de poder dur la tasca d'inferir les bases de la regulació estatal, el Tribunal Constitucional parteix de la consideració que la necessitat d'una mínima regulació uniforme en matèria de contractes, en ser el contracte un instrument jurídic al servei de l'economia, s'ha d'orientar al compliment dels principis d'unitat de mercat i lliure circulació de persones i béns (art. 139 CE), solidaritat i equilibri econòmic entre les diferents parts del territori (art. 2 i 138 CE). Conseqüentment, en matèria contractual només s'han de considerar bàsiques les regles que incideixin directament en l'organització econòmica, en les relacions *inter partes* i en l'economia interna dels contractes, comprovant, per exemple, si es respecten directrius bàsiques com ara el principi de la iniciativa privada i la llibertat de contractació, la commutativitat del comerç jurídic, la bona fe en les relacions econòmiques o la seguretat del trànsit jurídic (FJ 6).

Ara bé, a continuació també afirma que aquestes bases:

«no constituyen el punto de partida abierto al desarrollo de las comunidades autónomas, sino que, por el contrario, son exclusivamente un límite a la actividad legislativa de estas. La razón de tal afirmación es clara: la finalidad de la reserva estatal en materia de Derecho de contratos estriba en la necesidad de garantizar un común denominador en los principios que deben regir las obligaciones contractuales, lo que se logra cuando las categorías generales son las mismas en todo el territorio nacional.» (FJ 6)

I, seguint amb aquesta anàlisi, conclou que:

«Las bases, por tanto, deben referirse con carácter general y común a todos los contratos o categorías amplias de los mismos (STC 71/1982, de 30 de noviembre) y no pueden comprender la regulación de cada tipo contractual, salvo en la parte y medida que esta suponga una concreción complementaria de las reglas generales o generalizables a la clase a que por su naturaleza jurídica pertenece y, en todo caso, deben quedar opciones diversas para que el legislador autonómico pueda ejercitar su competencia.» (FJ 6)

En relació amb aquesta concepció de les bases, el Consell hi coincideix quan afirma que, en el cas que ens ocupa, l'article 149.1.8 CE «no està establint el clàssic binomi funcional bases-desenvolupament, o el que és el mateix, abstracció-concreció» i, per tant, «cal descartar que l'activitat legislativa de la Generalitat de Catalunya en matèria de dret civil compleixi la funció de ser complement dels principis que configuren les bases estatals» (DCGE 7/2020, FJ 2.4).

Així, tot i descartar que estem davant del clàssic binomi funcional abstracció-concreció, ha considerat que pot resultar d'utilitat traslladar al concepte de «bases de les obligacions contractuals» una consolidada doctrina constitucional sobre la definició del que és bàsic. En concret, la que identifica les bases com allò que és «esencial», «nuclear», o «imprescindible» d'una matèria, «en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el

límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto» (DCGE 4/2019, FJ 2.5, fent citació, per totes, de la STC 204/2013, de 5 de desembre, FJ 5).

Com ha remarcat el Tribunal Constitucional (STC 120/2024, FJ 5) i aquest mateix Consell, això no significa que les dites bases es puguin identificar, sense més, amb la totalitat de la regulació que el llibre IV del Codi civil espanyol fa de les obligacions, ni amb la que pugui fer la Llei d'arrendaments urbans del contracte d'arrendament d'habitatge, atès que aquesta possibilitat impediria a la Generalitat exercir la seva competència en l'àmbit del dret civil (DCGE 7/2020, FJ 2.5).

En síntesi, l'interès general supraautonòmic que justificaria la qualificació d'una matèria com a bases de les obligacions contractuals es relaciona necessàriament amb els principis o criteris generals que han de regir els contractes, en el sentit que aquestes han d'al·ludir al nucli essencial de l'estructura dels contractes i als principis que han d'informar la seva regulació i han de referir-se amb caràcter general i comú a tots els contractes o categories àmplies d'aquests. Així, no poden comprendre una regulació detallada de cada tipus contractual, llevat dels aspectes que siguin una concreció complementària de les regles generals o generalitzables a la classe a què pertany el contracte en qüestió atesa la seva naturalesa jurídica i, en tot cas, han de quedar opcions diverses perquè el legislador autonòmic pugui exercir la seva competència (STC 120/2024, FJ 5.C.b, i 132/2019, FJ 6).

B) En el supòsit concret que ara es dictamina, la regulació continguda en dos preceptes relatius al contracte d'arrendament d'habitatge de caràcter temporal i d'habitacions, els elements identificadors i nuclears d'aquesta categoria contractual que actuarien com a límit de les competències autonòmiques, en constituir bases de les obligacions contractuals, es troben recollits, a més del Codi civil espanyol, en la Llei d'arrendaments urbans, que és la norma legal

que, tal com hem vist que ha declarat en reiterades ocasions el Tribunal Constitucional, té la funció de dur a terme la concreció específica del principi d'autonomia de la voluntat derivat del Codi civil espanyol (art. 1255) per al contracte d'arrendament d'habitatge (STC 37/2022, FJ 4).

D'acord amb això, cal, doncs, que inferim també de la LAU (amb les importants modificacions posteriors introduïdes en aquesta Llei per la Llei 12/2023, pel dret a l'habitatge) quines serien materialment aquestes bases i, en concret, pel que ara interessa, les relatives a la fixació de la renda (incloent-hi les limitacions en zones de mercat residencial tensionat) i la durada de la tipologia contractual de l'arrendament d'habitatge.

Pel que fa singularment a la determinació de la renda en els contractes d'arrendament i a les pròrrogues, si bé l'article 1255 del Codi civil espanyol reconeix el principi d'autonomia de la voluntat, la Llei 29/1994 d'arrendaments urbans introdueix determinades limitacions a aquest principi.

A aquests efectes, el Tribunal Constitucional ha argumentat amb caràcter general que, des de la perspectiva constitucional, el fonament mateix de la institució del contracte «se encuentra ante todo en el principio general de libertad que se deduce del art. 10 CE, al consagrar el principio de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad, y del art. 1.1 CE, que encuentra necesariamente su reflejo en el ámbito económico» (STC 132/2019, FJ 6).

I, posteriorment, amb relació al cas concret de l'arrendament d'habitatge, ha destacat que el principi de l'autonomia de la voluntat en relació amb la renda d'aquest tipus de contractes es troba reconegut a l'article 1255 CC i té la seva «concreción específica en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, cuyo art. 17.1 (“[l]a renta será la que libremente estipulen las partes”) sienta el principio de libre estipulación de la renta inicial

del alquiler, sin perjuicio de las reglas de actualización o modulación que incluyen los arts. 18 a 20» (STC 37/2022, FJ 4).

La tipologia específica del contracte d'arrendament d'habitatge es caracteritza, precisament, per les seves connotacions socials i per la seva vinculació amb l'efectivitat del dret constitucional a l'habitatge (art. 47 CE), raó per la qual aquest tipus de contracte ha estat tradicionalment sotmès a un règim jurídic especial en què l'autonomia de la voluntat de les parts es veu parcialment limitada per l'actuació del legislador. Així, amb la finalitat de protegir la part arrendatària, ha estat històricament condicionat per disposicions relatives a les pròrrogues legals i la subrogació en cas de mort de l'arrendatari, a diferència d'altres modalitats d'arrendament en què la llibertat contractual constitueix la regla general.

En aquesta línia, si bé l'article 17.1 LAU estableix que la renda serà la que lliurement estipulin les parts, en els seus apartats 6 i 7 preveu restriccions a aquesta llibertat de pactes quan l'immoble es trobi situat en una zona de mercat residencial tensionat, durant el període de vigència corresponent, d'acord amb el que disposa la reforma operada per la Llei 12/2023, pel dret a l'habitatge.

Igualment, l'article 9 LAU, al seu apartat 1, declara que la durada de l'arrendament serà lliurement pactada per les parts, per bé que, tot seguit, prescriu que si és inferior a cinc anys (persona física) o a set anys (persona jurídica), a la data del venciment del contracte, aquest es prorrogarà obligatòriament per terminis anuals fins que l'arrendament arribi a una durada mínima de cinc o set anys, segons el cas.

Així mateix, la reforma de la Llei 12/2023 incorpora una nova regulació de les pròrrogues del contracte, reforçant la posició de l'arrendatari en casos de vulnerabilitat social o en zones de mercat residencial tensionat.

L'article 10 regula els supòsits de pròrroga del contracte. En primer lloc, estableix que, un cop transcorreguts cinc anys de durada del contracte —o set anys si l'arrendador és persona jurídica—, si a la data de venciment del contracte o de qualsevol de les seves pròrroques cap de les parts no ha notificat a l'altra la voluntat de no renovar-lo dins dels terminis legalment exigits (quatre mesos en el cas de l'arrendador i dos mesos en el cas de l'arrendatari), el contracte es prorroga obligatòriament per períodes anuals fins a un màxim de tres anys més, sense perjudici que l'arrendatari pugui evitar cada pròrroga comunicant amb un mes d'antelació la seva voluntat de no renovar-lo.

En segon lloc, en els contractes d'arrendament d'habitatge habitual en què finalitzi el període de pròrroga obligatòria previst a l'article 9.1, o bé el període de pròrroga tàcita del paràgraf anterior, l'arrendatari pot sol·licitar una pròrroga extraordinària d'un any, durant la qual continuen aplicant-se els termes i les condicions del contracte vigent. Aquesta pròrroga requereix acreditar una situació de vulnerabilitat social i econòmica mitjançant un informe emès durant l'últim any pels serveis socials municipals o autonòmics, i ha de ser acceptada obligatòriament per l'arrendador quan tingui la condició de gran tenidor, llevat que s'hagi subscrit un nou contracte d'arrendament.

Finalment, en els contractes d'habitatge habitual situats en zones de mercat residencial tensionat, i mentre la declaració de la zona continuï vigent segons la legislació estatal en matèria d'habitatge, en finalitzar el període de pròrroga obligatòria o la pròrroga tàcita, l'arrendatari pot sol·licitar una pròrroga extraordinària per anualitats fins a un màxim de tres anys, mantenint-se igualment les condicions del contracte en vigor. L'arrendador ha d'acceptar aquesta pròrroga llevat que les parts acordin altres termes o condicions, s'hagi subscrit un nou contracte amb les limitacions de renda que siguin procedents, o hagi comunicat dins el termini i en la forma escaient la necessitat d'ocupar

l'habitatge per destinar-lo a residència permanent pròpia o de determinats familiars.

La limitació de la lliure fixació de la renda en els contractes d'arrendament d'habitatge urbà per part del legislador bàsic estatal com a resultat d'aquesta dimensió social de l'habitatge ha suposat que la doctrina constitucional anterior hagi estat matisada tot reconeixent a l'Estat la facultat d'establir aquesta limitació en virtut de l'article 149.1.8 CE. Així, el Tribunal Constitucional entén que aquest és «el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales». I que cal recordar que, «como dijimos en la STC 89/1994, de 17 de marzo, FFJJ 5 y 8, la paridad contractual entre arrendadores y arrendatarios puede ser sometida a modulaciones fundadas en una finalidad tuitiva de intereses que se consideren necesitados de una especial protección —concretamente, los de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario—, como muestra la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en nuestro país» [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 c)]» (STC 79/2024, de 21 de maig, FJ 9.7).

En el mateix sentit ha reiterat que, a l'hora de definir el règim de la relació arrendatària urbana, correspon en exclusiva a l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.8 CE (bases de les obligacions contractuals), la introducció de limitacions sobre aspectes que incideixen en elements tan nuclears com els principis d'autonomia de la voluntat o la llibertat de pactes i, així mateix, en ús de l'ampli marge d'apreciació del que disposa per adoptar disposicions de matèria social i econòmica, li correspon «pronunciarse sobre la adecuación de las bases del derecho contractual a los principios rectores de la política

económica y social y, en particular, al derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada consagrado por el art. 47 CE, en conexión con la función social de la propiedad privada reconocida por el art. 33.2 CE, introduciendo, en su caso, las modificaciones oportunas. Todo ello, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia para desarrollar políticas de protección del derecho a la vivienda» (STC 120/2024, FJ 5.C.c).

Semblantment i concreta, quant a la durada i a les pròrrogues del contracte d'arrendament, el Tribunal també ha declarat que és un aspecte:

«tan nuclear en el arrendamiento de vivienda como la renta, y al que nuestra legislación histórica ha aplicado de diferentes formas la misma técnica de establecer modulaciones tuitivas sobre la libertad de pactos. Hasta ahora, en la doctrina constitucional, estas medidas han sido analizadas en clave de contenido sustantivo y no competencial (STC 89/1994, de 17 de marzo), pero este tribunal no alberga dudas de que su determinación es cuestión que compete al legislador estatal ex art. 149.1.8 CE por ser, como la regulación de las reglas para la determinación de la renta, aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado.» (STC 79/2024, FJ 9.B)

Al respecte, ja hem dit que en el DCGE 4/2019 (FJ 3) el règim de les pròrrogues es considera un element clau i complement del règim obligacional de la renda, de forma que les disposicions de la LAU que s'hi refereixen són d'obligatòria observança (en la mateixa línia, STC 79/2024, FJ 9.B). El Tribunal Constitucional va arribar a aquesta mateixa conclusió en relació amb l'article 10 de la Llei 24/2015 (introduït per l'article 11 de la Llei 1/2022), en considerar que aquest precepte no respectava els límits propis del contracte d'arrendament urbà establerts per la LAU, ja que imposava, en finalitzar el contracte, l'obligació de subscriure'n un de nou en les condicions que determinava la mateixa Llei (STC 120/2024, de 8 d'octubre, FJ 3.3.d).

A l'explicitada modificació de les bases de les obligacions contractuals que ha tingut lloc arran de l'aprovació de la Llei 12/2023 s'ha referit el Consell en el DCGE 1/2023 (FJ 3), assenyalant que «resulta possible, des d'un punt de vista competencial i sens perjudici de la seva valoració substantiva a partir dels drets constitucionals en joc, aplicar als contractes de lloguer aquestes noves regles relatives a les pròrrogues i el control de les rendes». Afegeix que, de fet, «es pot considerar que la nova base en aquesta matèria consisteix a aplicar un règim específic de pròrroga dels contractes d'arrendaments i de contenció de rendes, però no amb caràcter general sinó només en determinats àmbits territorials, qualificats com a zones de mercat residencial tens» (FJ 3).

Per tant, de la regulació continguda en la Llei 29/1994, en la reforma introduïda per la Llei 12/2023, pel dret a l'habitatge, es desprèn que l'Estat ha exercit la seva competència en matèria de bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE) per fixar com a principi bàsic que, en els contractes d'arrendament d'habitatge situats en zones de mercat residencial tensionat, no regeix plenament el principi de llibertat de pactes pel que fa a la determinació de la renda. En aquests supòsits, la llibertat contractual queda modulada per una intervenció normativa estatal que pot establir restriccions, amb la finalitat de protegir els interessos dels arrendataris i de garantir l'efectivitat del dret constitucional a l'habitatge (art. 47 CE). Igualment, s'incrementa la protecció de l'arrendatari en la durada del contracte a través de les pròrrogues obligatòries de l'article 10 de la LAU introduït per la Llei 12/2023.

Convé precisar que aquest cert control de la renda dels arrendaments (i el supòsit de l'art. 10.3 LAU pel que fa a la pròrroga) s'introdueix de manera limitada, tant pel que fa a l'àmbit territorial com a la seva vigència temporal. La seva aplicació es circumscriu als arrendaments d'habitatge previstos a l'article 2.1 LAU, que estableix que «es considera arrendament d'habitatge l'arrendament que recau sobre una edificació habitable la destinació primordial de la qual sigui satisfer la necessitat permanent d'habitatge de l'arrendatari»,

i no als arrendaments per a ús diferent del d'habitatge regulats a l'article 3.1, el qual disposa que «[e]s considera arrendament per a ús diferent del d'habitatge l'arrendament que, tot i recaure sobre una edificació, té com a destinació primordial una de diferent de la que estableix l'article anterior», precisant, a més, en l'article 3.2, que «[e]n especial, tenen aquesta consideració els arrendaments de finques urbanes subscrits per temporada, sigui aquesta d'estiu o qualsevol altra, i els subscrits per exercir a la finca una activitat industrial, comercial, artesanal, professional, recreativa, assistencial, cultural o docent, siguin quines siguin les persones que els subscriuguin».

Així doncs, la LAU contindria un règim dual en relació amb la renda dels contractes d'arrendament, segons el qual la regla general, que es troba a l'apartat primer de l'article 17 LAU, prescriu que «la renda és la que lliurement estipulin les parts», mentre que la nova regulació dels apartats 6 i 7 de l'article 17 LAU preveu l'establiment de limitacions en l'establiment de la renda quan es tracti d'arrendaments en àmbits territorials qualificats com a zones de mercat residencial tensionat.

Pel que fa al contingut concret d'aquests dos apartats de l'article 17 LAU, a tall de síntesi, estableixen les següents limitacions per als immobles ubicats en una zona de mercat residencial tensionat dins del període de vigència de la declaració de la zona esmentada en els termes que disposa la Llei 12/2023: d'una banda, la renda pactada a l'inici del nou contracte no pot excedir l'última renda de contracte d'arrendament d'habitatge habitual que hagi estat vigent en els últims cinc anys en el mateix habitatge, i únicament es pot incrementar (en un màxim d'un 10%) quan s'acreditin els supòsits llistats a la mateixa norma (apt. 6). I de l'altra, en els contractes d'arrendament d'habitatge subjectes a la LAU en els quals l'arrendador sigui un gran tenidor, la renda pactada a l'inici del nou contracte no pot excedir el límit màxim del preu aplicable de conformitat amb el sistema d'índexs de preus de referència atenent les condicions i característiques de l'habitatge arrendat i de l'edifici en

què s'ubiqui. Aquesta mateixa limitació s'aplica als contractes d'arrendament d'habitatge sobre els quals no hagi estat vigent cap contracte d'arrendament d'habitatge en els últims cinc anys (apt. 7).

Aquest marc normatiu s'ha de complementar amb la regulació relativa a les zones de mercat residencial tensionat que, d'acord amb l'article 18.1 de la Llei 12/2023, poden ser declarades per les administracions competents en matèria d'habitatge, segons els criteris i procediments que estableixi la seva normativa reguladora i dins l'àmbit de les seves competències respectives, «als efectes d'orientar les actuacions públiques en matèria d'habitatge en els àmbits territorials en què hi hagi un risc especial d'oferta insuficient d'habitatge per a la població, en condicions que el facin assequible per accedir-hi en el mercat, d'acord amb les diferents necessitats territorials».

Així mateix, de conformitat amb l'article 18.2, «als efectes de l'aplicació de les mesures específiques que preveu aquesta Llei» —una de les quals és la regulació que incorpora la disposició final tercera, mitjançant l'addició de dos paràgrafs a l'article 17 de la LAU sobre la renda dels contractes d'arrendament d'habitatge, a la qual ja ens hem referit—, la declaració de zones de mercat residencial tensionat l'ha d'efectuar l'administració competent en matèria d'habitatge, de conformitat amb les regles establertes a l'apartat 2.

Quant a la durada dels contractes d'arrendament d'habitatge, respecte a la qual correspon a l'Estat també establir limitacions de caràcter tuïtiu, recordem que el seu establiment continua essent lliure per a les parts, llevat que aquesta sigui inferior a cinc anys, cas en el qual s'estableix una regulació de pròrrogues obligatòries fins arribar a aquest termini (art. 9.1 LAU).

Com a conclusió, pot afirmar-se que, si bé en la determinació de la renda dels contractes d'arrendament d'habitatge regeix el principi de llibertat de pactes (art. 17.1 LAU), aquest principi, que forma part de les bases de les obligacions contractuals, no té un caràcter absolut. El legislador estatal, en exercici de la

seva competència per establir les bases de les obligacions derivades dels contractes civils (art. 149.1.8 CE) ha considerat necessari incidir en aquestes bases amb la finalitat de garantir la disponibilitat d'habitatge assequible en les zones declarades de mercat residencial tensionat, preveient, a aquest efecte, la possibilitat d'establir limitacions en la determinació de la renda. Aquestes limitacions, en tant que expressió de la competència estatal sobre les bases de les obligacions contractuals, han de ser respectades per les comunitats autònomes amb competència en dret civil.

Per tant, com vàrem afirmar en el DCGE 4/2019, «l'establiment de criteris legals —tant si es basen en la llibertat de pactes com si es fixen topalls— per a la determinació de la renda que l'arrendador pot arribar a percebre es relaciona amb allò que conforma la medul·la o cos essencial de l'estructura obligacional dels contractes d'arrendament d'habitatge, és a dir, són criteris o directrius generals que, per aquesta raó, han de ser comuns i d'aplicació al conjunt de l'Estat» (FJ 3.3).

A l'últim, per finalitzar aquest apartat, cal posar de manifest que la LAU, en incorporar la possibilitat de limitar les rendes en les zones declarades de mercat residencial tensionat, assumeix implícitament una pluralitat territorial en el règim de contenció de rendes, trencant amb la idea d'un model uniforme a escala estatal. En efecte, el nou règim previst als apartats 6 i 7 de l'article 17 LAU només desplega els seus efectes en aquelles comunitats autònomes que hagin fet ús de la previsió continguda a l'article 18 de la Llei 12/2023, del dret a l'habitatge. Únicament en aquests territoris, i com a conseqüència d'una decisió autonòmica prèvia, es produeix l'aplicació del règim de contenció de rendes.

Per contra, en aquelles comunitats autònomes que optin per no declarar zones de mercat residencial tensionat, segueix regint el principi general de llibertat de pactes recollit a l'article 17.1 LAU, sense cap incidència dels apartats 6 i 7 esmentats.

Aquesta articulació normativa bàsica, per tant, no només evidencia que el legislador estatal incorpora la diversitat territorial en matèria d'arrendaments d'habitatge, sinó que fins i tot fa dependre l'efectivitat d'una limitació tan rellevant de la llibertat de pactes, com és el règim de contenció de rendes, d'una decisió prèvia de la comunitat autònoma, en exercici de les seves competències. D'aquesta manera, la LAU, reformada per la Llei 12/2023, esdevé un marc flexible que admet respostes diferenciades per a realitats també diferenciades, en coherència amb la distribució constitucional de competències i amb la necessitat d'adaptar les polítiques d'habitatge a les especificitats territorials.

7. Partint, doncs, de la situació de concurrència de competències estatal i autonòmica sobre la legislació civil contractual i un cop establert el caràcter formalment i materialment bàsic dels preceptes de la LAU relatius als elements nuclears i comuns de la fixació de la renda i la durada en els contractes d'arrendament, incloent-hi les seves modulacions i limitacions per garantir el dret a l'habitatge, caldrà efectuar un estudi de compatibilitat entre aquesta regulació estatal i la introduïda pel Projecte de Llei, que s'hi hauria d'ajustar.

Per dur a terme aquesta anàlisi, analitzarem tot seguit el contingut dels articles 66 *bis* i 66 *ter* de la Llei 18/2007, que regulen l'arrendament d'habitatge, incloent-hi el de caràcter temporal i el d'habitacions i que han estat incorporats pels articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* del Projecte de Llei, objecte de dictamen, per tal de determinar la seva compatibilitat amb els articles 2, 3, 9.1, 10 i 17.6 i .7 LAU.

A) Començarem per referir-nos a l'apartat 1 de l'article 66 *bis* de la Llei 18/2007, el qual té per finalitat delimitar i concretar els termes d'aplicació del contracte d'arrendament d'habitatge previst als articles 2 i 3 LAU.

Així, l'esmentat apartat 1 defineix l'arrendament d'habitatge permanent com aquell destinat a satisfer la necessitat d'habitatge, «amb independència de la

seva durada». Per la seva part, l'apartat 1 de l'article 2 LAU, defineix l'arrendament d'habitatge com aquell destinat —primordialment— a satisfer la necessitat «permanent» d'habitatge. Cal, doncs, dilucidar si les diferències de redacció comporten una contradicció entre la norma objecte de dictamen i la LAU i, per tant, una vulneració de la base estatal relativa a aquesta categoria contractual.

D'entrada, ja podem avançar que l'incís afegit pel legislador català, «amb independència de la seva durada», no altera ni contradiu la regulació bàsica, ja que la LAU, malgrat emprar el terme *permanent*, no estableix cap delimitació temporal del contracte d'arrendament d'habitatge. D'altra banda, les previsions de la LAU no s'adiuen amb el significat del terme «permanent» —que es manté en el mateix estat, sense canvi, sense moure's, segons la definició del *Diccionari de la llengua catalana* de l'Institut d'Estudis Catalans (DIEC)—, atès que l'article 9.1 LAU disposa que la durada del dit contracte ha de ser objecte de pacte lliure entre les parts, preveient únicament un règim de pròrrogues obligatòries si el termini és inferior a 5 o 7 anys.

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

Per la seva part, a títol indicatiu, cal assenyalar que la jurisprudència del Tribunal Suprem ha restat transcendència a l'element temporal en la distinció entre les diverses categories d'arrendaments quan ha dit que cal entendre que:

«el requisito de la "temporalidad" de modo amplio y flexible, cuando claramente se infiere que el uso u ocupación del inmueble responda a exigencias circunstanciales, esporádicas o accidentales determinantes del contrato, y no a la necesidad de habitarlo permanentemente, ya que dicho requisito de temporalidad guarda relación, no con el plazo de duración puramente cronológico, sino con la finalidad a que va encaminado el arrendamiento determinante de acción (SSTS 19 febrero 1982 y 15 diciembre 1999, entre otras).» (STS número 790/2011, de 4 de abril, i en el mateix sentit, per totes, SAPB 531/2025, de 30 de juny)

En el seu segon incís, l'article 66 *bis*.1 delimita, en negatiu, quan no es tracta d'un arrendament destinat a la satisfacció de la necessitat d'habitatge, precisant que «[n]o tenen aquesta consideració els habitatges destinats a usos recreatius, turístics o de temporada de vacances, tant si és temporada d'estiu com qualsevol altra temporada. En tot cas, aquests usos s'han de fer constar en el contracte». Aquesta previsió normativa presenta clares similituds amb la regulació continguda a l'article 3.2 LAU, que defineix l'arrendament per a ús diferent del d'habitatge i disposa que «[e]n especial, tenen aquesta consideració els arrendaments de finques urbanes subscrits per temporada, sigui aquesta d'estiu o qualsevol altra, i els subscrits per exercir a la finca una activitat industrial, comercial, artesanal, professional, recreativa, assistencial, cultural o docent, siguin quines siguin les persones que els subscriguin».

La norma catalana objecte de dictamen, amb una voluntat clarificadora, afegeix el qualificatiu «de vacances», seguint l'esperit de la LAU, que considera aquests arrendaments com a usos diferents del d'habitatge. Així, tant la regulació del Projecte de Llei com la LAU es refereixen a aquells arrendaments

que no poden ser qualificats com d'habitatge, en uns termes substancialment similars i equivalents.

B) L'apartat 2 de l'article 66 *bis* especifica alguns supòsits concrets en què s'ha d'entendre que l'arrendament està destinat a satisfer la necessitat d'habitatge i disposa que:

«Als arrendaments subscrits amb caràcter temporal per raons professionals, laborals, d'estudis, d'atenció o assistència mèdica, de situacions provisionals en espera de lliurament d'habitatge o de retorn a la residència habitual, o per altres usos anàlegs que no siguin diferents de la satisfacció de necessitat d'habitatge, se'ls apliquen les normes dels arrendaments d'habitatge relatives a la fiança, les garanties, la determinació i actualització de la renda, l'elevació de la renda per millores i l'assumpció de despeses generals i serveis individuals. També s'apliquen aquestes normes als contractes d'arrendament d'habitatge en què s'estableixi la durada però no la finalitat de caràcter temporal.»

La finalitat del precepte és detallar el que s'entén per arrendament d'habitatge, delimitant i concretant els termes d'aplicació d'aquesta categoria prevista a l'article 2 LAU. Aquesta enumeració, de caràcter no tancat, té com a element definidor comú el fet que recau sobre arrendaments que responen a una necessitat d'habitatge, amb independència de la seva durada, la qual —com ja s'ha vist— no constitueix un element essencial de definició d'aquesta categoria. En conseqüència, un cop qualificats aquests supòsits com a arrendaments d'habitatge, el Projecte de Llei, de manera coherent, els sotmet al règim jurídic previst per la LAU per a aquesta modalitat contractual.

Aquesta regulació s'alinea clarament amb l'esperit i la lògica de la LAU en la mesura que no crea nous drets ni obligacions sinó que es limita a precisar quins contractes resten subjectes al règim bàsic establert per la legislació estatal. D'aquesta manera, s'assegura l'aplicació del règim de protecció de l'arrendatari, en coherència amb les finalitats tant de la Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge com de la pròpia LAU.

En aquest sentit, cal reiterar-ho, el preàmbul de la LAU expressa clarament que aquesta Llei reserva la categoria d'arrendament d'habitatge per a aquells supòsits en què existeix una necessitat d'habitatge, independentment de la seva durada. I aquest és, precisament, el criteri que segueix el legislador català en delimitar els termes d'aquesta categoria contractual —prevista a l'article 2.1 de la LAU—, incloent-hi, en una enumeració oberta, tots aquells supòsits que, independentment de la causa que els origini (professional, laboral, d'estudis, mèdica, d'espera de lliurament d'habitatge o de retorn a la residència habitual), responen a una necessitat d'habitatge.

Cal tenir present que l'Administració de la Generalitat, com a administració competent en matèria d'habitatge, i per tal de fer front a aquesta necessitat, pot declarar zones de mercat residencial tensionat, la qual cosa, com hem remarcat, determina l'aplicació de les diverses mesures previstes a la LAU per establir un règim de contenció dels preus de la renda, temporal i prorrogable mentre persisteixin les circumstàncies que de manera objectiva donen lloc a l'aplicació d'aquestes mesures en les zones esmentades, en els termes de l'article 18 de la Llei 12/2023.

A aquest efecte, mitjançant la Resolució TER/800/2024, de 13 de març (DOGC núm. 9122, de 14 de març), que modifica la Resolució TER/2940/2023, d'11 d'agost, en aplicació de la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, la Generalitat va declarar 140 municipis com a zones de mercat residencial tensionat (Resolució de 14 de març de 2024 de la Secretaria d'Estat d'Habitatge i Agenda Urbana, per la qual es publica la relació de zones de mercat residencial tensionat que han estat declarades en virtut del procediment establert a l'article 18 de la Llei 12/2023, en el primer trimestre de 2024, BOE núm. 66, de 15 de març). En la mateixa data, mitjançant la Resolució de 14 de març de 2024 de la Secretaria d'Estat d'Habitatge i Agenda Urbana, es va aprovar el sistema estatal d'índexs de preus de referència als efectes del que estableix l'article 17.7 de la LAU.

Posteriorment, mitjançant la Resolució TER/2408/2024, d'1 de juliol (DOGC núm. 9196, de 3 de juliol), la Generalitat va declarar una nova zona de mercat residencial tensionat formada per 131 municipis més (Resolució de 8 d'octubre de 2024 de la Secretaria d'Estat d'Habitatge i Agenda Urbana, per la qual es publica la relació de zones de mercat residencial tensionat que han estat declarades en virtut del procediment establert a l'article 18 de la Llei 12/2023, en el tercer trimestre de 2024, BOE núm. 244, de 9 d'octubre de 2024).

L'esmentada declaració de 271 municipis com a zones de mercat residencial tensionat constitueix una mesura adoptada per l'Administració de la Generalitat per preservar la funció residencial i genuïna dels habitatges en el seu àmbit territorial, a l'empara d'un procediment estatal de caràcter bàsic que permet l'adopció de règims diferents en el territori estatal per part de les comunitats autònomes, en funció de les circumstàncies del seu parc immobiliari i la necessitat de garantir l'accés a l'habitatge. Tanmateix, l'aplicació a la pràctica de la normativa estatal bàsica sobre la contenció de rendes a Catalunya ha trobat dificultats a les quals la regulació del Projecte de Llei pretén donar resposta. Es tracta, doncs, d'una regulació complementària que pretén corregir l'excessiva amplitud interpretativa que ha generat la LAU i que, en l'àmbit català, ha derivat en situacions contràries als objectius perseguits pel legislador bàsic en distingir les diverses categories d'arrendaments i els règims aplicables a la renda segons si l'immoble es troba o no en una zona de mercat residencial tensionat.

Aquesta circumstància es posa de manifest de manera expressa en l'exposició de motius del Decret Llei 6/2024, de 24 d'abril, de mesures urgents en matèria d'habitatge (actualment no vigent), que contenia, en essència, la mateixa regulació que la recollida als articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* del Projecte de Llei:

«Ara bé, un segon fenomen amb connotacions semblants als habitatges d'ús turístic, i que tendeix a propiciar el fet de retirar del mercat habitatges destinats a residència habitual, és l'augment notable de lloguers temporals o de temporada

des d'un doble vessant: 1) escapar de la contenció de preus del lloguer abusant de la temporalitat en frau de llei, i 2) desatendre determinades situacions que tenen necessitat d'habitatge, encara que temporal, per raó de causes o finalitats concretes —professionals, laborals, d'estudis, d'atenció o assistència mèdica, o d'altres anàlogues— i que no pertanyen pròpiament a la definició d'arrendaments per a usos diferents dels d'habitatge, ans al contrari.» (apt. III)

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

Fetes les consideracions anteriors, resulta clar que el nou article 66 *bis* de la Llei 18/2007 és compatible amb la regulació de les bases de les obligacions contractuals que efectua la LAU per al contracte d'arrendament d'habitatge, ja que respecta els elements nuclears i essencials d'aquest tipus contractual i no altera el règim obligacional que d'aquest se'n deriva.

Cal fer referència, també en relació amb aquest mateix article 66 *bis*, al fet que la nova regulació pugui incidir en la durada dels contractes d'arrendament d'habitatge, donat l'esment que se'n fa en la petició. En aquest sentit, l'apartat 5 disposa que «[e]n el cas de pròrroga dels arrendaments temporals per causes acreditades, si l'arrendatari no ha acreditat expressament la causa de la temporalitat i que té la seva residència en un altre lloc, es considera sotmès al que disposa la legislació en matèria d'arrendaments urbans per a habitatge permanent i s'aplica el seu règim jurídic, inclosa la durada legal mínima, i el règim de pròrrogues a comptar de la data en què es va formalitzar el contracte inicial».

Si analitzem la literalitat del precepte introduït pel Projecte de Llei, observem que no s'hi regula de manera diferent a la LAU la durada dels contractes d'arrendament urbans. L'apartat 5 preveu el supòsit en què es prorrogui un contracte d'arrendament de caràcter temporal per alguna de les causes previstes als apartats 2 i 3 de l'article 66 *bis*, però en què l'arrendatari no acrediti expressament la causa de temporalitat ni que té la residència en un altre lloc. En aquesta situació, davant la manca d'informació rellevant, el precepte estableix la presumpció que es tracta d'un contracte d'arrendament urbà per a habitatge permanent i, en conseqüència, li és aplicable el règim jurídic complet previst a la LAU per a aquesta tipologia contractual, inclosa la durada mínima legal i el règim de pròrrogues.

Per tant, el precepte dictaminat no incideix en la regulació de la durada dels arrendaments d'habitatge ni per a ús distint a l'habitatge, sinó que es limita a precisar algunes circumstàncies en què s'ha d'entendre que hi ha un contracte del primer tipus, aplicant-li, de manera coherent, les conseqüències jurídiques corresponents a la legislació bàsica en matèria d'arrendaments urbans.

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

C) Correspon ara referir-nos a l'article 66 *ter* de la Llei 18/2007, el qual disposa, en el seu apartat 1, que «[l]arrendament d'habitació és el contracte pel qual la part arrendadora s'obliga a atribuir a l'arrendatària l'ús exclusiu d'una habitació i el dret a utilitzar altres estances o espais d'ús comú de l'habitatge, a canvi d'un preu»; en l'apartat 2, que «[l]arrendament d'habitacions ha de respectar els estàndards de superfície per persona i el lílindar màxim d'ocupació de l'habitatge fixats per la normativa sectorial en matèria d'habitatge i especificats en la cèdula d'habitabilitat», i, en el darrer i tercer apartat, que:

«3. L'arrendament d'habitatge per habitacions o qualsevol altra classe de fragmentació física o contractual no desnaturalitza el caràcter d'arrendament d'habitatge ni evita l'aplicació de les regles que li són pròpies. En aquesta classe de contractes, la suma de les rendes pactades en diversos contractes d'arrendament de vigència simultània d'un habitatge situat en una zona de mercat residencial tensionat no pot ultrapassar la renda màxima aplicable a l'arrendament unitari de l'habitatge.»

Pel que fa a la regulació de l'arrendament d'habitacions, el primer apartat de l'article es limita a definir el concepte jurídic de l'arrendament d'habitació, configurant-lo com una submodalitat contractual orientada a satisfer una necessitat d'habitatge, encara que parcial, i que, com a tal, no està expressament prevista a la LAU. Malgrat això, comparteix la mateixa finalitat essencial que la categoria bàsica d'arrendament d'habitatge permanent de la LAU, atès que també té per objecte garantir l'accés a un espai habitable per part de l'arrendatari i satisfer la necessitat d'habitatge. Pel que fa al segon apartat, es limita a remetre's a la normativa sectorial catalana en matèria d'habitatge, establint l'obligació de respectar els estàndards de superfície i els límits d'ocupació que aquesta fixa, en coherència amb les competències exclusives de la Generalitat en aquest àmbit (art. 137 EAC). Aquests apartats no són objecte del Dictamen, ja que no tenen incidència en la renda, que és el motiu pel qual es considera que l'article 66 *ter* podria resultar contrari a la competència bàsica estatal. Tot i això, resulta pertinent efectuar algunes consideracions per delimitar-ne adequadament el contingut i, alhora, contextualitzar l'apartat que sí que és objecte de dictamen, el tercer.

L'apartat tercer pren com a base la definició de l'apartat primer, i adapta la normativa per estendre la protecció de la llei bàsica a aquesta tipologia d'arrendament, partint de la consideració que la fragmentació física o contractual no pot alterar el caràcter d'arrendament d'habitatge ni excloure l'aplicació del seu règim jurídic. Aquesta modalitat específica d'arrendament, com hem assenyalat, no està expressament prevista a la LAU, la qual cosa

permet entendre que ens trobem davant un espai legítim de desenvolupament normatiu per part del legislador català, en exercici de la seva competència exclusiva en matèria de dret civil (art. 129 EAC).

D'altra banda, la seva configuració no contradiu les bases estatals relatives a les obligacions contractuals ni altera el règim obligacional inherent al contracte d'arrendament d'habitatge ni els seus elements essencials generalitzables per a aquesta categoria de contracte. Al contrari, manté la coherència amb l'esperit i la finalitat de la regulació bàsica estatal en matèria de contenció de rendes, en la mesura que impedeix que la fragmentació física o contractual de l'habitatge sigui utilitzada per eludir les limitacions imposades per la LAU en les zones declarades de mercat residencial tensionat. La previsió segons la qual «la suma de les rendes pactades [...] no pot ultrapassar la renda màxima aplicable a l'arrendament unitari de l'habitatge» assegura l'efectivitat del règim de contenció i evita pràctiques que podrien desvirtuar-ne la finalitat.

En aquest sentit, lluny de contravenir les bases estatals, la norma autonòmica preserva l'objectiu i la finalitat protectora de la LAU, garantint que la regulació de l'arrendament d'habitacions s'inscriu dins del mateix marc de tutela del dret a l'habitatge.

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

8. Seguidament, tractarem la qüestió competencial que plantegen els diputats del Grup Parlamentari de Junts, que al·leguen, referint-se als nous articles 66 *bis* i 66 *ter* de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge que, atesa la distribució competencial de l'Estatut establerta als articles 129 i 137, «resulta improcedent i mancat de competència regular matèries d'àmbit civil a través d'una norma administrativa, en aquest cas, relativa a la matèria habitatge».

Consideren que aquesta «irregular tècnica legislativa comporta a més una evident inseguretat jurídica» i que el legislador no pot utilitzar una norma administrativa (la citada Llei 18/2007) per incidir en unes figures de naturalesa civil privada (els contractes d'arrendament d'habitatge de caràcter temporal i d'habitatge) «que ni tan sols estan regulades com a tals en el Codi civil català». I afegixen que «l'Estatut permet a la Generalitat desenvolupar polítiques d'habitatge, però no li atribueix la potestat de crear o modificar contractes civils que ni han estat prèviament codificats dins el dret civil català mitjançant lleis administratives», cosa que entenen que subverteix la distribució material de competències establerta a l'Estatut.

Tal com es desprèn de l'enquadrament i l'anàlisi efectuats en els apartats anteriors, la regulació dels contractes d'arrendament de caràcter temporal i d'habitatge del Projecte de Llei es refereix a uns instruments contractuals privats que s'insereix, de manera prevalent, en la matèria competencial relativa al dret civil català ex article 129 EAC. Ara bé, que aquesta regulació es pretengui incorporar a una norma sectorial administrativa catalana com és la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge no és motiu per considerar-la contrària a l'Estatut ni al principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). I l'anterior per les raons que s'exposen tot seguit.

D'una banda, el legislador català gaudeix d'una llibertat de configuració que l'habilita per decidir quina és la tècnica normativa més adequada per regular una determinada matèria, llibertat que no es pot constrènyer allà on l'Estatut (i la Constitució) no estableixin límits inequívocs. Així, dins d'aquests límits, el legislador disposa d'un ampli marge de configuració per transformar en llei les seves opcions polítiques, a fi de plasmar les seves preferències ideològiques i judicis d'oportunitat. No ens correspon, per tant, avaluar la conveniència, la qualitat o la perfectibilitat d'una determinada opció legislativa, o de la seva relació amb altres alternatives possibles (per totes, STC 19/2023, de 22 de març, FJ 2, i STC 55/1996, de 28 de març, FJ 6).

Certament, en l'àmbit del dret civil hem dit que «l'ideal d'ordenament complet» és una formulació que s'adiu millor amb la política legislativa que ha dut a terme la Generalitat en els darrers trenta anys (DCGE 13/2010, de 6 de juliol, FJ 2) i, en l'àmbit del dret tributari, que, davant de la proliferació de normes, «l'establiment d'un codi té per finalitat disposar d'un text coherent i comprensible per als ciutadans, que reuneixi de forma sistematitzada en un sol text tota la legislació tributària» (DCGE 8/2017, de 20 de juliol, FJ 2.4.A). Per la seva part, el Tribunal Constitucional, també en aquest darrer àmbit, ha dit que el legislador català pot optar per fer un esforç de sistematització i integrar en un únic text totes les normes amb rang de llei que integren la matèria (tributària), en nom de la seguretat jurídica, la coherència, la simplicitat i la transparència. Però l'opció que el legislador adopti en aquest sentit no és objecte d'examen des de la perspectiva de la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut, ja que aquest examen no comprèn «valoración alguna sobre la calidad o acierto técnico de dicho Código "pues no es este Tribunal 'juez de la calidad técnica de las leyes', en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes [...] sino 'vigilante de su adecuación a la Constitución'"» (STC 65/2020, de 18 de juny, FJ 8.A).

D'altra banda, cal recordar que el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), segons ha reiterat la jurisprudència constitucional i aquest mateix Consell, és un «concepte jurídic eminentment indeterminat», que s'ha d'interpretar i aplicar restrictivament com a paràmetre de validesa constitucional de les lleis, ja que aquestes, aprovades en el marc de les institucions i el procediment legislatiu democràtics, compten amb la presumpció de la seva validesa. Així, només es pot considerar vulnerat aquest principi «quan el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generen en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes (STC 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 8; 96/2002, de 25 d'abril, FJ 5; 212/1996, de 19 de desembre, FJ 15, i 248/2007, de 13 de desembre, FJ 5)» (DCGE 4/2025, de 30 de maig,

FJ 2.2.B.a, i, en el mateix sentit, DCGE 2/2024, de 23 de juliol, FJ 2.3.A.c, i 1/2024, de 16 de febrer, FJ 3.4.B).

En els termes exposats, resulta clar que la inclusió de la regulació catalana dels contractes d'arrendament d'habitatge de caràcter temporal i d'habitació en una norma sectorial administrativa en lloc del Codi civil català no és motiu de vulneració del principi constitucional previst a l'article 9.3 CE. Cal tenir en compte, a més, que, per la seva evident connexió temàtica amb el dret a l'habitatge i les polítiques públiques per fomentar-lo, altres aspectes relatius al contracte d'arrendament d'habitatge ja estaven tradicionalment regulats a la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, com és el cas, també, dels contractes d'arrendament d'habitatge i per a ús diferent a l'habitatge de la legislació estatal, continguts des d'un inici a la LAU i no al Codi civil.

Tampoc ho és de vulneració de la distribució competencial (art. 129 i 137 EAC) perquè allò rellevant és haver assumit estatutàriament i efectiva la competència i no la invocació d'un títol competencial que hagi pogut fer eventualment el legislador a l'hora de regular una determinada matèria. Al respecte, el Tribunal Constitucional ha afirmat que del principi de seguretat jurídica no es deriva per al legislador l'obligació d'invocar expressament el títol competencial que empara les seves lleis (per totes, STC 36/2013, de 14 de febrer, FJ 5, i 182/2013, de 23 d'octubre, FJ 14). I, així mateix, que els títols competencials «son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las comunidades autónomas; operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas, o de que estos incurran en una eventual 'selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal' (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4)" (STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 6)» (STC 36/2022, de 10 de març, FJ 2.C.a).

En definitiva, és en qualsevol cas opció del legislador català escollir el mitjà amb què vehicular l'exercici de la seva competència sobre dret civil ex article

129 EAC, ja sigui a través d'una norma sectorial d'habitatge, perquè així ho considera més adequat, com és el cas que ens ocupa, o en forma de codi.

Ultra això, tal com hem dit en l'apartat 2 d'aquest fonament jurídic relatiu a l'enquadrament competencial dels articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* del Projecte de Llei, no s'invoca en el preàmbul l'article 129 EAC, que atribueix a la Generalitat les competències sobre dret civil, raó per la qual seria recomanable citar-lo expressament (com hem vist que sí que feia el preàmbul del Decret Llei 6/2024, del qual porta causa aquesta regulació).

9. Com hem dit en l'encapçalament d'aquest fonament jurídic, a continuació ens referirem a l'article 5.7 del Projecte de Llei, que modifica la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, i que es refereix al Registre de grans tenidors d'habitatge, amb la redacció següent:

«7. Es modifica la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, que resta redactada de la manera següent:

1. Es crea el Registre de grans tenidors d'habitatge, amb caràcter administratiu, que depèn de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, al qual s'han d'inscriure les persones jurídiques que siguin grans tenidors d'acord amb el que estableix l'article 5 de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, i les persones que, d'acord amb l'article 3.k de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, tinguin la consideració de grans tenidors.

2. Les persones a què fa referència l'apartat 1, des del moment en què es compleixin els requisits que originen l'obligació d'inscriure's en el Registre, han de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya llur condició de grans tenidors i el nombre d'habitatges de què són titulars, sens perjudici que, quan entri en vigor el reglament que reguli el funcionament del Registre, hagin d'inscriure-s'hi, d'acord amb la forma, les dades i els terminis que determini el dit reglament.

3. L'Agència de l'Habitatge de Catalunya ha de col·laborar amb els ens locals, comarcals i supramunicipals i amb l'Administració de justícia per a facilitar la consulta de les dades recollides.»

Abans de res cal precisar que la introducció d'aquest precepte no és una novetat del Projecte de Llei. La creació d'un Registre de grans tenidors ja es va preveure a l'article 8 de la Llei 1/2022, de 3 de març, que va afegir la disposició addicional vint-i-setena a la Llei 18/2007 i, amb posterioritat, el Decret Llei 2/2025, de 5 de febrer, en el seu article 5, va modificar-la i li va donar la redacció que, de manera pràcticament literal, ha recollit l'article 5.7 del Projecte de Llei.

D'altra banda, a títol informatiu, podem apuntar que, en l'actualitat, es troba en tramitació un projecte de decret de desplegament reglamentari del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant i del Registre de persones grans tenidores, el darrer tràmit publicat del qual és el d'informació pública (anunci de la Secretaria d'Habitatge del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, pel qual se sotmet a informació pública el Projecte de decret esmentat, d'1 de juliol de 2025, DOGC núm. 9540, de 9 de juliol de 2025).

Dit això, pel que fa a la modificació de la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007 que opera l'article 5.7 del Projecte de Llei, els diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya sostenen que la regulació que s'hi conté «és contrària als articles 149.1.1a i 149.1.13a CE i als articles 18.1 CE, 18.4 CE, 9.3 CE, 53.1 CE i 14 CE». Per tant, es fan diversos tipus d'al·legacions de vulneració, una des del vessant competencial i les altres des de la perspectiva dels drets fonamentals, com també de la reserva de llei, que tractarem a continuació de manera separada en dos blocs.

A) L'anàlisi de la modificació de la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, que du a terme l'article 5.7 del Projecte de Llei, des del vessant competencial.

a) Els sol·licitants consideren que «la regulació vigent del Registre de grans tenidors recollida a l'apartat 7 de l'article 5 del Projecte de Llei introdueix

mecanismes jurídics que entren en conflicte amb el règim bàsic estatal del Registre de grans tenidors establert a l'article 19 de la Llei 12/2023, sobre col·laboració i subministrament d'informació dels grans tenidors en zones de mercat residencial tensionat».

Entenen, doncs, que la regulació estatal exigeix que el requeriment d'informació només es pugui fer si els habitatges estan dins una zona de mercat residencial tensionat formalment declarada; si hi ha un requeriment previ, exprés, individualitzat i degudament motivat per part de l'Administració, i si es concedeix un termini mínim de tres mesos per complir la sol·licitud. Aquestes tres condicions, al seu parer, s'han de reunir de forma simultània i «constitueixen el nucli essencial del regim bàsic definit per l'Estat».

Al respecte, fan citació de la STC 79/2024, que, al seu parer, coadjuva a sostenir que l'Estat ha establert aquestes garanties mínimes i que qualsevol vulneració d'aquestes condicions per part d'una comunitat autònoma suposaria una invasió directa del títol competencial estatal de l'article 149.1.1 i 149.1.13 CE. En conseqüència, consideren que la regulació continguda al Projecte de llei no pot estendre l'obligació prescindint de la declaració formal de zona de mercat residencial tensionat (com, per exemple, a tot el territori de la comunitat autònoma), substituir el requeriment amb una obligació automàtica de registre o eludir o reduir el termini de resposta de tres mesos.

En conclusió, consideren que «qualsevol d'aquestes practiques configura un regim jurídic paral·lel i incompatible amb el sistema estatal, envaeix la competència de l'Estat, trenca la igualtat bàsica de condicions i vulnera les garanties constitucionals dels afectats».

b) Un cop delimitada la petició de dictamen, ens correspon determinar l'enquadrament competencial de la regulació del Registre de grans tenidors d'habitatge i efectuar l'examen de la seva l'adequació al marc constitucional i estatutari de la distribució de competències.

Per determinar quin és el títol competencial que sustenta la regulació objecte de dictamen, cal examinar el sentit i la finalitat de la disposició, sense que aquest Consell resti condicionat per la qualificació competencial de les mateixes normes. Tal com ja s'ha exposat, el preàmbul del Projecte de Llei invoca com a fonament competencial l'article 137 de l'EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge.

Aquesta competència inclou l'establiment de les prioritats i els objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques catalanes en aquesta matèria, així com l'adopció de les mesures necessàries per assolir-los, tant en l'àmbit públic com en el privat. En concret, l'apartat 1 de l'article 137 EAC estableix que és de caràcter exclusiu i que comprèn un total de vuit submatèries que, «en tot cas», són: a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial; b) L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat; c) La promoció pública d'habitatges; d) La regulació administrativa del comerç referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit; e) Les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció; f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges; g) La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges, i h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació.»

Com hem assenyalat anteriorment, en el DCGE 1/2023, relatiu a la Llei 12/2023, pel dret a l'habitatge, vàrem tractar a bastament la competència de la Generalitat en la matèria d'habitatge, en vàrem delimitar el contingut i vàrem precisar l'abast dels límits derivats de les competències transversals de l'Estat.

Així, en el dit Dictamen vàrem afirmar que, per aplicació de l'article 110.1 EAC, es reconeix a la Generalitat en aquest àmbit la possibilitat d'exercir íntegrament la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, de manera que només a ella li correspon l'exercici d'aquestes facultats i funcions públiques, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies, de manera que la titularitat d'aquesta matèria de forma exclusiva exclou l'Estat de la seva regulació directa, per bé que no impedeix la seva intervenció mitjançant altres títols competencials transversals o per la coincidència amb altres competències (FJ 2.2).

L'àbast normatiu d'aquest títol competencial ha estat interpretat també en anteriors pronunciaments del Consell, en els quals vàrem considerar que l'ordenació de la competència d'habitatge permet identificar i desplegar «un conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, comprenen l'activitat de foment, de promoció, de programació i d'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» (DCGE 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.2.A, amb remissió al DCGE 8/2011, de 27 de setembre).

En el Dictamen 1/2023, afegíem que el Tribunal Constitucional, «fent-se ressò de la STC 152/1988, de 20 de juliol, ha reiterat, recentment, que la competència autonòmica sobre aquesta matèria faculta la comunitat autònoma per desenvolupar una política pròpia en aquest àmbit mentre que l'Estat no disposa d'una competència específica sobre habitatge, tot i que, com veurem més endavant, hi pot intervenir (STC 36/2012, de 15 de març, FJ 4)». I hem destacat, «com a objecte fonamental de la competència exclusiva de la Generalitat, el desenvolupament de polítiques públiques en matèria d'habitatge centrades en l'activitat administrativa d'ordenació i foment del sector (STC 37/2022, FJ 4)» (FJ 2.2).

En aquest context, la regulació del Registre de grans tenidors es projecta clarament en la matèria d'habitatge. En efecte, el dit Registre, que té caràcter administratiu, depèn de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i comporta l'obligació de comunicar la condició de gran tenidor i d'informar sobre el nombre d'habitatges. Està creat, tal com diu el mateix preàmbul del Projecte de Llei, amb la finalitat que l'Administració tingui la informació necessària sobre els grans tenidors «per tal d'identificar els habitatges que les administracions públiques poden mobilitzar» (apt. IV, par. 17).

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

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

c) Com hem dit, els diputats sol·licitants consideren que la regulació «introdueix mecanismes jurídics que entren en conflicte amb el règim bàsic

estatal del Registre de grans tenidors establert a l'article 19 de la Llei 12/2023» i que qualsevol vulneració de les condicions que s'hi contenen suposaria una invasió directa del títol competencial estatal de l'article 149.1.1 i 149.1.13 CE.

L'article 19 de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge estableix en el seu apartat primer l'obligació dels grans tenidors d'habitatge de col·laborar amb les administracions públiques competents en aquesta matèria. Igualment, disposa que aquestes administracions poden requerir als grans tenidors situats en zones de mercat residencial tensionat —declarades d'acord amb l'article 18.2— el compliment del deure de col·laboració i el subministrament d'informació relativa a l'ús i la destinació dels habitatges de la seva titularitat ubicats en aquestes zones. L'apartat segon concreta el contingut de la memòria prevista a l'article 18.3 en relació amb el procediment de declaració d'aquestes zones. Finalment, l'apartat tercer fixa el termini per atendre el requeriment d'informació i l'apartat quart estableix la possibilitat d'establir fórmules de col·laboració entre grans tenidors i administracions per fomentar l'increment de l'oferta de lloguer assequible.

La finalitat de l'article 19, esmentat, és, per tant, establir un deure general de col·laboració dels grans tenidors amb l'administració pública competent i una obligació de facilitar informació relativa a l'ús i la destinació dels habitatges situats en zones de mercat residencial tensionat.

En aquest punt convergeixen, doncs, la regulació del Projecte de Llei, derivada de la competència exclusiva en matèria d'habitatge, i l'article 19 de la Llei 12/2023, que es fonamenta en el títol de l'article 149.1.1 CE, quan es refereix a la regulació de les condicions bàsiques per garantir el compliment de deures constitucionals, establint obligacions que connecten amb el dret de propietat reconegut en l'article 33 CE i els deures derivats de la seva funció social.

En relació amb l'article 149.1.1 CE, en el DCGE 5/2014, de 14 de febrer, ens varem fer ressò de la doctrina sobre l'abast de la competència estatal en

aquesta matèria, que, en cap cas, no pot impedir l'existència d'una diversitat normativa derivada del principi d'autonomia política, i la definició de les condicions bàsiques, de conformitat amb la delimitació negativa i positiva que n'ha fet la jurisprudència constitucional:

Des de la primera perspectiva, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que:

«"[...] 'condiciones básicas' no es sinónimo de 'legislación básica', 'bases' o 'normas básicas'. El art. 149.1.1<sup>o</sup>CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho [...].» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7).» (FJ 2.2.B)

D'acord amb la segona perspectiva, el Tribunal ha disposat en la mateixa Sentència que les condicions bàsiques:

«hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta.» (STC 61/1997, FJ 8).

En qualsevol cas, cal tenir present, com recordàvem en el DCGE 1/2023, que el Tribunal va interpretar que el concepte de condicions bàsiques no és equivalent al de bases o legislació bàsica que estableixen altres regles competencials, sinó que «se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan» i que l'article 149.1.1 «sólo presta cobertura a

“aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa o inmediata con los derechos que la Constitución reconoce”» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7).

També en aquest mateix Dictamen ens vàrem pronunciar sobre el precitat article 19 de la Llei 12/2023 i vam assenyalar que si bé és cert que correspon a la Generalitat, en virtut de l'article 137 EAC, planificar, ordenar, gestionar, inspeccionar i controlar l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial (apt. 1.a), perquè també és l'administració competent per elaborar i executar les prioritats i els objectius de les polítiques públiques en matèria d'habitatge (apt. 1.b), també és cert que «l'article 19 qüestionat no interfereix en aquests títols, car la regulació nuclear que introdueix és la d'un deure per als grans tenidors d'habitatge de col·laboració amb l'administració pública competent, ensems que una obligació de subministrar informació sobre l'ús i destinació dels habitatges de llur titularitat que es trobin en les zones de mercat residencial tens (apt. 1)» (FJ 3.3.E).

El Consell remarca que «aquesta regulació introdueix obligacions per a persones concretes —grans tenidors d'habitatge— i no per a les administracions competents. Obligacions que connecten amb el dret de propietat reconegut en l'article 33 CE i els deures derivats de la seva funció social i que es poden establir des de la competència estatal prevista en l'article 149.1.1 CE quan es refereix a la regulació de les condicions bàsiques per garantir el compliment de deures constitucionals» i, pel que fa a l'abast del precepte, va considerar que «no excedeix d'una regulació de les condicions bàsiques derivades del deure, i la regulació deixa marge suficient a les administracions competents, entre elles la Generalitat, per establir, desenvolupar i complementar, si ho considera convenient, el seu règim jurídic» (FJ 3.3.E).

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional, en la STC 79/2024, s'ha pronunciat també sobre aquest precepte, i ha declarat conforme a la

Constitució l'incís segon de l'article 19.1 de la Llei 12/2023, que habilita les comunitats autònomes per intensificar l'obligació general de col·laboració dels grans tenidors en zones tensionades, entenent que «tanto el marco temporal de la información a requerir, como el plazo de respuesta que prevé el art. 19.3 de la Ley sirven para garantizar la igualdad en las condiciones básicas en que habrá de cumplirse aquella obligación general en todo el territorio» i que «en el caso de viviendas que se sitúan en zonas de mercado residencial tensionado y que pertenecen a grandes tenedores, se puedan exigir obligaciones de información más intensas, como dispone el final del art. 19.1 de la Ley que la demanda combate, no resulta un exceso competencial». Per contra, el Tribunal va considerar que les previsions de la llei relatives a la informació mínima que ha d'incloure l'obligació regulada per l'article, en relació amb els habitatges de titularitat de grans tenidors situats en zones de mercat residencial tensionat, no troben cobertura en l'article 149.1.1 CE ni tampoc, atesa la seva naturalesa no econòmica, en l'article 149.1.13 CE (STC 79/2024, FJ 6.B.b).

Arribats a aquest punt, hem de posar de manifest, amb caràcter previ, que no existeix una identitat de contingut ni d'objectiu entre la regulació de l'article 19 de la Llei 12/2023 i la de la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, modificada per l'article 5.7 del Projecte de Llei. En el primer cas, el precepte queda circumscrit i es refereix exclusivament a la col·laboració i subministrament d'informació dels grans tenidors en les zones de mercat residencial tensionat, mentre que la segona té una pretensió més àmplia en referir-se a la creació i inscripció en un registre administratiu dels grans tenidors d'habitatge, als efectes de l'aplicació de les polítiques públiques de la Generalitat en matèria d'habitatge, independentment de si els propietaris afectats es troben en una zona de mercat residencial tensionat o no.

Dit això, si analitzem la regulació de l'article 5.7 del Projecte de Llei d'acord amb els límits establerts per la norma estatal dictada a l'empara de l'article 149.1.1 CE en establir les condicions bàsiques, hem de concloure que no es

produeix la vulneració d'aquest darrer precepte per afectació a les condicions bàsiques fixades per l'Estat en la Llei 12/2023. En efecte, la Generalitat, en l'exercici de la seva competència exclusiva en matèria d'habitatge (art. 137.1 EAC), pot crear un registre de grans tenidors més enllà de les zones de mercat residencial tensionat, preveure l'obligació d'inscripció dels grans tenidors i requerir-los la informació necessària per al compliment de la dita inscripció, sense que aquesta regulació tingui cap incidència en l'eficàcia de la regulació estatal sobre les condicions bàsiques.

Cal recordar també que competència material comprèn la possibilitat de crear registres sempre que aquests actuïn com a instruments al servei d'una competència atribuïda, de manera que «no resulta inconstitucional que una ley autonómica disponga la creación de un registro, incluso aunque vinculara al ejercicio de un derecho fundamental, siempre y cuando las disposiciones dirigidas al establecimiento y regulación del mismo no sobrepasen las competencias autonómicas y no afecten al contenido esencial del derecho en cuestión» (STC 151/2014, de 25 de setembre, FJ 5).

D'altra banda, la Generalitat, en exercici de la seva competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou, com hem vist, la planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge, d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial ex article 137.1.a EAC, pot també fer definicions diferents de grans tenidors, i que les conseqüències de la categorització de gran tenidor (subministrament d'informació, inscripció en el Registre, entre d'altres) s'estenguin fins a on consideri convenient, també més enllà del règim que crea el legislador estatal relatiu a les zones de mercat residencial tensionat (art. 18 Llei 12/2013). Com ha assenyalat el Tribunal Constitucional «[q]ue exista una definición de gran tenedor de vivienda en la Ley 12/2023 en nada obsta que las comunidades autónomas puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito, para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda» (STC 79/2024, de 21 de maig, FJ 6.B.a).

Pel que fa a la invocació que efectuen els peticionaris de l'article 149.1.13 CE, relativa a les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, com a títol habilitant de la regulació examinada, cal assenyalar que, atès el contingut i la finalitat no econòmics de la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, s'ha de descartar la possible intervenció d'aquesta competència estatal, intervenció que, d'altra banda, tampoc no justifica l'escrit de la seva sol·licitud.

En conseqüència, cal concloure que l'article 5.7 del Projecte de Llei, en la modificació que efectua de la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, troba empara en la competència de la Generalitat de l'article 137.1.a EAC i no vulnera l'article 149.1.1 CE.

B) L'anàlisi de la modificació de la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, que du a terme l'article 5.7 del Projecte de Llei des del vessant de l'afectació als articles 18, 14 i 53.1 CE.

Tractarem, a continuació, les altres qüestions formulades pels diputats peticionaris que, com hem avançat, es refereixen a les eventuais contravencions constitucionals per part de l'article 5.7 del Projecte de Llei, que no incideixen en l'àmbit competencial sinó que plantegen possibles afectacions de drets fonamentals i del principi de reserva de llei. Per fer-ho, observarem l'ordre que se segueix en la sol·licitud.

a) En primer lloc, els peticionaris addueixen que l'obligació automàtica d'inscripció al Registre que conté el precepte qüestionat afecta directament el dret fonamental a la intimitat personal i familiar reconegut a l'article 18.1 CE, ja que implica «comunicar de manera detallada, informació patrimonial sensible com pot ser el nombre total d'habitatges, titularitat específica, superfície útil, ubicació, referència cadastral i estat d'habitabilitat, sense garanties procedimentals ni mecanismes d'oposició».

Al seu parer, aquest dret fonamental es vulnera per dues vies diferents, d'una banda perquè la regulació «no estableix garanties de privacitat de la informació inscrita en el Registre de grans tenidors» i fa pública «la identitat de les persones jurídiques grans tenidores d'habitatge» i, de l'altra, perquè «revela obertament la intenció de donar accessibilitat pública a part d'aquesta informació». En aquest segon supòsit afegeix que compartir la informació continguda en el Registre amb altres administracions públiques sense una habilitació legal expressa i concreta vulneraria també l'article 18.4 CE, qüestió a la qual ens referirem després.

Vista l'argumentació dels peticionaris, efectuarem a continuació l'examen de la possible afectació del dret fonamental a la intimitat personal i familiar reconegut a l'article 18.1 CE per la regulació continguda a la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007.

Respecte d'això, cal fer avinent, en primer lloc, que la informació que el precepte preveu que sigui objecte de comunicació —que és exclusivament la condició de gran tenidor i el nombre d'habitatges de titularitat d'una persona física o jurídica— té la naturalesa de dades econòmiques i patrimonials vinculades a la propietat d'immobles i no estrictament de dades relatives a la vida íntima o personal dels seus titulars. No obstant això, en la mesura que en el Registre s'hauran d'inscriure també grans tenidors persones físiques, és cert que l'esmentada inscripció pot tenir un impacte en el seu àmbit personal, com a subjectes d'aquest dret fonamental.

L'article 18.1 CE protegeix un espai reservat de la persona que comprèn la seva esfera privada, personal i familiar, «necesario, según las pautas de nuestra cultura para mantener una calidad mínima de la vida humana» (STC 70/2002, de 3 d'abril, FJ 10.a). Ara bé, el dret fonamental a la intimitat no és absolut sinó que es troba delimitat per la resta de drets fonamentals i béns jurídics constitucionalment protegits (STC 156/2001, de 2 de juliol, FJ 4 *in fine*). Per tant, en els supòsits en què, malgrat produir-se una intromissió a la

intimitat, aquesta es considera legítima, no es produirà una vulneració de l'article 18.1 CE (STC 14/2003, de 28 de gener, FJ 4, entre moltes d'altres).

En relació amb la inclusió de dades amb transcendència econòmica en l'àmbit tributari, el Tribunal ha entès que aquestes poden encabir-se en l'àmbit de la intimitat (STC 233/2005, de 26 de setembre, FJ 4, amb citació de la STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 7). En aquest sentit, ha dit que formen part de la intimitat les dades relatives a la situació econòmica d'una persona quan, a través de la indagació o investigació, permeten penetrar en la zona més estricta de la vida privada o, el que és el mateix, en els aspectes més bàsics de l'autodeterminació personal de l'individu (STC 99/2004, de 27 de maig, FJ 13).

Certament, les dades a què fa referència el precepte objecte de dictamen, que, recordem, són exclusivament la condició de gran tenidor i el nombre d'habitatges de titularitat d'una persona física o jurídica, no participarien de les característiques abans descrites. I encara que fos així, que una intromissió en la intimitat protegida «sea susceptible de reputarse como legítima es que persiga un fin constitucionalmente legítimo, o, lo que es igual, que tenga justificación en otro derecho o bien igualmente reconocido en nuestro texto constitucional» (STC 233/2005, FJ 5, fent citació de nombrosa doctrina), i que no pot entendre's de tal manera que constitueixi un obstacle per al compliment de deures constitucionals (STC 76/1990, de 26 d'abril, FJ 10, i 110/1984, de 26 de novembre, FJ 5). A aquests efectes, la protecció del dret a l'habitatge es pot considerar que és una finalitat i un mandat que l'Estatut (art. 26) i la Constitució (art. 47) imposen a tots els poders públics, entre els quals, singularment, al legislador.

D'acord amb això, en el cas que ens ocupa, les dades objecte de comunicació obligatòria o d'inscripció responen a un interès públic legítim, la correcta planificació i execució de les polítiques d'habitatge, competència atribuïda a la Generalitat per l'article 137.1 EAC, ja que la determinació dels grans tenidors

i del parc d'habitatges que concentren és un element necessari per desenvolupar mesures d'ordenació del mercat residencial.

Cal afegir que els peticionaris esmenten l'existència d'una obligació de comunicar, de manera detallada, dades com la superfície útil, la ubicació, la referència cadastral o l'estat d'habitabilitat dels immobles. Tanmateix, aquesta informació no es troba recollida en el precepte qüestionat. En qualsevol cas, caldria efectuar un judici equivalent al realitzat per a la informació efectivament prevista pel precepte, atesa la naturalesa estrictament descriptiva i complementària d'aquestes dades.

Convé assenyalar, a més, que el desenvolupament reglamentari del Registre haurà d'ajustar-se als límits de l'habilitació legal i haurà de respectar el contingut essencial dels drets fonamentals potencialment concernits i, si s'escau, atenent al caràcter obligatori de la inscripció, distingir entre el tipus de requeriments exigits als grans tenidors segons si els habitatges de la seva propietat es troben en zones de mercat residencial tensionat o no. Si, eventualment, el reglament que es dicti incorre en una afectació indeguda d'aquests drets, res no impediria la seva impugnació a través dels mecanismes jurídics oportuns. Ens trobem, per tant, davant d'una al·legació de caràcter preventiu, atès que el precepte legal sotmès a dictamen no incorpora per ell mateix els elements que susciten la inquietud dels peticionaris (en aquesta línia, STC 143/1994, de 9 de maig, FJ 7).

En conseqüència, l'article 5.7 del Projecte de Llei, en la redacció que dona a la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, no comporta una vulneració de l'article 18.1 CE.

En segon lloc, els peticionaris consideren que la regulació objecte de dictamen «revela obertament la intenció de donar accessibilitat pública a part d'aquesta informació».

A aquest efecte, sosté que l'habilitació de l'apartat 3 de la disposició addicional vint-i-setena no constitueix una base legal suficient per habilitar l'Agència de l'Habitatge a compartir amb els ens locals, comarcals i supramunicipals i amb l'Administració de justícia les dades personals incorporades en el Registre, de manera que seria necessari «una concreta norma legal que expliqués per a quina finalitat, i amb quins límits, seria legítim l'accés a aquesta informació protegida i reservada». Per tant, sense aquesta base legal «l'accés a les dades personals per part d'altres administracions públiques seria contrari a l'article 18.4 CE i a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPD)».

En efecte, a criteri dels diputats sol·licitants, la norma legal que habiliti expressament l'accés a les dades personals ha de complir tres requisits: «que hagi determinat per si mateixa la finalitat del tractament de dades personals, més enllà del genèric esmentat a l'«interès públic», que hagi limitat el tractament regulant detalladament les restriccions al dret fonamental» i que hagi establert les garanties adequades per protegir els drets fonamentals afectats.

Respecte d'aquesta qüestió, cal indicar, en primer lloc, que l'apartat 3 de la disposició addicional vint-i-setena objecte de dictamen es limita a establir que l'Agència de l'Habitatge de Catalunya ha de col·laborar amb els ens locals, comarcals i supramunicipals, així com amb l'Administració de justícia, per facilitar la consulta de les dades recollides en el Registre. El precepte, per tant, preveu un accés a la informació inscrita en el Registre per part d'altres administracions públiques diferents de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, que és la responsable de la gestió i, consegüentment, del tractament de les dades personals que s'hi puguin incloure. En definitiva, estableix un mandat de cooperació interadministrativa per facilitar la consulta de les dades incorporades al Registre.

En referència a la protecció de dades de caràcter personal, ex article 18.4 EAC, com a dret fonamental, cal dir d'entrada que presenta dues vessants: una de

negativa, que imposa límits a la recollida de dades per part dels poders públics, i una de positiva, que permet a la persona interessada accedir a aquestes dades i, si escau, oposar-se a un ús abusiu. Quant a la vessant negativa —la rellevant en aquest cas—, els poders públics només poden recollir dades personals quan siguin necessàries per a l'exercici de les potestats legalment atribuïdes. Les dades recollides han de ser adequades, pertinents i no excessives en relació amb les finalitats legítimes previstes per la llei, i el tractament ha de ser estrictament conforme amb aquestes finalitats d'interès públic (STC 17/2013, de 31 de gener, FJ 8).

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

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

a l'eficàcia de les polítiques públiques en aquesta matèria, proporcionant així el títol habilitant necessari per a aquest intercanvi d'informació.

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

Adicionalment, a títol il·lustratiu, cal fer avinent que, pel que fa a aquesta qüestió, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades ha assenyalat reiteradament que el caràcter públic d'un registre no implica necessàriament l'accés universal ni la difusió indiscriminada de qualsevol informació personal que pugui contenir (dictàmens CNS 22/2013, CNS 29/2019, CNS 13/2022; Informe IAI 52/2018).

En qualsevol cas, tal com ja s'ha indicat, el procediment i les condicions en què s'efectuarà l'accés per part de les altres administracions a la informació continguda en el Registre correspondran al desenvolupament reglamentari i, eventualment, en formaran part. Per això, i atès que no formen part del contingut del Projecte de Llei sotmès a dictamen, no ens hi podem pronunciar en tant que el Consell, com hem indicat, no pot efectuar un control preventiu (per tots, DCGE 6/2020, de 30 de juliol, FJ 3.1.B). Ara bé, tal com hem assenyalat anteriorment en tractar la informació que es pot requerir als grans tenidors, el Reglament haurà de respectar estrictament els límits i les obligacions legals en matèria de protecció de dades personals i, en cas contrari, pot ser objecte d'impugnació.

En vista de tot el que s'ha exposat, cal concloure que la previsió de cooperació i intercanvi d'informació entre l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i altres administracions, així com amb l'Administració de justícia, continguda a l'article 5.7 del Projecte de Llei, que modifica la disposició addicional vint-i-setena de

la Llei 18/2007, no vulnera el dret fonamental a la protecció de dades personals reconegut a l'article 18.4 CE.

b) En segon lloc, els diputats peticionaris al·leguen que la regulació vigent del Registre vulnera el principi constitucional de la reserva de llei «recollit als articles 9.3 i 53.1 CE», que exigeix que «qualsevol regulació que afecti drets fonamentals estigui clarament establerta en una norma amb rang legal». En conseqüència, a parer seu, l'article 5.7 del Projecte de Llei resulta insuficient perquè no defineix adequadament els elements essencials del règim jurídic del Registre, ni les garanties necessàries per protegir els drets fonamentals afectats.

Pel que fa a aquesta qüestió, convé precisar que la regulació del Registre de grans tenidors i del règim de comunicació de dades està establerta en una norma amb rang de llei, la qual preveu expressament el seu posterior desenvolupament reglamentari. Aquest reglament, segons fixa el mateix Projecte de Llei, haurà d'ordenar el funcionament del Registre i concretar, entre altres aspectes, la forma, les dades i els terminis aplicables a les inscripcions. Per tant, la iniciativa legislativa fixa els elements essencials del sistema: la finalitat del Registre, la tipologia de subjectes obligats, la naturalesa de les dades a tractar i les obligacions de col·laboració de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, tal com s'ha exposat anteriorment.

En aquest sentit, com vàrem posar de manifest, entre d'altres, en el DCGE 6/2020, de 20 de juliol (FJ 3.1.B), les remissions legals a la potestat reglamentària poden permetre un complement de la regulació legal, quan sigui indispensable per motius tècnics o per optimitzar l'assoliment de les finalitats proposades per la Constitució o per la llei mateixa. De forma que no admetrien que el legislador transferís al titular de la potestat reglamentària la facultat de fixar regles limitatives, sense establir mínimament quines són les finalitats o els objectius que el reglament ha de perseguir (STC 112/2006, de 5 d'abril, FJ 5, i, en el mateix sentit, entre d'altres, STC 31/2018, de 10 d'abril, FJ 7;

139/2016, de 21 de juliol, FJ 9; 233/2015, de 5 de novembre, FJ 3). Tractant-se de drets i llibertats constitucionals, la remissió al reglament no podria constituir, doncs, una remissió en blanc que abastés la regulació del seu règim jurídic general ni dels seus elements essencials.

Arribats a aquest punt, estem en condicions de concloure que l'habilitació al reglament que conté la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007 que l'article 5.7 del Projecte de Llei modifica no constitueix una remissió prohibida que vulneri els drets constitucionals de l'article 18.1 i .4 CE. D'una banda, perquè el contingut de la mencionada habilitació es troba clarament delimitada pel Projecte de Llei. Així doncs, la norma legal, tot i que podria haver estat més exhaustiva, defineix el marc essencial del Registre fixant l'àmbit subjectiu de l'obligació d'inscripció i l'objectiu, habilitant l'abast del desenvolupament reglamentari, que ha de consistir en concretar la forma, les dades i els terminis de la inscripció. I, d'altra banda, perquè és clar que l'habilitació reglamentària que s'efectua, atesa la naturalesa del seu contingut, tampoc no constitueix una limitació que desfiguri la configuració legal del règim jurídic general i dels elements essencials del dret a la intimitat ni a la protecció de dades personals de l'article 18.1 i .4 CE, sens perjudici de les precisions que hem efectuat anteriorment sobre l'afectació a aquests drets fonamentals.

En conseqüència, per tot l'exposat, considerem que l'article 5.7 del Projecte de Llei, en la modificació que efectua de la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, no vulnera la reserva de Llei continguda en l'article 53.1 CE.

c) Finalment, cal referir-nos al plantejament formulat pels peticionaris en relació amb una eventual vulneració de l'article 14 CE, arran del fet que —al seu parer— la regulació del registre de grans tenidors establiria un tracte diferenciat entre persones físiques i persones jurídiques sense una justificació objectiva i raonable. Segons s'argumenta, el règim vigent permetria que determinades persones jurídiques quedessin exemptes de l'obligació d'inscripció «si compleixen determinats requisits socials», mentre que les

persones físiques no podrien acollir-se a aquesta possibilitat, encara que desenvolupessin una activitat idèntica amb la mateixa finalitat social. Així, atès que l'asimetria normativa no es fonamenta en criteris materials, sinó exclusivament en la naturalesa jurídica del subjecte, no supera, al seu criteri, el judici de raonabilitat ni el de proporcionalitat.

Sobre aquest punt, convé precisar que la regulació qüestionada no es troba en el Projecte de Llei sotmès a dictamen, sinó que, en tot cas, cal adreçar-nos a l'article 5.9 de la Llei 24/2015, de 15 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, precepte que defineix la figura del gran tenidor als efectes d'aquella Llei i que, juntament amb l'article 3.k de la Llei 12/2023, és merament objecte de remissió per part del Projecte de Llei a l'hora de delimitar l'àmbit subjectiu de l'obligació d'inscripció. Per tant, això ens hauria de portar, des d'una consideració més formalista, a abstenir-nos de prosseguir amb l'anàlisi de l'article 5.7 del Projecte de Llei des de la perspectiva de la contravenció de l'article 14 CE i concloure que no es produeix la vulneració d'aquest precepte constitucional.

Nogensmenys, resulta pertinent fer una sèrie de consideracions al respecte. D'entrada, cal determinar quina és la tipologia de grans tenidors persones jurídiques «que compleixen determinats requisits socials» a la qual es refereixen els diputats sol·licitants. Així, es pot entendre que la tipologia esmentada és la prevista a l'article 5.9.b.1r de la Llei 24/2015, relativa a les persones jurídiques «promotors socials a què fan referència les lletres *a* i *b* de l'article 51.2 de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge», que queden exclosos de la consideració de grans tenidors als efectes de la norma, i, per tant, no estarien obligats a inscriure's en el Registre regulat a la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007.

Sobre l'anterior cal aclarir que la mateixa Llei 24/2015, a l'article 5.9, lletra *d*, preveu que són també grans tenidors als efectes de la Llei «[l]es persones físiques que siguin propietàries de més de quinze habitatges, o copropietàries

si llur quota de participació en la comunitat representa més de 1.500 metres quadrats de sòl destinat a habitatge, amb referència en tots dos casos a habitatges situats en territori de l'Estat», i que, en aquest supòsit, s'apliquen també per a aquest col·lectiu «les mateixes excepcions que estableixen per a les persones jurídiques els punts 1r i 2n de la lletra *b*» i, per tant, que si són promotors socials quedarien excloses també de la consideració de grans tenidores i no caldria la seva inscripció en el Registre.

Adicionalment, idèntica consideració entenem que és aplicable a les persones físiques i jurídiques definides com a grans tenidors en l'article 3.k de la Llei 12/2023, precepte al qual també es remet la disposició addicional examinada.

Aquesta remissió a una mera definició que, a més, no fa cap diferenciació de tracte entre les persones físiques i les persones jurídiques, no impedeix que sigui d'aplicació l'article 5.9, lletra *d*, de la Llei 24/2015, que, com hem dit, preveu que les persones físiques, si actuen com a promotors socials en el sentit de l'article 51.2 en relació amb l'article 50 de la Llei 18/2007, no són considerades grans tenidores, i, per tant, estarien exemptes de la seva inscripció en el Registre.

Arribats a aquest punt i exposades les consideracions anteriors, hem de concloure que l'article 5.7 del Projecte de Llei, que modifica la disposició addicional vint-i-setena de la Llei 18/2007, no vulnera el dret a la igualtat de l'article 14 CE.

***Quart. El marc constitucional i estatutari del dret de propietat i la seva aplicació al precepte objecte de dictamen***

En aquest fonament jurídic analitzarem l'article 3, apartat 5 *quater*, del Projecte de Llei, mitjançant el qual s'incorpora un nou precepte —l'article 37 *bis*— al text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010. Amb la finalitat de donar resposta a les qüestions plantejades pels diputats

sol·licitants, la nostra anàlisi se centrarà en l'adequació d'aquest precepte al règim jurídic constitucional del dret de propietat de l'article 33 CE.

1. A continuació, amb caràcter introductor i per facilitar la correcta delimitació del seu contingut i la seva finalitat, es reproduïx literalment el nou article 37 *bis*:

«5 *quater*. S'afegeix un article, el 37 *bis*, al text refós de la Llei d'urbanisme, amb el text següent:

Article 37 *bis*. L'ús de residència habitual i permanent de persones

1. El planejament urbanístic ha de garantir que en els municipis amb una demanda residencial forta i acreditada l'ús predominant dels habitatges sigui el de residència habitual i permanent de persones.
2. El planejament urbanístic en les zones d'ús residencial ha d'admetre sempre el tipus d'ús com a residència habitual i permanent de persones, i es pot establir la compatibilitat o prohibició dels altres tipus residencials d'acord amb el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible i la garantia i promoció del dret a l'habitatge.»

Els peticionaris, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, no plantegen cap objecció competencial al precepte, tal com ells mateixos precisen. Sostenen, però, que la mesura incorporada mitjançant el nou article 37 *bis* TRLU vulnera la interpretació que el Tribunal Constitucional i aquest Consell han consolidat sobre el dret de propietat privada reconegut a l'article 33 CE.

Argumenten que la legislació urbanística catalana s'ha caracteritzat tradicionalment per una orientació innovadora a l'hora d'introduir limitacions al dret de propietat a través de les determinacions del planejament urbanístic. Tot i això, consideren que, en aquesta ocasió, la norma ultrapassa aquests marges i transgredeix el contingut essencial del dret de propietat.

A aquest efecte, invoquen la STC 64/2025, que «ha considerat que el règim restrictiu de l'ús turístic que introduïa el Decret Llei 3/2023 “[n]o constitueix

una supresión del derecho de propiedad sobre aquellas, sino una delimitación de un aspecto concreto de su contenido, en atención a la función social del derecho, que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible”». Recorden igualment que el mateix pronunciament va validar la constitucionalitat de la limitació de l’ús turístic perquè la norma «[n]o impone un único modo de utilización para la vivienda, pues no limita ni condiciona otras posibilidades como el uso como vivienda propia, el arrendamiento para vivienda habitual o eventuales usos no residenciales —propios o de terceros— que pudieran ser autorizados en los términos previstos por la ordenación territorial y urbanística». Afirmen també que el Tribunal subratlla «el impacto limitado de la regulación impugnada sobre el régimen del derecho de propiedad de la vivienda», aspecte que s’explica pel fet que les previsions del Decret llei «se aplican solamente a las viviendas que reúnan las notas caracterizadoras del concepto de “vivienda de uso turístico”».

A partir d’aquesta doctrina constitucional, els diputats sol·licitants defensen que el precepte sotmès a dictamen «obre la porta a imposar un únic mode d’utilització de l’habitatge, al condicionar, o fins i tot prohibir, altres possibles usos com a habitatge propi que no siguin estrictament com a residència habitual i permanent de persones limitant altres usos no residencials, propis o de tercers».

Finalment, sostenen que la norma «preveu una mesura d’intervenció administrativa que no es limita a l’exercici d’una activitat concreta i que afecta a totes les possibles facultats de disposició dels propietaris».

2. Un cop delimitada aquesta petició de dictamen, ens correspon partir del contingut constitucional del dret de propietat i els seus límits, especialment derivats del planejament urbanístic, tal com han estat configurats per la doctrina del Tribunal Constitucional i d’aquest Consell.

L'article 33 CE reconeix, en el seu primer apartat, el dret a la propietat privada i a l'herència; en el segon, estableix que la funció social d'aquests drets n'ha de delimitar el contingut d'acord amb les lleis, i, finalment, en el tercer, proclama que ningú no pot ser privat dels seus béns i drets sinó per causa justificada d'utilitat pública o interès social, amb la corresponent indemnització i de conformitat amb el que disposin les lleis.

La jurisprudència constitucional ha reiterat que el dret de propietat té una doble dimensió, institucional i individual, i ha remarcat que la profunda transformació experimentada per aquesta figura «impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil», atès que «la progresiva incorporación de finalidades sociales [...] ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos», cosa que s'ha traduït «en diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae (STC 37/1987, FJ 2)» (STC 7/2023, de 21 de febrer, FJ 4).

Des de la STC 37/1987, de 26 de març, el Tribunal Constitucional ha afirmat que la funció social constitueix un element estructural del dret de propietat i un factor determinant de la seva delimitació legal. Això significa que la Constitució no adopta una concepció abstracta del dret dominical com un espai subjectiu de lliure disposició sobre els béns, sotmès només a limitacions generals destinades a protegir drets de tercers o l'interès general (FJ 2). Per contra, la funció social integra la mateixa definició constitucional del dret, com han reiterat el DCC núm. 273/2006 (F III) i el DCC núm. 282/2007 (F III). Així, segons el Tribunal, la Constitució reconeix un dret de propietat que es configura i es protegeix com un feix de facultats individuals sobre les coses però també com un conjunt de drets i obligacions establerts per les lleis d'acord amb els valors i interessos col·lectius, de manera 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 26/2025, de 29 de gener, FJ 5; 168/2023, de 22 de novembre, FJ 4, i 204/2004, de 18 de novembre, FJ 5, entre d'altres).

El Tribunal considera que el legislador pot establir limitacions al dret de propietat en atenció als interessos generals o necessitats col·lectives sempre que aquestes responguin a principis establerts i interessos tutelats per la Constitució, de manera que ha de ser rebutjada la idea que el fet de la previsió legal de restriccions de les facultats del propietari o de la imposició de deures positius facin irreconeixible el dret de propietat (STC 37/1987, FJ 2).

Aquesta concepció no exclou que la propietat gaudeixi d'un contingut constitucionalment protegit —usar, gaudir i disposar dels béns i drets patrimonials propis—, però la delimitació concreta correspon al legislador, atenent a la protecció d'altres béns jurídics constitucionals (STC 64/2025, FJ 4.b).

Quan som davant del dret a la propietat immobiliària, el seu contingut és fixat per llei i pel planejament territorial i urbanístic en tant que «las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios» (STC 37/1987, FJ 3). Així, quan es projecta sobre l'habitatge, el dret a la propietat «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» (DCGE 3/2023, 2.2).

Com afirmàvem en el DCGE 2/2020, de 17 de febrer, és precisament aquesta funció social:

«la que justifica les obligacions i els deures que la llei pot imposar als titulars dels habitatges, que en si mateixes no hauran de ser considerades com a restriccions al dret sinó, per contra, integrades en el seu contingut, sempre que responguin de forma raonable i proporcionada a l'esmentada funció social. Així s'entenen, per exemple, les mesures que s'imposen als propietaris dels habitatges destinats a ús residencial de persones físiques per evitar que romanguin desocupats de forma permanent i garantir una oferta adequada i suficient en el mercat de lloguer, com són les relatives als habitatges buits o a l'obligació de dedicar les edificacions a usos compatibles amb l'ordenació territorial i urbanística, presents en les normes de moltes comunitats autònomes sobre l'habitatge i que, a Catalunya, es troben regulades especialment a partir de la Llei 18/2007» (FJ 2.2).

Així, correspon al legislador delimitar el contingut del dret de propietat en funció de cada tipus de bé, respectant-ne el contingut essencial, entès com la recognoscibilitat de cada modalitat de dret dominical en el moment històric corresponent i com la seva practicabilitat o possibilitat efectiva d'exercici. Les limitacions i deures imposats al propietari no poden excedir el que és raonable (STC 89/1994, de 17 de març, FJ 4). En aquest sentit el Consell, en el DCGE 5/2015, de 20 d'abril, va afirmar, citant el Consell Consultiu, que:

«[p]artint doncs del fet exposat que la propietat pot ser limitada per raó de la seva funció o utilitat social, per tal de determinar la intensitat d'aquesta intervenció s'han de tenir en compte diversos criteris com ara el tipus de béns sobre els quals s'exerceix la propietat, el context històric, econòmic, cultural i jurídic, i la fonamentació constitucional del concret interès que justifica la limitació (DCC 273, F III.2).» (FJ 5.3)

Ara bé, el legislador, dins els límits esmentats, ha de definir el règim dels drets dominicals tenint en compte que no disposa d'una llibertat absoluta que li permeti «anular la utilidad meramente individual del derecho». Si, en exercir

aquesta potestat de delimitació, arribés a desconèixer el contingut essencial del dret, ja no ens trobaríem davant una regulació general, sinó davant una veritable privació o supressió. Encara que la norma es formulés amb caràcter general, el resultat es traduiria en una privació de situacions jurídiques individualitzades, resultat no tolerat per la Constitució llevat que hi concorrin causes legítimes i la corresponent indemnització (STC 168/2023, de 22 de novembre, FJ 4, i 8/2023, de 22 de febrer, FJ 9).

En efecte, en virtut de la previsió de l'article 33.3 CE, el legislador pot aprovar regulacions que incideixin en el contingut essencial del dret de propietat i, en aquests casos, la norma només serà inconstitucional si no respecta les garanties expropiatòries que el mateix precepte estableix (STC 64/2025, FJ 4.b). L'expropiació —entesa com 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— pressuposa necessàriament l'existència d'una privació singular, és a dir, la subtracció o ablació d'un dret o interès legítim imposada a un o diversos subjectes perquè resulti aplicable la garantia de l'article 33.3 CE (FJ 4.b). Difereix, per tant, de la delimitació general del contingut dels drets patrimonials o de la introducció de noves limitacions en aquests per part de legislador (STC 45/2018, de 26 d'abril, FJ 3, i 204/2004, FJ 5).

Tanmateix, sigui la intervenció singular o general, el Tribunal recorda que només existeix expropiació quan la mesura afecta situacions juridicopatrimonials incorporades efectivament al patrimoni del seu titular, ja que la protecció constitucional del dret de propietat no s'estén a les meres expectatives que una regulació legal avantatjosa no es modifiqui, ni tampoc a situacions objectives no incorporades al patrimoni de persones concretes (STC 144/2015, de 22 de juny, FJ 2, i 49/2015, de 5 de març, FJ 6), qüestió a la qual prestarem de nou atenció en el fonament jurídic cinquè, en tractar el principi constitucional de seguretat jurídica.

Per completar l'anàlisi del contingut constitucional del dret de propietat, cal referir-se als criteris que permeten determinar si l'actuació o la inacció administrativa constitueix una càrrega legítima o, per contra, comporta una afectació desproporcionada o excessiva. Segons la jurisprudència constitucional, el paràmetre determinant és la verificació d'una relació raonable de proporcionalitat entre els mitjans emprats i la finalitat perseguida per la mesura adoptada.

Així, el Tribunal Constitucional, pel que fa als límits del dret de propietat, i seguint la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, exigeix comprovar «si la injerencia en el derecho de propiedad ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos (Sporrong y Lönnroth c. Suecia, § 69). Dicho justo equilibrio se refleja en la estructura del art. 1 de la Convención en su conjunto y entraña la necesidad de una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar (STEDH de 5 de enero de 2000, asunto Beyeler c. Italia, §114)» (STC 168/2023, FJ 5).

Aquesta exigència de proporcionalitat es concreta en un control centrat en l'existència d'una finalitat justificativa i reconeixent al legislador la capacitat de determinar els instruments que siguin adequats per assolir-la. En aquesta línia, el Consell, en el DCGE 1/2023, va posar de manifest que el Tribunal Constitucional, a la STC 16/2018, de 22 de febrer (FJ 17) va establir «una nova doctrina en relació amb els límits del dret a la propietat privada (art. 33 CE) introduint el cànon de l'«equilibri just» o la «relació raonable», reconduït a un genèric «control de raonabilitat»». I que això significa que «és el test de la raonabilitat el paràmetre que s'ha d'aplicar per examinar la conformitat constitucional dels límits (càrregues o obligacions) que el poder legislatiu imposa al dret de propietat atenent als interessos generals derivats de la funció social d'aquest dret» (FJ 4.1).

Així, la STC 25/2025 de 29 de gener, expressa de manera rotunda el cànon aplicable en els termes següents:

«Por lo demás, a los efectos de la resolución de este recurso interesa destacar que el canon de control de las limitaciones legales del derecho de propiedad no es el juicio de proporcionalidad que propone la demanda, sino que este tribunal, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha venido sujetando estas restricciones a un control de razonabilidad.» (FJ 5.A)

El Tribunal Constitucional, en la mateixa Sentència, es refereix a la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, subratllant que aquesta reconeix una àmplia flexibilitat als legisladors nacionals per desenvolupar la seva política econòmica i social, atès que gaudeixen d'un marge d'apreciació per identificar les exigències de la utilitat pública «salvo cuando se ponga de manifiesto que su criterio carece de razonable fundamento» (STEDH de 21 de febrero de 1986, asunto James y otros c. Reino Unido, § 37, 40, 42 y 46)» (FJ 5).

En el mateix sentit, recorda la STEDH de 13 d'octubre de 2020 (assumpte Kothencz contra Hongria), en què es posa de manifest que qualsevol ingerència d'una autoritat pública en el gaudi pacífic de les possessions només pot justificar-se si respon a un interès públic o general, i que aquesta ingerència ha d'assolir «"un justo equilibrio" entre las demandas de interés general de la comunidad y las necesidades de protección de los derechos fundamentales del individuo, así como que los Estados disfrutan de un amplio margen de apreciación tanto en lo que respecta a la elección de los medios para su ejecución como para determinar si las consecuencias de su aplicación están justificadas por el interés general a efectos de alcanzar el objetivo de la ley en cuestión (§ 43)» (STC 25/2025, FJ 5.A).

En definitiva, com ha conclòs el Consell, la jurisprudència constitucional estableix com a límit al legislador que opera una delimitació en el contingut del dret de propietat des de la perspectiva de la seva funció social el respecte

al «contingut essencial del dret i la raonabilitat de la mesura, que caldrà avaluar d'acord amb l'equilibri entre els mitjans emprats i la finalitat pretesa, afegint que, en les decisions de caire social i econòmiques, se li reconeix un ampli marge d'apreciació sobre la necessitat, les finalitats i les conseqüències de les seves disposicions» (DCGE 1/2023) (FJ 4.1).

3. Aplicació de la jurisprudència constitucional i la doctrina del Consell a l'article 37 *bis* TRLU, incorporat per l'article 3, apartat 5 *quater* del Projecte de Llei.

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

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

Amb aquests criteris —preservació del contingut essencial i test de raonabilitat—, s'ha d'examinar la conformitat de la regulació prevista a l'article 37 *bis* TRLU, específicament pel que fa a les delimitacions del dret de propietat que el precepte permet introduir mitjançant el planejament urbanístic. Prestarem atenció, en primer lloc: a la possibilitat d'intervenció del planejament sobre el dret de propietat immobiliària (A); a la finalitat que

empara les restriccions d'aquest dret previstes a la norma objecte de dictamen (B); a la imposició general de la possibilitat d'ús residencial habitual i permanent (C); a la previsió de possibles limitacions d'altres tipus d'usos residencials diferents a l'anterior (D), i, finalment, a la possibilitat d'excloure qualsevol ús que no sigui el residencial habitual i permanent o una de les seves concretes modalitats (E).

A) La limitació dels usos urbanístics forma part del contingut mateix del dret a la propietat, de manera que és una norma tradicional del nostre ordenament que «el derecho de propiedad de las construcciones y edificaciones, en general, conlleva el deber de "dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística" [art. 15.1 a) TRLSRU]» (STC 64/2025, FJ 4.c).

Tant la normativa urbanística estatal —en l'àmbit de les seves competències que poden incidir en la delimitació externa dels usos del sòl i de les edificacions (art. 149.1.1 i .1.13 CE)— com la normativa autonòmica dictada en exercici de la competència exclusiva (art. 137 i 149 EAC) estableixen un sistema d'usos del sòl que constitueix un element essencial en la definició del contingut concret del dret de propietat sobre terrenys i edificacions. Tanmateix, és el planejament urbanístic l'instrument que concreta i precisa aquests usos, tant pel que fa al seu desenvolupament i la seva precisió com a la seva atribució als diferents àmbits i immobles mitjançant la qualificació urbanística.

En aquest marc, la regulació catalana d'ordenació territorial i urbanística —i els instruments de planejament que la despleguen—, en preveure l'ús residencial com a ús urbanístic possible, s'inscriu plenament en la lògica de la legislació bàsica estatal. Aquesta disposa que «el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia» (art. 3.4, *in fine*, TRLSRU). Aquesta previsió evidencia que l'adscripció del sòl a l'ús residencial no és una mera determinació tècnica, sinó un element central en la configuració i en

l'efectivitat del dret constitucional a l'habitatge i en la definició de les facultats corresponents del dret de propietat.

Així ho confirma el Tribunal Constitucional en afirmar que:

«[e]sta prescripción limita el, por otro lado, amplio margen de configuración que asiste a la legislación urbanística y al planeamiento a la hora de diseñar el correspondiente régimen de usos del suelo y de las edificaciones: no impide que se admita la implantación de usos no residenciales en los inmuebles destinados por el planeamiento al uso residencial, pero sí explica y justifica que esta posibilidad suela quedar sometida a determinados límites en garantía del uso principal de la edificación, uso principal que, según acaba de indicarse, se encuentra directamente ligado al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).» (STC 64/2025, FJ 4.c).

D'aquí se'n desprèn que la possibilitat de destinar l'habitatge a l'ús turístic examinada a la dita Sentència no és una de les facultats sense les quals el dret de propietat sobre l'habitatge esdevingui irreconeixible (ibídem).

B) Entrant ja en l'anàlisi del precepte, cal partir del contingut de l'apartat 1 de l'article 37 *bis*, que no ha estat discutit pels peticionaris i que disposa que «[e]l planejament urbanístic ha de garantir que en els municipis amb una demanda residencial forta i acreditada l'ús predominant dels habitatges sigui el de residència habitual i permanent de persones». Aquest apartat estableix una directriu general adreçada al planejament urbanístic perquè, en contextos de tensió residencial, orienti la qualificació i regulació dels usos del sòl a afavorir l'habitatge com a funció primordial.

Des del punt de vista urbanístic, aquesta previsió s'inscriu en la lògica pròpia de l'ordenació territorial, que pot determinar —a partir dels instruments de planejament— quin ha de ser el destí preferent dels sòls i les edificacions en atenció als interessos col·lectius que es volen protegir. En aquest cas, la norma expressa la necessitat que, en aquells municipis on la pressió sobre el mercat

residencial és acreditadament elevada, el planejament prioritzi l'ús residencial habitual i permanent davant d'altres usos susceptibles d'entrar en competència amb la necessitat d'habitatge estable i de reduir-ne la disponibilitat d'aquest darrer.

Aquesta orientació respon al mandat que vincula expressament el sòl destinat a ús residencial al servei de l'efectivitat del dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat. La finalitat de l'apartat 1 de l'article 37 *bis* és, així, assegurar que el planejament actuï com a instrument per canalitzar la funció social del sòl residencial cap a la cobertura de necessitats d'habitatge habitual i permanent, reforçant la protecció d'aquest dret en les zones on resulta més vulnerable.

Com s'ha indicat, aquesta norma no ha estat objecte de qüestionament en la sol·licitud d'emissió del dictamen; per això aquí només se'n deixa constància pel que fa al seu abast material i a la funció que exerceix en l'estructura de l'article 37 *bis*. Constitueix, així, el marc previ necessari per a l'anàlisi de l'apartat 2 de l'article 37 *bis*, que és el que realment suscita dubtes quant a la seva adequació al règim jurídic del dret de propietat i que examinarem tot seguit.

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

Pel que fa al primer incís cal assenyalar que ens trobem davant d'una delimitació legal del contingut del dret de propietat immobiliària plenament concorde amb l'article 33 CE.

Això és així perquè aquesta primera part del precepte es limita a establir que, en les zones que el mateix planejament qualifica com d'ús residencial, s'ha de

mantenir oberta la possibilitat que els habitatges es destinin a residència habitual i permanent, sense obligar els propietaris a adoptar efectivament aquest destí, i sense excloure usos compatibles ni restringir la transmissió, l'arrendament o la configuració jurídica dels immobles.

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

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

Per aquestes raons, l'article 37 *bis*.2, primer incís, és conforme amb l'article 33 CE.

A la mateixa conclusió i pels mateixos motius hem d'arribar respecte a la previsió d'aquest mateix apartat 2 de l'article 37 *bis*, que, en el segon incís, permet que el planejament urbanístic en les zones d'ús residencial pugui establir «la compatibilitat» de l'ús com a residència habitual i permanent de persones amb «altres tipus residencials» d'acord amb el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible i la garantia i promoció del dret a l'habitatge.

D) Una altra situació es planteja en aquest mateix segon incís de l'apartat 2, quan preveu que es pugui establir la «prohibició» dels altres tipus d'usos residencials.

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

En altres paraules, la previsió del segon incís que ens ocupa, implica que el planejament pot arribar a prohibir totes les formes d'ús de l'immoble que no siguin les de residència habitual i permanent. Tanmateix, cal remarcar que aquest precepte no imposa aquesta prohibició sinó que habilita perquè el planejament pugui incorporar-la d'acord amb les circumstàncies establertes en el mateix precepte.

A aquests efectes, i malgrat que la STC 64/2025, es refereix a la restricció d'un determinat tipus d'ús de l'habitatge entre els diferents possibles (l'ús turístic), i no a tots els usos menys un (la residència habitual i permanent), com hem vist que podria arribar a ser el cas de la norma ara examinada, cal recordar que el Tribunal Constitucional, en la citada Sentència, ha admès que el «régimen restrictivo del uso turístico de las viviendas no constituye una supresión del derecho de propiedad sobre aquellas, sino una delimitación de un aspecto concreto de su contenido, en atención a la función social del derecho, que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible» (FJ 4.4).

En relació amb el precepte objecte d'examen, aquesta previsió, igual que els dos supòsits analitzats a la lletra C) anterior, té per finalitat garantir la disponibilitat d'habitatges destinats a residència habitual i permanent i respon, per tant, a una finalitat legítima d'interès general: assegurar que, en les àrees qualificades com a residencials, la presència d'altres usos no comporti una excessiva limitació de l'ús residencial habitual i permanent que puguin afectar el dret a un habitatge digne (art. 47 CE).

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

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

Constatat això, el fet que el precepte permeti no només modular, sinó prohibir enterament determinades formes d'ús residencial i pugui arribar a excloure-les totes menys una d'elles, obligarà a efectuar un control de raonabilitat reforçat, que tingui en compte tant la intensitat de la càrrega imposada al propietari com la rellevància dels fins constitucionals que es volen assolir, i que descarti aquelles aplicacions del precepte que, per la seva extensió o severitat, desbordarien l'àmbit de la simple delimitació del dret per entrar en el terreny d'una veritable privació. Això exigirà verificar amb més rigor que la previsió legal que permet prohibir els altres tipus residencials respongui efectivament a finalitats d'interès general vinculades al desenvolupament territorial i urbà

sostenible i a la garantia del dret a l'habitatge, i que respecti la relació de raonabilitat entre els mitjans emprats i la finalitat perseguida.

Per tant, hem d'arribar també en aquest cas a la mateixa conclusió a què arribava el Tribunal Constitucional a la STC 64/2025 tot i que, com hem indicat, aquesta resolució només es referia a la restricció de l'ús turístic. És a dir, la previsió general en la llei urbanística d'un possible ús restrictiu dels habitatges per a fins no residencials no constitueix una supressió del dret de propietat, sinó una delimitació del seu contingut en atenció a la funció social del dret, que no el fa desaparèixer ni el fa irreconeixible. Per tant, no altera el seu nucli essencial, tal com aquest és entès per la jurisprudència constitucional, atès que la pràctica impossibilitat de desenvolupar tots els usos potencials del sòl no equival a una ablació del dret sota l'òptica de l'article 33.3 CE.

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

Per aquestes raons, l'article 37 *bis*.2, quant a la possibilitat que el planejament prohibeixi altres tipus residencials diferents al de residència habitual i permanent, prevista al seu segon incís, és conforme amb l'article 33 CE.

E) La conclusió precedent es refereix a la dicció literal del precepte sotmès a consideració del Consell que, com hem conclòs, no comporta per si mateixa la imposició de les restriccions que es preveuen ni la definició concreta del règim aplicable als immobles afectats.

El respecte al dret de propietat i a les exigències de raonabilitat que han de presidir les seves restriccions, ja exposades, s'imposa no només en la previsió

general d'aquesta possibilitat de limitació, sinó també en la seva concreta articulació en les decisions de planejament, que és allò que ara s'examina.

Aquesta afirmació resulta especialment rellevant en la mesura en què la norma objecte de dictamen es limita a acollir expressament la possibilitat de restriccions basades en la necessitat d'accés a l'habitatge i no determina ni els supòsits ni les condicions que, en cada cas, hauran de donar-se per a la seva efectiva imposició, condicions amb les quals, com s'ha dit, hauran de ser coherents les limitacions que en cada cas es decideixin i la seva corresponent intensitat.

En aquest sentit, cal fer una consideració en relació amb l'eventual situació en què el planejament urbanístic arribi a establir la prohibició d'altres tipus d'ús residencial que no sigui el de residència habitual i permanent.

En aquest cas, es tractaria de la intervenció més severa sobre les facultats dominicals que el precepte habilita al planejament i caldria, igualment, aplicar de forma intensa a la mesura el cànon de raonabilitat establert pel Tribunal Constitucional, que exigeix verificar si la mesura manté un «justo equilibrio» entre les exigències d'interès general i la protecció de les facultats dominicals, determinant si la restricció, en el cas que s'apliqui, guarda una relació raonable amb la finalitat d'interès general perseguida, cosa que requereix una anàlisi contextual i actualitzada, vinculada a les circumstàncies concurrents en el moment de l'aprovació del planejament. Cal recordar que, tal com recull el precepte mateix, la decisió que s'adopti ha de ser d'acord amb «el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible i la garantia de la promoció del dret a l'habitatge».

En conseqüència, la valoració constitucional d'una prohibició d'usos residencials haurà de tenir en compte la situació real del mercat d'habitatge —incloent-hi el grau de tensió residencial, la disponibilitat d'habitatge permanent i les necessitats de protecció del parc residencial— així com els

objectius d'ordenació territorial i urbana que es pretenguin assolir. També resultarà determinant examinar si existeixen alternatives menys restrictives que permetin assolir la mateixa finalitat amb una afectació menor sobre les facultats dominicals.

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

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

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

En conclusió, l'article 3, apartat 5 *quater*, del Projecte de Llei, mitjançant el qual s'incorpora un nou precepte —l'article 37 *bis*, pel que fa al seu apartat 2— al text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat per Decret legislatiu 1/2010, no vulnera el dret de propietat reconegut a l'article 33 CE.

***Cinquè. El principi constitucional de seguretat jurídica i de reserva de llei i la seva aplicació als preceptes objecte de dictamen***

En aquest darrer fonament jurídic examinarem els dubtes plantejats pels diputats en relació amb els articles 5.1 *bis*, 5.1 *ter* del Projecte de Llei (que introdueixen els articles 66 *bis* i 66 *ter* de la Llei 18/2007, respectivament) i una part de l'article 11 del mateix Projecte (en la introducció que efectua del nou art. 47.3 del Decret 75/2014) des de la perspectiva del principi constitucional de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 CE i de reserva de llei ex article 53.1 CE.

En la petició presentada, els diputats del Grup Parlamentari de Junts, consideren que els esmentats preceptes del Projecte de Llei vulneren el principi de seguretat jurídica i irretroactivitat de les normes restrictives de drets individuals establert a l'article 9.3 CE.

En el primer cas, per la manca de previsió d'un règim transitori aplicable als contractes d'arrendament d'habitatges amb caràcter temporal i d'habitacions. En el segon, per l'establiment d'una pròrroga automàtica i obligatòria en la qualificació d'habitatge protegit en les zones de mercat residencial tensionat (ZMRT), que entenen que estableix una retroactivitat que afecta drets adquirits en el moment de la resolució administrativa de qualificació, que havia generat una situació jurídica individualitzada.

Quant a la menció a la seguretat jurídica que fa la petició presentada pels diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, amb relació a la regulació del Projecte de Llei sobre el Registre de grans tenidors (art. 5.7),

cal dir que aquest argument no es desenvolupa, sinó que simplement s'afegeix a les altres raons d'inconstitucionalitat plantejades, examinades a l'apartat 9 del fonament jurídic tercer. Per aquesta raó, no resulta pertinent pronunciar-nos sobre aquesta qüestió.

1. Un cop delimitades aquestes dues peticions de dictamen, ens correspon determinar el marc constitucional i estatutari del principi de seguretat jurídica ex article 9.3 CE.

El principi constitucional de seguretat jurídica ha estat objecte d'una abundant jurisprudència del Tribunal Constitucional, i aquest Consell també s'ha ocupat reiteradament de valorar-ne el respecte per part del legislador.

En el DCGE 3/2024, de 27 de desembre, en el qual vam analitzar extensament aquest principi, vam recordar, fent citació de doctrina consultiva prèvia, que el reconeixement constitucional de la seguretat jurídica té dos continguts diferenciats: d'una banda, «l'exigència de determinació i claredat del marc jurídic aplicable (per tots, DCGE 3/2023, d'1 de desembre, FJ 5)», i, de l'altra, «l'existència de certs límits al canvi normatiu que poden, en determinats casos, incidir en les capacitats d'actuació dels poders públics, essencialment mitjançant la prohibició de retroactivitat de normes no favorables i el principi de protecció de la confiança legítima (DCGE 9/2014, de 27 de febrer, FJ 4, i DCGE 3/2017, de 9 de març, FJ 3)» (FJ 2).

A) Pel que fa al primer contingut, el Consell, com hem recollit també en el fonament jurídic 3.8 d'aquest Dictamen, ha reiterat 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)» (DCGE 3/2023, FJ 5). Aquesta doctrina ha estat confirmada en la recent STC 64/2025, FJ 7.c), que ha destacat que no constitueixen vulneració de la seguretat jurídica ni els defectes de tècnica legislativa, ni les qüestions d'oportunitat, ni les remissions a desenvolupaments futurs. En altres paraules, en el DCGE 6/2016 (FJ 2), vàrem assenyalar 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», recollint la doctrina establerta en el DCGE 10/2015 (FJ 2), i en les STC 234/2012, de 13 de desembre (FJ 8); 36/1991, de 14 de febrer (FJ 5), i 46/1990, de 15 de març (FJ 4).

B) Quant al segon, també en el precitat DCGE 3/2024 (FJ 2) hem recollit la doctrina elaborada per aquest Consell, incorporant la jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria de limitacions del canvi normatiu, especialment pel que fa a la previsió d'efectes retroactius i al principi de confiança legítima al qual es refereixen els peticionaris. Sens perjudici de remetre'ns a aquest Dictamen pel que fa al detall de les referències a la jurisprudència constitucional i a la nostra doctrina consultiva, sintetitzarem els elements essencials de la seguretat jurídica en relació amb la limitació del canvi normatiu.

Sobre aquesta qüestió, el Consell, en el tantes vegades esmentat DCGE 3/2024, ha insistit en la posició diferenciada del legislador i de l'executiu pel que fa a les obligacions derivades de la seguretat jurídica, destacant la necessitat de garantir la llibertat de decisió del legislador i que «no existeix un dret subjectiu a la continuïtat del règim jurídic ni una prohibició de modificació ni tan sols d'efecte retroactiu de les normes, afirmant en referència específica a l'àmbit tributari que "el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Norma Fundamental, no puede entenderse como un derecho de los

ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal” (STC 126/1987, FJ 11)». Igualment, el Consell afirma que «[c]ertament, la seguretat jurídica i el principi de confiança legítima es projecten també sobre l’actuació legislativa però no ho fan com un “valor absolut” a protegir (STC 126/1987, FJ 11, i STC 182/1997, de 28 d’octubre, FJ 11 i 13) sinó com un principi a ponderar en relació amb altres principis i valors constitucionals i, per tant, com una limitació que en determinats casos pot arribar a reduir la fonamental llibertat de configuració que correspon al legislador (STC 89/2009, de 20 d’abril, FJ 3)».

Respecte aquests diferents casos, hem dit que:

«[e]n primer lloc, el legislador troba un límit específic al canvi normatiu en el principi constitucional d’irretroactivitat de les disposicions sancionadores o restrictives de drets individuals present en el mateix article 9.3 CE. En segon lloc, i superat aquest límit, el principi de protecció de la confiança legítima pot desplegar algunes conseqüències sobre el legislador, referides als casos de retroactivitat impròpia i fins i tot, si escau, a aquells en què no existeix un efecte retroactiu, sempre a partir de la consideració d’una sèrie de variables que examinarem. I, finalment i de manera molt restrictiva, existeixen límits al legislador als canvis normatius no retroactius en virtut fonamentalment del principi d’interdicció de l’arbitrarietat.» (DCGE 3/2024, FJ 2.2)

a) En desenvolupament d’aquesta gradació i d’acord amb la jurisprudència constitucional en la matèria, hem afirmat, d’una banda, que la prohibició d’irretroactivitat «es refereix exclusivament a normes sancionadores, i que l’expressió “restrictivas de derechos individuales” no comporta la seva aplicació més enllà de l’estricte àmbit sancionador (STC 49/2015, de 5 de març, FJ 4, i STC 51/2018, de 10 de maig, FJ 4)», i, d’altra banda, que «el Tribunal sí que ha acceptat que el legislador no sancionador, en virtut del principi de seguretat jurídica, trobi límits en l’adopció de normes retroactives (STC 173/1996, FJ 5, i, en el mateix sentit, el Consell en els DCGE 3/2017, FJ 3, i 9/2014, FJ 4)» (DCGE 3/2024, FJ 2.3).

Aquests límits són diferents en cas de retroactivitat en sentit propi (o autèntica), configurats per l'aplicació de la norma a supòsits de fet produïts i esgotats abans de la seva aprovació, i en casos de retroactivitat en sentit impropï, que són aquells que comporten l'aplicació de la norma a supòsits de fet que constitueixen situacions actuals encara no concloues (STC 126/1987, de 16 de juliol, FJ 11).

b) Pel que fa a la retroactivitat en sentit propi, que exigeix l'existència de «derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto» i no inclou els drets «pendientes, futuros, condicionados y expectativas» (STC 51/2018, FJ 4), «la regla general és de prohibició, generant la inconstitucionalitat de la norma, amb una excepcional possibilitat de justificació extraordinària en l'existència d'un interès públic prevalent (STC 116/2009, de 18 de maig, FJ 3 i 4, i 176/2011, de 8 de novembre, FJ 5). Per tant, "la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y solo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio" (STC 126/1987, FJ 11, i, en el mateix sentit, 182/1997, FJ 11 i 13)» (DCGE 3/2024, FJ 2.3.A).

c) Quant a la retroactivitat en sentit impropï, projectada com hem vist sobre drets pendents, futurs, condicionats i expectatives, cal partir d'una perspectiva oposada. En paraules del Tribunal Constitucional, a la STC 51/2018 (FJ 5.c), «fuera del ámbito de la retroactividad auténtica nuestra jurisprudencia se abre a otras consideraciones. El punto de partida es aquí inverso al anterior: "el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto, ... no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo" (STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3)».

Malgrat això, com vam raonar en el DCGE 3/2024 (FJ 2.3.B.a), l'aplicació d'una norma a supòsits de fet iniciats anteriorment a la seva adopció (STC 182/1997, FJ 11 i 12), però que continuen desenvolupant-se després (STC 237/2012, FJ

6 i 9), pot comportar algunes limitacions al legislador. Així, quan no es dona aquest element temporal d'anterioritat, el legislador no veu limitada la seva llibertat de configuració, que es projecta de manera plena cap al futur (en especial, STC 100/2012, de 8 de maig, FJ 10, i 149/2023, de 7 de novembre, FJ 5.b i .c).

En canvi, quan la norma s'aplica a supòsits iniciats amb anterioritat, cal valorar una sèrie de criteris o variables, exposats en l'esmentat Dictamen (FJ 2) i que aquí explicitem de forma sintètica. En particular, s'han de ponderar:

(i) La intensitat d'afectació als destinataris, descartant incidències menors o no concloents en els seus drets i expectatives (STC 51/2018, FJ 6; 181/2016, FJ 5; 56/2016, FJ 3; 270/2015, FJ 7.c, i 173/1996, FJ 5.A).

(ii) La previsibilitat de la modificació (STC 51/2018, FJ 5.b; 42/2016, FJ 4; 270/2015, FJ 7, i 197/1992, FJ 6).

(iii) I finalment, l'interès públic que fonamenta la norma, «ja que l'existència d'irretroactivitat impròpia no comporta necessàriament la inconstitucionalitat sinó l'exigència que la llei es justifiqui en un interès públic que ha de ponderar-se amb la incidència esmentada sobre les posicions o els interessos dels ciutadans (STC 51/2018, FJ 5)», i que:

«s'han considerat suficients les raons referides al restabliment de la justícia tributària (STC 126/1987, FJ 13, i STC 176/2011, FJ 5); les característiques particulars del sector (STC 173/1996, FJ 5.B, amb referència específica a l'àmbit del joc, i 270/2015, FJ 7, en l'àmbit de l'energia elèctrica); l'existència d'opcions polítiques que exigeixen la modificació (STC 237/2012, de 13 de desembre, FJ 6 i FJ 9.a, en referència a la derogació del Pla hidrològic nacional); l'impacte derivat de situacions de crisi (STC 270/2015, FJ 7.a) o les necessitats extraordinàries d'increment de recursos tributaris o de reducció de la despesa (STC 182/1997, FJ 13.b).» (DCGE 3/2024, FJ 2).

En conclusió, la retroactivitat impròpia no és, per si mateixa, una causa d'inconstitucionalitat, sinó que, quan es produeix, pot limitar la llibertat de configuració del legislador a partir de la valoració casuística de diverses variables vinculades amb la intensitat i la previsibilitat de les afectacions i amb l'interès públic que motiva la norma. Així, una afectació d'aquest tipus només excepcionalment comportarà la inconstitucionalitat de la norma, sens perjudici d'eventuals perjudicis als ciutadans que poden donar lloc a la corresponent indemnització en casos individuals que, si escau, hauran de ser objecte de pronunciament mitjançant els procediments corresponents d'acord amb les exigències aplicables. Com expressa el Tribunal Constitucional, «lo que no cabe es equiparar esa eventual garantía de indemnidad con un pretendido derecho subjetivo a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico» (STC 237/2012, FJ 6).

d) Existeixen també alguns elements presents a la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal de Justícia de la Unió Europea que permeten sostenir la possibilitat de limitar el marge d'actuació del legislador en casos en què no hi ha retroactivitat (ni pròpia ni impròpia) i s'afecten només els eventuais interessos dels ciutadans, que s'ordenen essencialment entorn del concepte de protecció de la confiança legítima.

L'aplicació d'aquest principi, en tot cas, «no es configura com un valor absolut (STC 51/2018, FJ 5, i 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 8, per totes) i es descarta expressament l'existència d'un dret a la inalterabilitat del marc jurídic (STC 182/1997, FJ 3; 183/2014, FJ 3, i 61/2016, de 17 de març, FJ 4, entre moltes d'altres)». Aquest principi implica, doncs, una limitació extraordinària a la primària llibertat del legislador, que exigiria l'examen d'una sèrie de variables o criteris, que són els explicitats en la lletra c) anterior en relació amb la valoració de la retroactivitat impròpia: intensitat rellevant de l'afectació, previsibilitat i interès públic de la norma enjudiciada.

A aquests aspectes cal afegir, en tot cas, la justificació de la concurrència específica de circumstàncies que generin la confiança dels afectats, atès que

no existeix un dret al manteniment del marc jurídic que pugui oposar-se a tota modificació normativa, i l'examen de les actuacions realitzades pels propis afectats, de les quals es desprèn el perjudici incompatible amb la protecció de la confiança legítima.

En especial, s'ha d'assenyalar que aquestes exigències es projecten fonamentalment sobre actuacions de l'executiu, de manera que hem afirmat que:

«[a]mbdós aspectes no són aplicables al legislador, amb la possible excepció d'una norma de cas únic, ni poden ser tinguts en compte en l'examen abstracte de la norma per una institució de control de constitucionalitat com és aquest Consell, ja que ni els afectats participen en el procediment ni al Consell corresponen valoracions concretes d'afectació als interessos particulars, qüestions que han de remetre's al moment d'aplicació de la llei i als procediments administratius i judicials que eventualment se'n derivin.» (DCGE 3/2024, FJ 2.4.B)

e) Finalment, les decisions del legislador se sotmeten al principi d'interdicció de l'arbitrarietat, que només es vulnera si no és possible la «identificació d'un interès públic exprés o implícit que justifiqui la norma» i que parteix d'una deferència al legislador, al qual es reconeix que pugui considerar com a interessos públics «prioritats i opcions polítiques democràtiques, el restabliment de la justícia tributària o un marc regulador eficaç o la necessitat de generar ingressos o reduir despeses» (DCGE 3/2024, FJ 2.5).

El marge del legislador és encara més ampli quan:

«l'afectació es pretén fonamentar en una interpretació extensiva que inclogui determinades expectatives o quan resulta del principi de protecció de la confiança legítima, sense efectes retroactius ni tan sols impropis. En aquests casos el Tribunal Constitucional, i també el Consell (STC 51/2018, FJ 7; 121/2016, FJ 4, i 270/2015, FJ 7, i DCGE 3/2017, FJ 3), han vinculat l'examen

amb el principi d'interdicció de l'arbitrarietat, en la seva molt limitada projecció sobre el legislador.

Així, el Tribunal reclama que sigui el recurrent qui justifiqui l'existència d'arbitrarietat (STC 51/2018, FJ 7), bé identificant un interès espuri o il·legítim bé descartant motivadament els possibles interessos públics justificants (STC 237/2012, FJ 9). I alhora refusa especialment finalitats que puguin resultar discriminatòries o dirigides exclusivament a perjudicar els afectats, sense estar motivades per cap altre interès legítim i digne de protecció.» (DCGE 3/2024, FJ 2.5)

2. A continuació, ens pertoca aplicar el paràmetre exposat als preceptes objecte de dictamen.

Per determinar si els preceptes qüestionats són compatibles amb el principi de seguretat jurídica, caldrà valorar, en cada cas, d'una banda, si satisfan les exigències de claredat i determinació i, de l'altra, si es respecten els límits relacionats amb la prohibició de la retroactivitat i, si escau, el principi de confiança legítima. Això exigeix examinar si les previsions es projecten sobre fets anteriors a l'adopció de la norma i, en aquest cas, ponderar les variables relatives a l'entitat de les afectacions, la seva previsibilitat i les necessitats derivades de les finalitats públiques que les emparen, analitzant finalment si poden constituir una manifestació d'arbitrarietat del legislador.

A) En primer lloc, els diputats sol·licitants, del Grup Parlamentari de Junts, critiquen la suposada incompatibilitat entre les previsions relatives a l'arrendament d'habitatges de caràcter temporal de l'article 66 *bis* i l'arrendament d'habitacions de l'article 66 *ter* i el principi de seguretat jurídica. Plantegen que la nova normativa no «preveu un règim de transitorietat sobre els contractes vigents, de la qual cosa es deriva que no existeix una concreció de en quines condicions queden els contractes actuals, especialment tenint en compte que amb la regulació proposada s'afecta preu i durada». Consideren que aquesta omissió incideix especialment als arrendaments d'habitacions, en tant que s'afectaria «una globalitat d'arrendaments en un habitatge que tenen

o poden tenir temporalitats i condicions diferents» i que, «en no preveure cap règim transitori, en el moment d'haver de llogar habitacions vacants, el propietari no podrà establir una renda autònoma per a cada habitació, perquè la suma haurà de respectar el límit global; aquesta impossibilitat de pacte genera inseguretat jurídica tant per al propietari com per als futurs llogaters».

Com hem analitzat extensament en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen, l'article 5.1 *bis* del Projecte de Llei afegeix l'article 66 *bis*, relatiu a l'arrendament d'habitatges de caràcter temporal, a la Llei 18/2007. En aquest precepte, partint de la definició d'arrendament d'habitatge permanent, es concreten quins usos dels habitatges no tenen aquesta consideració (recreatius, turístics o de temporada de vacances) i s'estableixen les condicions a les quals estan sotmesos els arrendaments subscrits amb caràcter temporal. Per la seva banda, l'article 5.1 *ter* del Projecte de Llei afegeix l'article 66 *ter* a la Llei 18/2007, relatiu a l'arrendament d'habitacions, defineix aquest contracte i en fixa les obligacions.

De l'argumentació de l'escrit de petició, reproduïda, es desprèn que l'article 66 *ter*, que és el precepte en què els peticionaris centren els seus retrets, no es qüestiona des de la perspectiva de la seva claredat o determinació. En efecte, les previsions d'aquesta norma, que la iniciativa legislativa pretén incorporar a la Llei 18/2007, d'habitatge, són prou clares i defineixen un règim de rendes que no ofereix dubtes quant al seu contingut, en concretar l'aplicació del règim de contenció de rendes previst a la LAU en els arrendaments temporals que satisfan una necessitat d'habitatge i en imposar un límit màxim conjunt a la suma de les rendes pactades per les habitacions d'un mateix habitatge situat en una zona de mercat tensionat, límit que es concreta per remissió a les regles generals aplicables a l'habitatge.

Per tant, el qüestionament s'ha d'entendre referit a les limitacions al canvi normatiu que es deriven del principi de seguretat jurídica. En aquest sentit, el Projecte de Llei, tant pel que fa a les regles de l'arrendament de caràcter

temporal com d'habitacions, no preveu cap element de retroactivitat en la seva aplicació i, per tant, s'aplica tan sols als contractes que es conclouin amb posterioritat a la seva entrada en vigor. Aquesta conclusió només podria veure's alterada si el text legislatiu incorporés expressament clàusules temporals que la fessin aplicable a contractes anteriors, cosa que no succeeix en el text sotmès a consideració del Consell.

Els peticionaris afirmen que «la nova normativa no preveu un règim de transitorietat sobre els contractes vigents, de la qual cosa es deriva que no existeix una concreció de en quines condicions queden els contractes actuals». No podem compartir aquesta afirmació, ja que, com acabem de dir, la inexistència de disposicions transitòries no implica l'aplicació de la nova regulació a contractes anteriors, sinó, ben al contrari, el manteniment del règim aplicable a aquests contractes, sens perjudici que una tècnica legislativa acurada aconsellaria introduir una declaració expressa en aquest sentit.

En conseqüència, des del principi de seguretat jurídica que ara ens ocupa, cal descartar qualsevol retroactivitat, pròpia o impròpia, dels preceptes objecte de dictamen i afirmar la llibertat del legislador per determinar-ne el seu contingut, atès que s'afecten tan sols interessos merament eventuais dels subjectes no vinculats amb cap situació específica ni consolidada.

Quant a un possible caràcter arbitrari de la previsió, que no és objecte de la petició, hem tingut ocasió d'afirmar repetidament en aquest Dictamen que les normes del Projecte de Llei (i, en concret, les previstes a l'article 5, entre les quals es troba la regulació de l'arrendament d'habitatge de caràcter temporal i d'habitacions) tenen com a objectiu facilitar l'exercici efectiu del dret d'accedir a un habitatge digne (art. 47 CE i 26 EAC), finalitat no només legítima sinó constitucionalment obligada i confirmada per l'enquadrament de l'àmbit d'aplicació de la norma en les zones de mercat residencial tensionat. En aquestes condicions, cal descartar qualsevol retret d'arbitrarietat.

En conclusió, els articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* del Projecte de Llei, que incorporen els articles 66 *bis* i 66 *ter* a la Llei 18/2007, respectivament, no vulneren el principi de seguretat jurídica ex article 9.3 CE, en la mesura que s'apliquen tan sols a contractes celebrats a partir de l'entrada en vigor del Projecte de Llei, tot i que, per raons de tècnica legislativa, seria aconsellable introduir una disposició que així ho expliciti.

B) En segon lloc, els mateixos diputats del Grup Parlamentari de Junts plantegen també la vulneració del principi de seguretat jurídica en el cas de l'article 11 del Projecte, que reproduïm a continuació.

«Article 11. Modificació del Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge  
Es modifica l'article 47 del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, que resta redactat de la manera següent:

«Article 47. Vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial

1. La vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial és permanent.
2. Els habitatges amb protecció oficial no es poden desqualificar a petició dels propietaris adquirents dels habitatges en tot el període de protecció.
3. Els terminis de vigència de les qualificacions es prorroguen obligatòriament quan els habitatges amb protecció oficial són inclosos en una zona de mercat residencial tensionat, d'acord amb el que estableix l'article 18 de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'Habitatge, i pel mateix termini de vigència de l'esmentada zona.»

Abans d'entrar a examinar la imputació formulada, relativa a la vulneració del principi de seguretat jurídica que els diputats atribueixen específicament a la nova redacció de l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, cal situar el precepte en el seu context normatiu per tal de precisar-ne el contingut i els seus efectes.

a) La regulació dels habitatges amb protecció oficial, que respon a les polítiques públiques de la Generalitat per facilitar l'accés a l'habitatge i que

està directament connectada a la planificació i la programació en aquest àmbit, s'insereix en la competència de la Generalitat de l'article 137 EAC. Precisament, en aquest sentit s'ha pronunciat recentment el Tribunal Constitucional quan ha declarat la inconstitucionalitat de l'article 16 de la Llei 12/2023, que establia amb caràcter bàsic un seguit de mesures aplicables a la categoria dels habitatges protegits, entre les quals les regles generals del règim de la durada de la protecció pública amb caràcter permanent (STC 79/2024, FJ 7.B).

A Catalunya, la regulació de la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial està prevista a l'article 79 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, que resulta completada, per remissió expressa del seu apartat 2, per l'article 47 del Decret 75/2014, que ara modifica l'article 11 del Projecte.

Per situar el marc legal de l'esmentat article 47, cal fer, doncs, una breu referència a l'evolució de l'article 79 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, del qual deriva aquest precepte reglamentari. L'article 79 ha estat modificat en diverses ocasions. Inicialment, preveia una remissió reglamentària per a l'establiment de terminis de qualificació atenent la importància i el tipus dels ajuts percebuts i el fet que els terrenys o els immobles haguessin estat reservats o no pel planejament urbanístic per a ésser destinats a habitatge amb protecció oficial, si bé, addicionalment, establia terminis mínims de vigència en determinats casos. La Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica (art. 166) va modificar aquesta regulació i la va substituir per una remissió plena de la determinació dels terminis al reglament, tenint en compte també els mateixos criteris indicats en la redacció inicial del precepte. Sota la vigència d'aquesta redacció es va aprovar el Decret 75/2014, de 27 de maig, pel qual s'aprova el Pla per al dret a l'habitatge, que en el seu article 47 desenvolupava l'habilitació reglamentària amb la redacció següent:

«1. La vigència del termini de qualificació dels habitatges amb protecció oficial es computa des de la data de la concessió de la qualificació definitiva i és la següent:

Trenta anys en el cas de promocions en sòl de reserva urbanística de destinació a habitatge protegit i si s'obtenen ajuts directes.

Deu anys en el cas de promocions en sòls sense reserva urbanística de destinació a habitatge protegit i sense obtenir ajuts directes.

Vint anys en la resta de supòsits.

Els terminis establerts a l'apartat anterior es redueixen a la meitat quan els habitatges s'ubiquin en municipis no inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada, sempre que concorrin les mateixes circumstàncies respecte al sòl i a l'obtenció d'ajuts.

2. Durant tot el període de protecció s'han de mantenir les condicions d'ús i limitació de preu màxim de transmissió que estableix aquest Decret.

3. Els habitatges amb protecció oficial no es poden desqualificar a petició dels propietaris adquirents dels habitatges en tot el període de protecció. En el supòsit de promocions executades en sòls no qualificats urbanísticament amb destinació a habitatge amb protecció oficial, és d'aplicació el que preveu l'article 78.5 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.»

Aquesta redacció no ha estat objecte de modificació ni de derogació formal i és la que l'article 11 del Projecte de Llei sotmès a dictamen ve a substituir.

Tanmateix, l'any 2019 va modificar el precitat article 79 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge que, com hem dit, constitueix el fonament legal del text reglamentari transcrit. La nova redacció d'aquest precepte legal, introduïda pel Decret Llei 17/2019, de 23 desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, preveu, en el seu apartat 1, dos supòsits en què la qualificació dels habitatges amb protecció oficial es manté vigent mentre concorri alguna de les circumstàncies següents:

«1. [...] a) Que el planejament urbanístic els reservi a l'ús d'habitatge de protecció pública.

b) Que estiguin integrats en un patrimoni públic de sòl i d'habitatge.

A continuació estableix que:

«2. En altres supòsits a què fa referència l'apartat 1, la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial pot ser de durada determinada d'acord amb el que s'estableixi reglamentàriament atenent si s'han atorgat ajuts públics o no per a la seva promoció i la naturalesa d'aquests, incloent-hi la cessió gratuïta del sòl o el vol afectats o per un preu inferior al seu valor.

3. Mentre es donin les circumstàncies legals i reglamentàries que determinen la vigència de la qualificació d'habitatge amb protecció oficial, només se'l pot desqualificar a iniciativa de la mateixa Administració per raons d'interès públic vinculades a les necessitats de l'habitatge i sempre que la qualificació urbanística del sòl no el destini a l'ús d'habitatge de protecció pública.

4. La resolució que, si escau, autoritzi la desqualificació d'acord amb el que es preveu a l'apartat 3 pot fixar com a condició la necessitat de devolució de tots o de part dels ajuts percebuts.»

Cal remarcar que la norma que va operar la reforma de la Llei 18/2007, el Decret Llei 17/2019, tot introduint la vigència indefinida de les qualificacions d'habitatges de protecció oficial en l'article 79.1 de la citada Llei, va preveure un règim transitori per als habitatges de protecció oficial qualificats definitivament abans de la seva entrada en vigor (disp. trans. segona):

«1. Són aplicables als habitatges amb protecció oficial qualificats definitivament abans de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei la vigència de la qualificació i els preus de venda i rendes màxims determinats d'acord amb el règim jurídic vigent quan es van qualificar, llevat que es tracti d'habitatges que formin part d'un patrimoni públic de sòl i d'habitatge, supòsit en el qual s'aplica el nou règim pel que fa a la vigència de la qualificació. En qualsevol cas, els habitatges esmentats només es poden desqualificar a iniciativa de la mateixa Administració en els termes regulats a l'article 79.3 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

2. En el cas d'habitatges qualificats definitivament abans de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei, que, d'acord amb la qualificació urbanística del sòl, s'hagin de destinar a l'ús d'habitatge de protecció pública, s'ha de fer constar aquesta

circumstància en les escriptures públiques de transmissió de la seva propietat i en el Registre de la Propietat.»

Finalment, el Decret Llei 2/2025 afegeix una lletra c a l'article 79.1, que conté un tercer supòsit de qualificació indefinida, d'acord amb la qual aquesta es manté quan «així ho estableixin programes específics de foment de l'accés a l'habitatge i de la rehabilitació». Aquest nou supòsit queda igualment recollit a l'article 5.2, del Projecte de Llei.

Val a dir que la situació de la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial no ha estat sempre igual sinó que ha anat canviant, sobretot en funció de les característiques del parc immobiliari en cada etapa. En aquest sentit, hi ha períodes en què el legislador català i les normes de desenvolupament dels plans d'habitatge han previst que aquesta vigència havia de ser de noranta anys en determinades situacions dels habitatges, i en cap cas inferior a trenta anys (anterior al 2008), de trenta anys com a mínim també en aquestes mateixes situacions (del 9/4/2008 al 30/12/2011) o en què no s'ha establert legalment cap durada mínima i, com hem vist, s'ha habilitat el Govern perquè ponderi, adeqüi i distingeixi el termini de qualificació, atenent, això sí, a la importància i els tipus d'ajuts percebuts i, a més, al fet que els terrenys o els immobles haguessin estat reservats o no pel planejament urbanístic per destinar-los a habitatge amb protecció oficial (del 31/12/2011 al 7/3/2019), fins arribar a les regles actuals (segons la redacció donada a l'art. 79 de la Llei 18/2007 pel Decret Llei 17/2019), que hem exposat anteriorment, segons les quals s'estableixen un seguit de supòsits en què la durada de la vigència de la qualificació és indefinida pel fet que es manté si no es modifiquen determinades circumstàncies i, addicionalment, s'efectua una remissió al reglament perquè afegeixi altres casos de durada determinada a partir de la valoració dels ajuts públics rebuts.

b) De tot aquest context normatiu es desprèn que, en el moment actual, la vigència de la declaració d'habitatge amb protecció oficial és indefinida en els

supòsits previstos a les lletres *a*, *b* i *c* de l'article 79 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, mentre que, en la resta de casos, resta sotmesa als terminis fixats per l'article 47 del Decret 75/2014.

Per contra, la iniciativa que ara examinem, transcrita a l'inici d'aquest apartat, pretén establir amb caràcter general una vigència permanent de les declaracions de protecció oficial, així com un règim específic de pròrrogues al qual ens referirem més endavant. Cal destacar que aquesta regulació s'introdueix mitjançant la modificació del Decret 75/2014 per una norma amb rang de llei que, tot seguit, és objecte de deslegalització a la disposició final primera que, sota el títol «Manteniment del rang reglamentari», disposa que «[e]ls preceptes del [...] Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, modificats per aquesta llei, mantenen el rang reglamentari de decret a efectes de desplegament, modificació i derogació».

Aquesta operació planteja diverses qüestions rellevants per a la correcta intel·ligibilitat del text i per a la determinació dels seus efectes:

(i) Primerament, cal determinar quina relació manté el nou precepte amb les previsions de l'article 79 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge.

L'opció que ara s'introdueix a favor del caràcter permanent de la qualificació entra en contradicció directa amb el citat article 79.1 i .2 i, per tant, el ve a substituir materialment, cosa que hauria d'haver comportat, de manera coherent, una modificació o, si escau, una derogació expressa d'aquest precepte legal. Això és especialment rellevant si es té en compte que aquesta nova regulació, tot i aprovar-se mitjançant una llei, s'insereix formalment en un decret, amb rang reglamentari, que, precisament, té com a fonament habilitant el mateix article 79 de la Llei 18/2007.

Si tenim present que el Projecte de Llei conté (art. 5, apt. 2) una modificació de l'article 79.1 de la Llei 18/2007, que prové directament del Decret Llei 2/2025 —origen del Projecte de Llei— que es va introduir en un moment en

què encara no s'havia previst la nova regulació general de les qualificacions d'habitatge amb protecció oficial, d'acord amb la qual totes les qualificacions tenen caràcter permanent (art. 47.1 del Decret 75/2014, modificat per l'article 11 del Projecte de Llei), deixa de tenir sentit preveure'n algunes amb caràcter merament «indefinit» quan s'està establint una regla general de vigència permanent. Aparentment, la nova lletra c de l'article 79.1 semblaria que s'ha preservat per inèrcia respecte de la redacció originària del Decret Llei 2/2025, del qual deriva el Projecte de Llei actualment sotmès a examen.

Per aquesta raó, i per exigències de tècnica legislativa que en aquest cas resulten especialment rellevants per determinar la vigència i els efectes de la norma, considerem que un mínim de claredat i de coherència sistemàtica de l'ordenament exigeix la derogació expressa o la modificació de l'article 79 de la Llei 18/2007.

(ii) Segonament, la nova regulació s'introdueix en una norma amb rang de Llei —el Projecte de Llei actualment en tramitació, objecte del nostre examen— però mitjançant la modificació d'un reglament (el Decret 75/2014), tot i mantenint-ne el rang reglamentari. Pot sostenir-se que aquesta operació permet modificar una norma amb rang de Llei, atès que s'està aprovant una norma igualment amb rang legal, malgrat que modifiqui un reglament i immediatament i es redueixi a rang reglamentari «a efectes de desplegament, modificació i derogació» (disp. final primera).

Tanmateix, el resultat és que s'elimina el text legal que fonamentava i habilitava l'aprovació pel Govern de l'article 47 del Decret 75/2014 i que alhora fixava alguns criteris de l'abast d'aquesta remissió («si s'han atorgat ajuts públics o no per a la seva promoció i la naturalesa d'aquests, incloent-hi la cessió gratuïta del sòl o el vol afectats o per un preu inferior al seu valor»). D'aquesta manera, es regula una qüestió políticament transcendent com és el règim de vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial sobre la base d'un nou fonament legal (el Projecte de Llei) que, per aplicació de la

disposició final de la iniciativa legislativa, no quedarà recollida textualment a la llei, tot desapareixent l'habilitació legal, que ha d'incloure les condicions a les quals s'haurà de subjectar la futura regulació reglamentària.

La configuració resultant és prou singular i complexa perquè aquest Consell entengui que genera una incertesa sobre el contingut i la vigència de les normes que resulta incompatible amb el principi de seguretat jurídica.

Aquesta situació, en cas que es vulgui mantenir la regulació objecte de dictamen, seria convenient corregir-la mitjançant una modificació expressa de l'article 79 de la Llei 18/2007, en el sentit de preveure a la llei l'habilitació reglamentària necessària per a la nova regulació que es pretén. Així mateix, la nova regulació del Decret 75/2014 podria incloure's en el text del Projecte de llei i mantenir-ne el rang reglamentari, com és el cas.

(iii) Finalment, la determinació de la vigència de la qualificació de l'habitatge de protecció oficial és un element de rellevància indiscutida per a la política d'habitatge i per al propi dret constitucional i estatutari d'accés a l'habitatge, que incideix en el dret de propietat d'aquesta categoria d'habitatges (art. 33 CE). En conseqüència, aquesta decisió, ha d'adoptar-se mitjançant una norma amb rang legal (art. 53.1 CE), sens perjudici que el reglament en pugui desenvolupar el contingut i preveure eventuais excepcions. En aquest sentit, com hem dit en el fonament jurídic tercer, apartat 9, la reserva de llei en matèria de drets constitucionals no permet una remissió en blanc que abasti la regulació del règim jurídic general ni dels elements essencials del dret afectat, com tampoc admet que el legislador transfereixi al titular de la potestat reglamentària la facultat de fixar regles limitatives, sense establir mínimament quines són les finalitats o els objectius que el reglament ha de perseguir (per totes, STC 112/2006, FJ 5).

Fins ara, l'article 79 de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge ha satisfet les exigències de la reserva de llei, en la mesura que adoptava la decisió

fonamental (establir supòsits de vigència indefinida de la qualificació d'habitatge protegit i habilitava el reglament per establir terminis per a altres supòsits). El Projecte de Llei que examinem altera materialment aquesta opció legislativa, que passa a ser la del caràcter permanent de la qualificació. Fer-ho a través de la modificació (amb rang legal) d'un reglament que, de manera immediata és objecte de deslegalització (disp. final primera) no només resulta confús, com ja hem dit, sinó que suscita problemes addicionals sobre el respecte a la reserva de Llei en aquest àmbit.

En efecte, la reserva de Llei no s'esgota en l'existència d'una decisió inicial adoptada amb rang legal, sinó que incorpora també una dimensió de garantia d'aquest mateix rang que impedeixi futures modificacions reglamentàries, la qual resulta vulnerada en aquesta operació.

Tenint en compte les consideracions efectuades i en virtut de l'article 19.1 LCGE, que permet ampliar l'objecte d'un dictamen a altres preceptes de la disposició qüestionada si hi tenen relació directa, hem de concloure que l'article 11 del Projecte de Llei, en la seva redacció actual, vulnera el principi de seguretat jurídica recollit a l'article 9.3 CE, com també la reserva de Llei de l'article 53.1 CE en relació amb l'article 33 CE.

D'aquesta manera, la seva aprovació exigiria introduir una modificació expressa de l'article 79 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, o bé una altra norma amb rang de Llei que contingués la decisió fonamental sobre els terminis de vigència de la declaració d'habitatge amb protecció oficial i que, alhora, constituís l'habilitació necessària de la intervenció reglamentària.

Aquestes consideracions, que afecten la totalitat de l'article 11 del Projecte de Llei, són necessàries per entendre el contingut i els efectes de l'apartat tercer de l'article 47 del Decret 75/2014, únic objecte de la petició dels diputats del Grup Parlamentari de Junts, que passem seguidament a examinar.

c) Els diputats esmentats sostenen que l'apartat 3 de la nova redacció de l'article 47 del Decret 75/2014 preveu una pròrroga automàtica de les qualificacions dels habitatges de protecció oficial quan es troben en una zona de mercat residencial tensionat i mentre aquesta es mantingui. També afirmen que «[a]questa pròrroga automàtica modifica la resolució de la qualificació original sense procediment administratiu de revisió que permeti al titular exercir el seu dret de participació, i sense, per tant, el consentiment del propietari» i que estableix «una evident retroactivitat que afecta a drets adquirits en el moment de la resolució administrativa de qualificació, que havia generat una situació jurídica individualitzada». I conclouen que «[a]ixò vulnera manifestament els principis d'irretroactivitat, d'invariabilitat de les resolucions administratives i de seguretat jurídica».

Cal remarcar que el Projecte de Llei no conté cap disposició transitòria que n'aclareixi els efectes, a diferència del Decret Llei 17/2019 que, com hem vist, en introduir la vigència indefinida de les qualificacions d'habitatge de protecció oficial a l'article 79.1 de la Llei del dret a l'habitatge (enfront dels terminis fixats per via reglamentària), va establir un règim transitori per als habitatges qualificats definitivament abans de la seva entrada en vigor (disp. trans. segona): per a aquests, es mantienien la durada de la qualificació i els preus de venda i les rendes màxims del règim anterior, llevat dels habitatges integrats en patrimonis públics de sòl i d'habitatge, als quals s'aplicava el nou règim quant a la vigència de la qualificació.

Dit això, per donar resposta a la petició cal, en primer lloc, determinar quin és el contingut i els efectes de la nova regulació de l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge (i), per tal de contrastar després si resulta conforme al principi constitucional de seguretat jurídica, que inclou els límits a la retroactivitat de la Llei (ii).

(i) La comprensió del contingut i els efectes de l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, del Pla del dret a l'habitatge exigeix contrastar-lo amb les

previsions dels apartats 1 i 2 del mateix article, que introdueix també el Projecte de Llei objecte d'aquest Dictamen. Resulta, per tant, útil reproduir de nou la redacció proposada del precepte:

«Article 47. Vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial

1. La vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial és permanent.
2. Els habitatges amb protecció oficial no es poden desqualificar a petició dels propietaris adquirents dels habitatges en tot el període de protecció.
3. Els terminis de vigència de les qualificacions es prorroguen obligatòriament quan els habitatges amb protecció oficial són inclosos en una zona de mercat residencial tensionat, d'acord amb el que estableix l'article 18 de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'Habitatge, i pel mateix termini de vigència de l'esmentada zona.»

L'apartat 1 de l'article 47 estableix, amb caràcter general, la permanència indefinida de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial. En canvi, l'apartat 3 preveu una pròrroga obligatòria quan els habitatges s'inclouen en una zona de mercat residencial tensionat. En aquest darrer cas, però, la pròrroga de la qualificació pressuposa necessàriament l'existència d'un termini de vigència, l'esgotament del qual dona lloc a la pròrroga. En altres paraules, el caràcter permanent de la qualificació resulta incompatible amb la regulació de pròrrogues, més encara quan aquestes ho són «pel mateix termini de vigència de l'esmentada zona», contradient així aquest caràcter permanent imposat a l'apartat 1 per a tot el territori sense distinció (i, per tant, també per a les zones de mercat tensionat).

Aquesta incoherència entre els apartats 1 i 3 es projecta igualment sobre la relació entre els apartats 1 i 2, en la mesura que aquest regeix «en tot el període de protecció», noció, com a mínim, aliena a una qualificació de caràcter «permanent».

De l'argumentació dels peticionaris sembla deduir-se una interpretació que faria compatibles els preceptes, segons la qual l'apartat 1 és una regla general que regiria només per a qualificacions futures mentre que els apartats 2 i 3 establirien regles específiques per a habitatges qualificats amb anterioritat a l'entrada en vigor de la norma.

Sens perjudici de la plausibilitat d'aquesta interpretació, a la qual ens referirem seguidament, aquest Consell considera que no es desprèn inequívocament del text examinat i que, en qualsevol cas, manca de determinacions expresses i concretes sobre l'abast de l'àmbit d'aplicació temporal de cada apartat.

Si aquesta circumstància s'afegeix als dubtes i problemes de rang i sistemàtica exposats a l'apartat 2.B.b d'aquest fonament jurídic dedicat a l'anàlisi de l'article 47 del Decret 75/2014, la conclusió resultant és, com ja hem dit, que aquest article, en el seu conjunt, genera en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes, atès que no permet identificar amb suficient precisió i claredat l'àmbit d'aplicació dels diversos règims configurats en els seus tres apartats.

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

(ii) L'afirmació acabada de formular no resol, per si sola, la qüestió relativa a la possible inconstitucionalitat de l'apartat 3 del mateix article 47 en la interpretació del seu contingut i l'àmbit d'aplicació que en fan els peticionaris.

Per tant, escau ara examinar específicament si l'apartat 3 preveu un règim de pròrroga obligatòria dels terminis de declaració de protecció oficial existents amb anterioritat a l'aprovació de la iniciativa examinada i si aquest règim implica, d'una banda, una retroactivitat inconstitucional i, de l'altra, una

afectació de situacions jurídiques individualitzades protegides pel principi de seguretat jurídica.

En concret, ens estem referint a la possible afectació, en les zones de mercat residencial tensionat i mentre es mantingui el termini de vigència de l'esmentada zona, del ventall de facultats dels propietaris d'habitatges amb protecció oficial, en el sentit que es perllonga el règim jurídic específic previst a la Llei 18/2007 per a aquest tipus d'habitatges.

Al respecte, cal recordar, a títol indicatiu, que l'habitatge amb protecció oficial té com a principal finalitat «garantir l'existència d'un parc immobiliari permanent a un preu assequible, al qual puguin accedir els sectors de la població exclosos del mercat lliure i que no estigui orientat a la inversió immobiliària sinó a garantir el dret a l'habitatge» (apt. VI, par. 4, preàmbul Llei 18/2007). Segons això, l'habitatge amb protecció oficial «se subjecta a un règim de protecció pública que permet establir-ne com a mínim el preu màxim de venda, lloguer o altres formes d'accés a l'habitatge, i que un acte administratiu dictat pel departament competent en matèria d'habitatge qualifica com a tal d'acord amb el procediment específic establert per reglament». I és funció essencial d'aquest tipus d'habitatges «satisfer la necessitat de les persones usuàries que els ocupen legalment perquè en constitueixen la residència habitual» dels propietaris o ocupants (art. 77.1 i .2 Llei 18/2007).

Aquest règim de protecció pública implica, principalment, que els habitatges s'han de destinar a residència habitual mentre estigui vigent la qualificació, que no es poden rellogar o llogar parcialment, que se subjecten als drets d'adquisició preferent de l'Administració i que la transmissió o cessió d'ús en les seves diferents modalitats s'ha de regir específicament pel que estableix el títol V de la Llei 18/2007 (art. 78), entre d'altres, la determinació de preus de venda i rendes màxims i la prohibició de sobrepreu (art. 83 a 83 *ter*).

– Quant a la primera qüestió, si l'apartat 3 preveu un règim de pròrroga obligatòria dels terminis de declaració de protecció oficial existents amb anterioritat a l'aprovació de la iniciativa examinada, tal com hem assenyalat en exposar el contingut constitucional del principi de seguretat jurídica, l'adopció de normes que projecten efectes futurs sobre situacions generades amb anterioritat a la seva aprovació constitueix un supòsit de retroactivitat en sentit propi quan incideix en drets determinats i consolidats i, en canvi, un cas de retroactivitat impròpia quan es tracta de drets pendents, futurs, condicionats i expectatives.

En el primer cas (retroactivitat en sentit propi) la regla general és de prohibició, generant la inconstitucionalitat de la norma, amb una excepcional possibilitat de justificació extraordinària en l'existència d'un interès públic prevalent (STC 116/2009, de 18 de maig, FJ 3 i 4, i 176/2011, de 8 de novembre, FJ 5). Per tant, «la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y solo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio» (STC 126/1987, FJ 11, i, en el mateix sentit, 182/1997, FJ 11 i 13)» (DCGE 3/2024, FJ 2).

La interpretació del precepte examinat segons la qual és d'aplicació a les qualificacions d'habitatge amb protecció oficial adoptades amb anterioritat a l'entrada en vigor de la nova regulació implica, efectivament, l'alteració de les condicions del dret de propietat ex article 33 CE (i, eventualment, facultats de tipus patrimonial) resultants d'una actuació formal i expressa de l'Administració (la resolució de qualificació, que ha d'indicar el període de durada del règim de protecció i les limitacions a les quals estan subjectes els habitatges, art. 46.4 Decret 75/2014). El dret afectat, doncs, en la configuració que deriva d'aquests actes administratius, es troba perfectament delimitat i ja integrat en el patrimoni del seu titular i no es tracta d'un dret condicionat o pendent d'alguna eventualitat incerta, i encara menys d'una mera expectativa.

Cal concloure, per tant, que el precepte comporta una aplicació retroactiva en sentit propi. Ara bé, aquesta retroactivitat no resulta necessàriament inconstitucional si existeix una «exigència qualificada del bé comú» que la justifiqui, la qual cosa exigiria, en tot cas, examinar addicionalment les variables de previsibilitat i la intensitat de l'afectació en relació amb els objectius perseguits.

Els problemes ja exposats del precepte pel que fa a la seva claredat i a la seva tramitació parlamentària fan que, en aquest cas, no consti cap valoració expressa del legislador sobre la finalitat específicament perseguida. Per tant, aquest Consell s'ha de remetre a la finalitat general del Projecte de fer efectiu el dret d'accés a l'habitatge previst als articles 47 CE i 26 EAC.

En la situació de crisi habitacional actual, reiteradament posada de manifest per les institucions de la Generalitat i reconeguda per aquest Consell (DCGE 1/2025, FJ 3.F), l'existència d'un dret constitucional i estatutari d'accés a l'habitatge digne, íntimament vinculat a les necessitats existencials i a la vigència i exercici de nombrosos drets fonamentals (DCGE 1/2023, FJ 2), ha de considerar-se una finalitat pública que concreta una exigència qualificada del bé comú i que, per tant, pot emparar l'adopció excepcional de normes amb eficàcia retroactiva.

En aquest context, la previsió de l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014 resulta adequada per a aquesta finalitat, atès que l'existència d'un patrimoni d'habitatges amb protecció oficial és un instrument fonamental per impulsar l'accés a l'habitatge, i la disminució o pèrdua d'aquest patrimoni pel pas del temps i per la caducitat de les qualificacions corresponents ha estat tradicionalment objecte d'atenció per part de les institucions públiques i constitueix un dels obstacles més rellevants per a la seva actuació.

En aquest sentit, ja la Llei 18/2007, en el preàmbul, sosté la seva aposta per la creació d'un parc específic d'habitatges assequibles «que permeti atendre

les necessitats de la població que necessita un allotjament» (par. 3) i, a aquest efecte, diu regular de la manera el més rigorosa possible l'habitatge de protecció oficial per impulsar la dita creació «a un preu a l'abast de les rendes baixes i mitjanes» que, juntament amb altres formes d'habitatge assequible, permetin aconseguir, «a mitjà i llarg termini, l'autèntic parc específic que la societat reclama» (par. 4).

En efecte, disposar d'habitatges destinats a polítiques socials (entre els quals els habitatges amb protecció oficial de compra i de lloguer) coadjuva a fer efectiu l'objectiu de solidaritat urbana, que precisament és un dels mandats de la citada Llei 18/2007 (títol V, cap. II, art. 73 a 76) per tal de garantir que una part de les noves construccions incloguin habitatge protegit, i que ha estat desenvolupat pel Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya (PTSH), com a instrument de planificació i programació a llarg termini de les polítiques d'habitatge. El dit Pla, aprovat pel Decret 408/2024, de 22 d'octubre, fixa, en l'article 3, el calendari per assolir l'esmentat objectiu de solidaritat urbana consistent a disposar d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte del total dels habitatges principals existents en municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada, i estableix un ritme d'assoliment de l'objectiu més o menys intens i per quinquennis depenent dels tipus d'àrees de demanda residencial forta i acreditada en les quals quedi inclòs cada municipi.

Ultra això, la regulació examinada incideix en els drets afectats amb una intensitat adequadament modulada. D'una banda, perquè mentre duri el període temporal de vigència de les zones de mercat residencial tensionat s'aplica només a les esmentades zones. En aquestes, en què l'exigència d'actuacions públiques és especialment elevada, tant el Tribunal Constitucional (STC 79/2024, FJ 9.B, i 37/2022, FJ 4.c) com aquest Consell (DCGE 1/2023, FJ 2) han acceptat expressament altres limitacions en els drets dels propietaris. D'altra banda, cal tenir en compte que els propietaris afectats han

accedit a aquesta condició en el marc d'un règim especialment favorable establert per les institucions públiques, i que les limitacions que s'imposen no impliquen la introducció de noves restriccions al seu dret, sinó el perllongament de les restriccions ja vigents.

Aquestes restriccions consisteixen fonamentalment, com s'ha dit, en la limitació dels usos de l'immoble a finalitats residencials (pròpies del titular de l'immoble i, excepcionalment, de tercers mitjançant el lloguer); en la determinació de preus màxims de venda i lloguer, sempre a partir dels preus igualment limitats que el propietari va desemborsar en el seu moment o, en el cas dels promotors, de les condicions de la promoció sobre sòl destinat a habitatge de protecció oficial, i a la previsió de drets de tempteig i retracte per part de les administracions, de manera que no es projecten sobre habitatges adquirits en règim de lliure mercat, independentment d'haver rebut ajuts públics a aquest efecte. En conseqüència, la limitació de drets existent, ara objecte de pròrroga, tan sols es projecta sobre l'increment del valor patrimonial que es preveu obtenir a partir de la finalització de la vigència del règim de protecció oficial. Aquest increment es deriva del dret de propietat adquirit i consolidat, però en si mateix és una expectativa, la limitació de la qual té una intensitat adequada i coherent amb el règim de protecció preexistent que va donar lloc a l'adquisició de l'immoble.

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

En conseqüència, aquest Consell considera que l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, en la redacció derivada de l'article 11 del Projecte de Llei examinat, constitueix un supòsit de retroactivitat en sentit propi que,

tanmateix, no resulta inconstitucional, en la mesura que es configura com una norma excepcional i adequada a la finalitat de fer efectiu el dret constitucional i estatutari d'accés a l'habitatge en les zones de mercat residencial tensionat mentre es mantingui aquesta situació.

– Pel que fa a la segona qüestió, l'afectació a situacions jurídiques individualitzades protegides pel principi de seguretat jurídica a què fa referència la sol·licitud, el fet que el Parlament pugui adoptar una norma conforme a aquest principi no obsta que, de la seva aplicació, se'n puguin derivar conseqüències negatives per als ciutadans, de les quals es pugui inferir l'exigència de responsabilitats administratives.

Aquesta qüestió, però, no pot ser objecte de decisió del Consell, ja que, com vàrem afirmar en el DCGE 3/2024:

«no és funció del Consell determinar si, en cas que es conclougui la constitucionalitat de la Proposició de Llei, de l'ulterior aplicació de la Llei o de les conseqüències que en resultin es deriven perjudicis per a afectats concrets que, si escau, poden donar lloc a reclamacions de responsabilitat basades en una eventual confiança del ciutadà [...]. No és aquesta una qüestió de constitucionalitat de la norma, atès que, com ha afirmat el Tribunal Constitucional, una cosa són els límits que la seguretat jurídica imposa al legislador i que, excepcionalment, poden dur a la inconstitucionalitat de normes amb caràcter retroactiu o incompatibles amb la protecció de la confiança legítima, i una altra són les eventuais peticions d'indemnitat referides a situacions particulars que poden resultar d'una norma constitucional.» (FJ 2)

En el cas present resulta plenament aplicable l'afirmació feta en el mateix Dictamen segons la qual «[e]l tractament d'aquestes qüestions no només és aliè a les nostres funcions, sinó que exigeix la consideració i valoració de fets i d'al·legacions que no tenen cabuda en l'examen de constitucionalitat que correspon al Consell. D'una banda, perquè resulta essencial la participació i concreció d'arguments i pretensions per part dels particulars afectats, que no

estan legitimats per participar en aquest procediment davant el Consell. I de l'altra, perquè exigeix la prova i la valoració d'elements de fet que estan sotmesos en tot cas a revisió i control per part dels tribunals ordinaris» (FJ 2).

En conseqüència, dels arguments exposats en aquest fonament jurídic resulta que l'article 11 del Projecte de Llei, pel qual es modifica l'article 47 del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, vulnera el principi de seguretat jurídica recollit a l'article 9.3 CE. Això és així perquè introdueix, amb caràcter general, un règim jurídic sobre la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial sense la necessària claredat i determinació, tant pel que fa a la seva relació amb l'article 79 de la Llei 18/2007 com pel que fa a la definició dels respectius àmbits temporals d'aplicació dels seus apartats i dels efectes que se'n deriven.

Adicionalment, el fet que la disposició final primera del Projecte de Llei mantingui rang reglamentari «als efectes de modificació, desplegament i derogació» comporta també la vulneració del principi de reserva de llei de l'article 53.1 CE, en relació amb el dret de propietat de l'article 33 CE.

En aquest sentit, aquest Consell considera que només la previsió expressa, i amb rang indubtablement legal també envers el futur, d'una regulació essencial del règim temporal de les qualificacions d'habitatge amb protecció oficial, sens perjudici de la seva possible remissió al desenvolupament reglamentari, és compatible amb les citades previsions constitucionals.

D'altra banda, des de la perspectiva del seu contingut material, la previsió legal d'efectes de la norma sobre qualificacions de protecció oficial d'habitatges que hagin estat adoptades abans de l'entrada en vigor del nou règim no vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE en relació amb l'article 33 CE (dret de propietat).

En conclusió, els articles 5.1 *bis* i 5.1 *ter* del Projecte de llei, que, respectivament, incorporen a la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, els articles 66 *bis* i 66 *ter*, no vulneren el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

Per contra, l'article 11 del Projecte de llei, en la nova redacció que dona a l'article 47 del Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge, i en el seu conjunt, vulnera el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), com també el principi de reserva de llei previst a l'article 53.1 CE, en relació amb l'article 33 CE, referit al dret de propietat.

Finalment, des de la perspectiva del seu contingut material, l'article 11 del Projecte de llei, en la nova redacció que dona a l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge, no vulnera l'article 9.3 CE en relació amb l'article 33 CE.

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

## CONCLUSIONS

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

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

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

**Tercera.** Quan s'alterin de manera essencial els termes del text de la iniciativa legislativa conegut pel Consell de Governos Locals o per les entitats representatives dels ens locals, es recomana valorar la possibilitat que el Reglament del Parlament de Catalunya articuli un tràmit parlamentari que permeti a un i a altres pronunciar-se sobre els aspectes introduïts *ex novo* que afectin directament els ens locals.

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

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

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

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

*Adoptada per unanimitat.*

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

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

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

**VOT PARTICULAR** que formula el conseller senyor Francesc Esteve Balagué al Dictamen 5/2025, emès en data 2 de desembre, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

---

En l'exercici de la facultat conferida per l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i amb el degut respecte a l'opinió expressada per la majoria del Consell, exposo les raons que em porten a discrepar de la conclusió segona del Dictamen i, en conseqüència, a concloure que en l'elaboració del Projecte de Llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme s'ha contravingut el principi d'autonomia local, en relació amb les facultats de participació dels ens locals, reconegut als articles 84, 85 i 86.3 EAC.

Segons els diputats i diputades del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, la hipotètica vulneració del principi d'autonomia local s'hauria produït, durant la tramitació del Projecte de Llei, per dos motius:

En primer lloc, per una manca de compareixença efectiva i presencial de cap entitat representant dels ens locals en la fase de compareixences, atès que consideren que el fet que la seva intervenció fos per escrit va implicar que la participació tingués un caràcter merament formal i va impedir una participació real i efectiva dels ens locals en la tramitació de la Llei.

En segon lloc, amb un abast més general, els sol·licitants, del mateix Grup Parlamentari, formulen una objecció addicional relativa al desenvolupament de la fase d'esmenes. S'argumenta que, un cop finalitzat el tràmit de compareixences, algunes de les esmenes a l'articulat presentades en el tràmit subsegüent haurien incorporat propostes que alteraven de manera

substancial el text original de la iniciativa, en introduir qüestions rellevants no previstes en aquest i que, per tant, no haurien estat tractades en la fase de compareixences ni haurien pogut ser objecte de debat parlamentari en aquell moment. En conseqüència, els ens locals, segons el parer dels peticionaris, no haurien pogut participar ni manifestar la seva opinió sobre esmenes que incidirien igualment en àmbits de competències pròpies, incorporant-hi modificacions substancials, entre d'altres, de la normativa urbanística.

La meva opinió és coincident amb la del Dictamen pel que fa al primer dels motius esgrimits pels diputats i diputades sol·licitants, en el sentit que l'opció d'articular l'audiència per escrit és conforme amb la regulació de les audiències continguda en el Reglament del Parlament (art. 117) i no comporta cap restricció del principi estatutari d'autonomia local ni de les facultats participatives que se'n deriven (art. 84, 85 i 86.3 EAC).

Discrepo, però, amb el contingut del Dictamen (en concret, amb allò que es diu i conclou en el FJ 2.B.b.iii) pel que fa al segon dels motius esgrimits pels peticionaris, i soc del parer que la incorporació d'esmenes al Dictamen de la Comissió de Territori i Habitatge que modifiquen substancialment i significativa el text sotmès a audiència vulneraria l'exigència estatutària de participació efectiva derivada del principi d'autonomia local.

Efectivament, l'article 85 EAC estableix que el Consell de Governos Locals és l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat, i que aquest òrgan ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic.

Per tant, i en primer lloc, el legislador estatutari va preveure la creació d'un òrgan específic per reforçar la posició jurídica dels ens locals, un ens al qual

se li assigna, entre altres funcions, la de la representació i participació orgànica i procedimental de les administracions locals en els procediments decisoris que els afectin.

Aquest reforçament de la posició jurídica dels ens locals i aquest reconeixement de la voluntat del legislador que sigui el propi Estatut la primera de les garanties davant de les decisions, legislatives o executives, que es puguin prendre amb afectació directa a les competències dels ens locals troba també el seu reflex en l'apartat tercer de l'article 86 EAC: «[a]quest 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».

El Dictamen mateix, amb encert, ja considera que l'Estatut d'autonomia incorpora expressament previsions referides a una facultat general de participació, en el marc d'una regulació més àmplia i intensa de l'autonomia local, que el Consell de Garanties Estatutàries ha posat de relleu ja des del Dictamen 14/2010, de 6 de juliol, en el qual es va afirmar que «cal reiterar el canvi substancial que ha dut a terme l'Estatut vigent en relació amb l'Estatut de 1979 pel que fa a la regulació de l'organització territorial i el govern local, el qual es posa de manifest en nombrosos aspectes, alguns ja esmentats. Un dels més destacats és, sens dubte, el reforçament de l'autonomia local» (FJ 3).

Dit això, les funcions de participació del Consell de Governos Locals estan recollides en l'article 22 de la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals, que disposa, en el seu apartat primer, que és el que ens ocupa, que «[e]l Consell de Governos Locals participa en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals, d'acord amb el que estableix el Reglament del Parlament».

Al respecte, el Dictamen es fa ressò de la impossibilitat d'intervenció del Consell de Governos Locals en el tràmit legislatiu, tenint en compte que aquest òrgan no s'ha constituït novament després de la seva dissolució arran de les darreres eleccions municipals de 28 de maig de 2023, el que suposa, segons el meu criteri, una minva de les garanties jurídiques i de l'exercici del control participatiu dels ens locals per al compliment del principi d'autonomia local.

I, òbviament, també es fa ressò de l'article 117.4 RPC, que preveu un mecanisme que, «sense substituir la intervenció del Consell de Governos Locals, permet mitigar els efectes de la seva absència i té igualment caràcter preceptiu: es tracta de la compareixença de les entitats representatives dels ens locals, que, per mandat d'aquest article, han de ser escoltades preceptivament, junt amb el Consell de Governos Locals "si escau"».

El fons de la qüestió rau a determinar si, d'una banda, som davant d'una regulació de matèries essencials que afecten les competències dels ens locals i, de l'altra, si les modificacions introduïdes mitjançant la presentació d'esmenes al Dictamen de la Comissió, és a dir, quan ja havien estat escoltades les entitats representatives del món local, modifiquen de manera significativa el text sotmès a audiència i si introdueixen aspectes nous, per avaluar si hi ha o no vulneració de l'exigència estatutària de participació efectiva derivada del principi d'autonomia local.

Com perfectament recull el propi Dictamen, el Projecte de Llei, en la seva major part, regula un seguit de mesures en matèria d'urbanisme i habitatge i modifica diferent normativa, com ara el text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010; el Reglament de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret 305/2006, de 18 de juliol; el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, sobre mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària; la Llei 11/2022, de 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i viles; el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge; la Llei

12/2017, de 6 de juliol, de l'arquitectura; el Decret Llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, i el Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge.

Per tant, coincideixo plenament amb el Dictamen en el fet que no hi ha dubte que som davant de competències que constitueixen un element essencial i formen part del nucli primari de l'autogovern dels ens locals que gaudeix d'una garantia institucional. Tant l'urbanisme com l'habitatge són competències que es troben expressament entre les fixades a l'article 84 EAC com a pròpies; com també es recullen a l'article 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i a l'article 66.3 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

I més concretament, les lletres *a* i *b* de l'article 84.2 EAC es refereixen a l'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local (*a*), i a la planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial (*b*). Semblantment, la lletra *a* de l'apartat 2 de l'article 25 LBRL fa referència a l'«urbanisme: planejament, gestió, execució i disciplina urbanística. Protecció i gestió del patrimoni històric. Promoció i gestió de l'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat financera. Conservació i rehabilitació de l'edificació». I la lletra *d* de l'apartat 3 de l'article 66 TRLMRLC es refereix a «l'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; la promoció i la gestió d'habitatges».

Tal i com reconeix el Dictamen, l'afectació general als ens locals que activa l'aplicació de l'article 85 EAC ha de ser entesa en un sentit estricte. Això vol dir que cal exigir que la iniciativa incideixi de manera expressa en competències o facultats de decisió dels ens locals, o bé en previsions de l'ordenament que regulin la seva participació. El Projecte de Llei examinat

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

S'analitzen a continuació les esmenes més rellevants i substancials que es van introduir amb posterioritat al tràmit de compareixences i que tindrien una incidència directa i afectarien aspectes nuclears de les competències dels ens locals:

- Esmena núm. 8, d'addició d'un nou apartat 5 *bis* a l'article 3 (finalment incorporat com a apartat 5 *quater* a l'article 3), que, en essència, en el seu primer apartat, estableix l'obligació que el planejament urbanístic garanteixi que, en els municipis amb una demanda residencial forta i acreditada, l'ús predominant dels habitatges sigui el de residència habitual i permanent de persones, i en el segon apartat, habilita l'administració competent per a l'aprovació del planejament urbanístic, per tal que pugui establir la compatibilitat o prohibició de totes les tipologies residencials diferents a la de residència habitual i permanent de persones, d'acord amb el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible i la garantia i promoció del dret a l'habitatge.
- Esmena núm. 11, que regula certes especificitats dels projectes d'actuacions específiques en sòl no urbanitzable relatiu a sistemes urbanístics de serveis tècnics.

- Esmena núm. 18, que permet l'ús d'allotjament dotacional o temporal de protecció en equipaments comunitaris de titularitat pública.
- Esmena núm. 19, que estableix un nou apartat 5 *quater* a l'article 34.5 TRLU i permet la implantació de l'ús alternatiu d'allotjament temporal de protecció, sense necessitat de modificar el planejament urbanístic vigent, en les parcel·les i els edificis qualificats d'equipament comunitari de titularitat pública que no tinguin assignat un destí específic o que estiguin qualificades amb l'ús genèric d'interès públic i social.
- Esmena núm. 46, que modifica l'apartat 3 de l'article 57 TRLU i estableix un increment dels percentatges de sòl que els plans d'ordenació urbanística municipal han de reservar per a la construcció d'habitatge públic protegit. S'afegeix també que la meitat de les reserves de sòl s'hauran de destinar a habitatges de protecció pública en règim d'arrendament.
- Esmena núm. 57, que determina la condició d'administració actuant de les àrees residencials estratègiques a l'Institut Català del Sòl i a l'ajuntament corresponent, eliminant la previsió existent que considerava els consorcis urbanístics com a administració actuant.
- Esmena núm. 58, que preveu que els expedients de sol·licitud de llicència urbanística per a l'autorització d'obres de nova planta, de substitució o de rehabilitació, amb la finalitat de promoure i construir habitatge de protecció pública, seran considerats assumptes d'homogènia naturalesa.
- Esmena núm. 72, on es declara l'exempció de construir places d'aparcament en habitatges de protecció oficial amb qualificació permanent amb destí a lloguer o cessió d'ús i en el sòl qualificat de sistemes urbanístics d'equipaments comunitaris d'allotjament dotacional.

- Esmena núm. 73, on es duu a terme una habilitació dels col·legis professionals i les entitats col·laboradores en el procediment de concessió de llicències urbanístiques per simplificar i agilitzar el procediment.
- Esmena núm. 117, que afegeix *ex novo* la regulació d'arrendament d'habitatges amb caràcter temporal a la Llei del dret a l'habitatge.
- Esmena núm. 118, que afegeix la regulació de l'arrendament d'habitacions a la Llei del dret a l'habitatge.

Totes elles són esmenes d'addició (llevat d'una), en les quals l'afectació a l'execució de les competències locals en matèria de planejament, ordenació del territori i habitatge en alguns casos alteren de manera intensa i substantiva el model regulatori proposat inicialment.

Certament, però, el Reglament del Parlament no preveu el mecanisme de la segona audiència per a aquests supòsits en els quals, posteriorment al període de compareixences, s'introdueixen, com en el cas que ens ocupa, esmenes que incideixen significativament i substancialment en competències essencials i bàsiques dels ens locals. Tampoc hi ha hagut, fins a la data, pronunciaments de la jurisprudència constitucional ni doctrina consultiva rellevant en aquesta concreta matèria.

Sí que, en canvi, es poden esmentar un seguit de pronunciaments jurisdiccionals en l'àmbit administratiu que, malgrat les diferències, són il·lustratius per al tema examinat. En concret respecte d'aquelles modificacions dels projectes de disposicions de caràcter general produïdes després del tràmit d'informació pública, en les quals el posicionament del Tribunal Suprem es concreta en una abundant jurisprudència segons la qual és necessari reiterar el tràmit quan les modificacions introduïdes tinguin un caràcter substancial, és a dir, modifiquin de forma rellevant el contingut del projecte de norma sotmès al tràmit d'audiència.

Així, la jurisprudència del Tribunal Suprem (entre d'altres, les sentències 611/2020, de 28 de maig; STS de 13 de juny de 2019; 35/2019, de 21 de gener, FJ 4; 1822/2018, de 19 de desembre, FJ 6; 466/2018, de 20 de març, FJ 2, i 1608/2017, de 25 d'octubre, FJ 3) ha reiterat la necessitat de repetir el tràmit i de procedir a una segona audiència, si es justifica que els canvis introduïts constitueixen modificacions substancials del text, tant per la rellevància intrínseca de les alteracions com per la seva significació relativa.

I la Sentència més recent, també de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, Secció Tercera, núm. 519/2025, de 6 de maig de 2025, que reitera la jurisprudència existent i que per la seva claredat es reproduïx parcialment:

«En definitiva, en el caso de cambios o alteraciones en el proyecto tras el trámite de audiencia o información pública, aunque hayan sido sugeridas en el curso de la propia tramitación, será necesario reiterar el trámite si los cambios introducidos son sustanciales; definida la sustancialidad en los términos ya vistos: que los cambios introducidos afecten a aspectos nucleares de lo proyectado, tanto por la relevancia intrínseca de las alteraciones como por su significación relativa, esto es, poniéndolas en relación con el conjunto de la disposición a fin de determinar en qué medida alteran de manera sustantiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto. Como dijo la Sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2022 (RC 4145/2021), tal sustancialidad deriva de que se trate de una modificación en el texto aprobado respecto del que fue sometido a información pública que suponga "una modificación esencial de la norma [...] en su concepción o estructura", "en su finalidad" o "en cuestiones tan esenciales que requieran un nuevo período de información pública."»

Hom és conscient de la inexistència de paral·lelismes entre el procediment legislatiu i l'administratiu, i dels dubtes que poden sorgir a l'hora d'aplicar la solució de la jurisdicció ordinària al cas que ens ocupa. Ara bé, en cas de dubte, soc del parer que escau una interpretació de la norma d'acord amb els

principis que afavoreixen la participació, i més en el present supòsit, tractant-se d'una participació qualificada, garantida i protegida pel legislador estatutari, com és la dels ens locals, configurats pel propi Estatut com a integrants del sistema institucional de Catalunya.

I això perquè, a més, no podem oblidar que la intervenció del Consell de Governos Locals, i de les entitats representatives, si escau, es concep com un mecanisme que hauria de possibilitar que el món local pogués traslladar a les disposicions amb rang de llei les seves realitats territorials específiques i funcionals, les seves aspiracions quant a les seves competències i els seus recursos materials i financers, i poden contribuir, si són escoltats, a millorar l'exercici de l'activitat legislativa que els afecta, mitjançant el qual es pot contribuir a respectar el principi de diferenciació previst en l'article 88 EAC.

També afavoreix aquesta interpretació, per una banda, la Carta europea de l'autonomia local de 1985, que recull la consulta a les entitats locals als processos de planificació i decisió que els afectin com un dels aspectes essencials de l'autonomia local, juntament amb la Recomanació núm. 171, de 2 de juny de 2005, del Congrés de Poders Regionals i Locals del Consell d'Europa sobre l'aplicació de la Carta europea d'autonomia local, que posa especial èmfasi en el principi de participació dels ens locals en els procediments que els afectin, i el configura com un principi fonamental de l'ordenament europeu, amb l'objectiu de contribuir a una millor governança pública i al desenvolupament democràtic.

Coincideixo també en la part del Dictamen quan reconeix que «la incorporació de nous continguts aliens als considerats en les audiències —encara que, d'acord amb la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva compleixin l'exigència de congruència— pot arribar a afectar de manera rellevant i fins i tot a impossibilitar l'exercici de les facultats de participació dels ens locals que, a diferència d'altres compareixents en audiència, són objecte de garantia i exigència estatutària». I precisament, considero que aquest és el supòsit

examinat, i que en el cas que ens ocupa es produeix una afectació de l'exercici de les facultats de participació dels ens locals, perquè les entitats representatives dels ens locals no han estat escoltades sobre aquests nous continguts que no existien en el moment de les audiències i, certament, com diu el Dictamen, s'han presentat d'acord amb el que preveu el Reglament del Parlament i són congruents amb el text de la norma, però han modificat substancialment el text inicial i no s'ha articulat cap mecanisme per garantir que els ens locals fossin escoltats novament.

Aquesta és la principal diferència respecte dels drets dels diputats i diputades, —que coincideixo amb el Dictamen que no han estat vulnerats— perquè, en el seu cas, el procediment parlamentari no els ha impedit de forma absoluta pronunciar-se sobre aquestes esmenes, tenint en compte que durant el procediment, i amb posterioritat a la presentació de les esmenes, els grups parlamentaris han tingut l'oportunitat de fixar posició tant respecte del Projecte de llei com de les esmenes presentades per la resta de grups, i han pogut intervenir en el debat en ponència, en la votació en comissió i, posteriorment, podran intervenir en el Ple, a través dels instruments reglamentaris previstos.

Segons la meua opinió, la finalitat de la participació dels ens locals és garantir l'autonomia local; per tant, aquesta està concebuda com un instrument, entre d'altres, per garantir els interessos locals en el que estableixen els textos legislatius, bàsicament perquè permet que, abans que es prengui la decisió en forma de norma, a qui correspon adoptar aquesta decisió pugui tenir en compte o no el parer dels governs locals.

Aquesta finalitat només es compleix si la participació és efectiva i, perquè ho sigui, és necessari que es preservin un seguit d'exigències que, segons el meu criteri, en el procediment legislatiu objecte d'anàlisi no s'han complert. La primera és la temporal: la participació hauria de ser anterior i no posterior a la presa de la decisió normativa, i la segona és la material: l'escolta als ens

locals s'hauria de produir en relació amb la proposta normativa que realment es discuteix, la que se sotmetrà a votació i, si és el cas, serà aprovada i tindrà sobre els ens locals una afectació concreta i directa.

I, per aquest motiu, la posició que defenso és que la participació de les entitats municipalistes, que s'ha produït sobre una versió del Projecte de Llei que és anterior i diferent, de manera substancial, a la que finalment és objecte d'aprovació, no pot complir la finalitat atribuïda a la participació dels governs locals en el procediment legislatiu. S'haurà complert de manera formal, però no material o substantiva.

Per tot això, considero que durant la tramitació del Projecte de Llei s'han vulnerat els articles 85 i 86.3 EAC i no s'ha respectat el principi d'autonomia local quant a les facultats de participació dels ens locals.

Barcelona, 2 de desembre de 2025

**VOT PARTICULAR** que formula la consellera senyora Montserrat Rosell Martí al Dictamen 5/2025, emès en data 2 de desembre, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

---

En l'exercici de la facultat conferida per l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, amb el degut respecte a l'opinió expressada per la majoria del Consell, expreso les raons que em porten a discrepar de la conclusió novena del Dictamen i, en conseqüència, a concloure que l'article 11 del Projecte de Llei, en la nova redacció que dona a l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014, també des de la perspectiva del seu contingut material, vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE en relació amb l'article 33 CE.

En la sol·licitud de dictamen, els diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, sostenen que l'apartat 3 de la nova redacció de l'article 47 del Decret 75/2014 preveu una pròrroga automàtica de les qualificacions dels habitatges de protecció oficial quan es troben en una zona de mercat residencial tensionat i mentre aquesta es mantingui. I afirmen que «aquesta pròrroga automàtica modifica la resolució de la qualificació original sense procediment administratiu de revisió que permeti al titular exercir el seu dret de participació, i sense, per tant, el consentiment del propietari» i que estableix «una evident retroactivitat que afecta a drets adquirits en el moment de la resolució administrativa de qualificació, que havia generat una situació jurídica individualitzada». I conclouen que «[a]ixò vulnera manifestament els principis d'irretroactivitat, d'invariabilitat de les resolucions administratives i de seguretat jurídica».

La meua opinió és coincident amb la del Dictamen quan indica que l'adopció de normes que projecten efectes futurs sobre situacions generades amb anterioritat a la seva aprovació constitueix un supòsit de retroactivitat en sentit propi o autèntica quan incideix en drets determinats i consolidats i, en canvi, un cas de retroactivitat impròpia quan es tracta de drets pendents, futurs, condicionats i expectatives.

I també és coincident en la determinació que efectua del marc constitucional de la seguretat jurídica en matèria de limitacions del canvi normatiu pel que fa a la previsió d'efectes retroactius i la síntesi dels elements essencials d'aquest marc.

Així, quant a la retroactivitat en sentit propi (FJ 5.1.B.b), estableix que s'exigeix l'existència de drets consolidats, assumits i integrats en el patrimoni del subjecte, i s'afirma que «la regla general és de prohibició, generant la inconstitucionalitat de la norma, amb una excepcional possibilitat de justificació extraordinària en l'existència d'un interès públic prevalent (STC 116/2009, de 18 de maig, FJ 3 i 4, i 176/2011, de 8 de novembre, FJ 5)».

Mentre que, en referir-se a la retroactivitat en sentit impropï, el Dictamen indica (FJ 5.1.B.c) que «la retroactivitat impròpia no és, per si mateixa, una causa d'inconstitucionalitat, sinó que, quan es produeix, pot limitar la llibertat de configuració del legislador a partir de la valoració casuística de diverses variables vinculades amb la intensitat i la previsibilitat de les afectacions i amb l'interès públic que motiva la norma. Així, una afectació d'aquest tipus només excepcionalment comportarà la inconstitucionalitat de la norma, sens perjudici d'eventuals efectes de responsabilitat en casos individuals que, si escau, hauran de ser objecte de pronunciament mitjançant els procediments corresponents d'acord amb les exigències aplicables. Com expressa el Tribunal Constitucional, "lo que no cabe es equiparar esa eventual garantía de indemnidad con un pretendido derecho subjetivo a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico" (STC 237/2012, FJ 6)».

Serà precisament en l'aplicació d'aquest paràmetre de constitucionalitat a l'article 11 del Projecte de llei en la nova redacció que dona a l'apartat 3 de l'article 47 del Decret 75/2014 objecte d'examen on rau la meua discrepància ja que, al meu entendre, hauria d'haver comportat la declaració de vulneració del principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE i, per tant, la seva inconstitucionalitat.

Primerament, he d'indicar que soc coincident amb el Dictamen en entendre que el nou article 47.3 comporta una aplicació retroactiva en sentit propi o també anomenada retroactivitat autèntica. Així, el Dictamen entén que «[l]a interpretació del precepte examinat segons la qual és d'aplicació a les qualificacions d'habitatge amb protecció oficial adoptades amb anterioritat a l'entrada en vigor de la nova regulació implica, efectivament, l'alteració de les condicions del dret de propietat ex article 33 CE (i, eventualment, facultats de tipus patrimonial) resultants d'una actuació formal i expressa de l'Administració (la resolució de qualificació, que ha d'indicar el període de durada del règim de protecció i les limitacions a les quals estan subjectes els

habitatges, art. 46.4 Decret 75/2014). El dret afectat, doncs, en la configuració que deriva d'aquests actes administratius, es troba perfectament delimitat i ja integrat en el patrimoni del seu titular i no es tracta d'un dret condicionat o pendent d'alguna eventualitat incerta, i encara menys d'una expectativa» (FJ 5.2.B.c). I que cal concloure, per tant, que el precepte comporta una aplicació retroactiva en sentit propi.

I també soc coincident amb el Dictamen quan expressa que no consta cap valoració expressa del legislador sobre la finalitat específicament perseguida pel precepte examinat.

Aquests dos elements, el reconeixement de l'existència d'una retroactivitat en sentit propi o autèntica i la manca de cap valoració expressa del legislador que concreti la justificació de la mesura ja apunten, al meu criteri, que la dita mesura no supera el filtre de constitucionalitat. Cal insistir, en allò que fa referència a la retroactivitat en sentit propi o autèntica, que la regla general és la prohibició de retroactivitat, cosa que genera la inconstitucionalitat de la norma, amb una excepcional possibilitat de justificació extraordinària en l'existència d'un interès públic prevalent que justifiqui la mesura concreta, i que, al meu parer, com s'exposarà, no existeix.

Davant l'absència de cap justificació del precepte a la norma, el Dictamen es remet a la finalitat general del Projecte de Llei de fer efectiu el dret d'accés a l'habitatge previst als articles 26 EAC i 47 CE afirmant que aquesta retroactivitat en sentit propi no resultarà necessàriament inconstitucional si existeix una exigència qualificada del bé comú que la justifiqui, la qual cosa entén requereix examinar addicionalment les variables de previsibilitat i la intensitat de l'afectació en relació amb els objectius perseguits. No comparteixo aquest raonament.

Al meu entendre, el Dictamen, a l'hora d'examinar la constitucionalitat del precepte, aplica els criteris que corresponen als supòsits de retroactivitat en

sentit impropri (i que han quedat exposats en el FJ 5.1.B.c del mateix Dictamen: intensitat d'afectació als destinataris, previsibilitat de la modificació i interès públic que fonamenti la norma) a un supòsit que expressament es reconeix de retroactivitat en sentit propi o autèntica tenint en compte que, llevat de casos molt excepcionals, la regla general és la prohibició d'irretroactivitat.

No és objecte de discrepància la garantia d'un dret constitucional i estatutari d'accés a l'habitatge, ni tampoc que l'existència d'un parc d'habitatges de protecció oficial (públic i privat) pot ser un instrument important per impulsar l'accés a l'habitatge. Però, tractant-se d'una mesura que projecta efectes futurs sobre situacions generades amb anterioritat a la seva aprovació i que incideix en drets individuals determinats i consolidats resultant d'una actuació formal i expressa de l'Administració (la resolució de qualificació), calia, al meu entendre, una justificació reforçada i adequada de la mesura concreta que el legislador ha omès (criteri de necessitat de la mesura en contraposició a altres drets constitucionals afectats, idoneïtat en el sentit de justificar que l'objectiu perseguit no podia assolir-se mitjançant instruments menys lesius per als drets individuals i tenint present que es tracta d'habitatge que ja compleix amb la funció residencial que pretén la mesura i sense que consti cap dada que ens permeti valorar que la finalització de la qualificació pot comportar un canvi d'aquest ús o en quin percentatge això podria succeir —objectiu que, a més, ja s'acompleix amb la limitació d'usos als habitatges ubicats en zones de mercat residencial tensionat que preveu el mateix Projecte de Llei—, la proporcionalitat de la mesura i la seva excepcionalitat), sense que pugui suplir aquesta funció la remissió a la finalitat general del Projecte de Llei de fer efectiu el dret d'accés a l'habitatge atès que, si bé la finalitat descrita té un alt valor constitucional, no justifica prou, al meu criteri, la intensitat ni les condicions exigides per excepcionar la regla general d'irretroactivitat.

Tampoc són suficients, al meu parer, els altres criteris exposats en el Dictamen referents a la previsibilitat de la modificació i a la intensitat de l'afectació, propis de l'anàlisi de la retroactivitat impròpia (que no és el cas), exposats en el Dictamen per justificar la constitucionalitat del precepte:

1) En primer lloc, respecte de la intensitat de l'afectació, el Dictamen indica que «la regulació examinada incideix en els drets afectats amb una intensitat adequadament modulada. D'una banda, perquè mentre duri el període temporal de vigència de les zones de mercat residencial tensionat s'aplica només a les esmentades zones. En aquestes, en què l'exigència d'actuacions públiques és especialment elevada, tant el Tribunal Constitucional [...] com aquest Consell (DGCE 1/2023, FJ 2) han acceptat expressament altres limitacions en els drets dels propietaris. D'altra banda, cal tenir en compte que els propietaris afectats han accedit a aquesta condició en el marc d'un règim especialment favorable establert per les institucions públiques, i que les limitacions que s'imposen no impliquen la introducció de noves restriccions al seu dret, sinó el perllongament de les restriccions ja vigents.»

En la meua opinió, la rellevància de l'afectació del precepte examinat no s'hauria de mesurar pel seu àmbit d'aplicació (zones de mercat residencial tensionat) sinó per la intensitat d'aquesta afectació sobre els drets individuals consolidats. I la mesura implica la supressió d'uns drets adquirits. Passar d'una limitació temporal acotada en el temps a una limitació indefinida i que, fins i tot, pot ser permanent és una transformació substancial i una expropiació encoberta de drets econòmics sense compensació. La desaparició d'una data certa per a la desqualificació a una d'indeterminada, circumstància que, a més, dependrà del legislador i que pot variar en funció de criteris polítics o conjunturals, incrementa, a més, la inseguretat jurídica en el vessant de previsibilitat de la seva aplicació, tenint present que la norma incideix en drets consolidats, assumits i integrats en el patrimoni dels propietaris afectats en la mesura que van planificar la seva activitat

econòmica sobre la base d'un règim temporal clar que va generar expectatives legítimes sobre la desqualificació en una data determinada.

En aquest sentit, la STC 51/2018, de 10 de maig (FJ 5), indica, en referència al criteri de l'«alcance de su impacto» que «se podrá excluir la lesión del principio de seguridad jurídica si la medida retroactiva no causa daño alguno o causa daño de escasa entidad», que no és el cas. En aquest sentit, entén que «"no cabe una invocación en abstracto de la confianza legítima cuando no estamos frente a conductas, decisiones o actuaciones que se puedan considerar defraudadas o cuyos resultados se hayan visto alterados a posteriori", pues no se protege la confianza legítima en abstracto, sino la de quienes han realizado "actuaciones 'en la confianza' del mantenimiento de un determinado régimen jurídico" (STC 181/2016, FJ 5). Dicha confianza ha de ser generada por un acto del poder público conforme al cual los ciudadanos han configurado la decisión relativa a su conducta (STC 222/2003, FJ 4)».

I en el supòsit examinat, és evident l'existència d'un dany econòmic important, com és l'increment del valor patrimonial derivat de la finalització del règim de vigència de la qualificació de protecció oficial, que tampoc s'ha valorat, així com l'existència d'una resolució administrativa de qualificació generadora d'aquesta confiança.

2) En segon lloc, tampoc coincideixo en l'anàlisi que fa el Dictamen sobre la previsibilitat de la mesura.

Prèviament a analitzar aquesta qüestió, és del meu interès fer esment del fet que la jurisprudència constitucional ha establert, llevat de supòsits molt excepcionals, que «cuando se trata de una retroactividad en grado máximo [...], la previsibilidad no forma parte del análisis de su constitucionalidad» (STC 116/2009, FJ 3, reiterada a la STC 51/2018, FJ 5).

Feta l'anterior consideració, en aquest punt el Dictamen indica que «[p]el que fa a la previsibilitat de les mesures legals adoptades, la modificació de les

condicions temporals de vigència de les qualificacions d'habitatge amb protecció oficial no és una situació imprevisible. Ben al contrari, les reformes de l'article 79 de la Llei 18/2007, abans assenyalades, mostren clarament el caràcter freqüent d'aquests canvis, plenament presents, a més, en el debat públic actual» (FJ 5.2.B.c).

Al meu parer, el raonament efectuat en el Dictamen en aquest punt no té en compte que l'existència d'una resolució administrativa prèvia reconeixedora d'uns drets exclou, d'entrada, la previsibilitat de la seva modificació, oimés si tenim en compte la regla general de la seva irretroactivitat. Tot al contrari, entenc que el fet mateix de l'existència d'una resolució administrativa va generar en els propietaris que podrien resultar afectats per la mesura unes expectatives legítimes i consolidades que van permetre preveure la desqualificació en una data determinada. Tampoc consta l'existència de cap advertiment sobre una possible alteració del règim reconegut que no preveia la normativa vigent. I les diferents modificacions legislatives que han afectat les condicions temporals de vigència de les qualificacions d'habitatge privat amb protecció oficial han estat projectades sempre a situacions futures i no a situacions jurídiques anteriors a la seva vigència. En aquest sentit, cal remarcar que el mateix Decret Llei 17/2019, que va introduir la vigència indefinida de les qualificacions d'habitatges de protecció oficial a partir de la seva entrada en vigor i al qual es fa referència, en aquest punt, en el Dictamen, precisament en va excloure expressament els habitatges privats de protecció oficial qualificats definitivament abans de la seva entrada en vigor i ara objecte de la mesura objecte d'examen, establint expressament en la seva disposició transitòria segona que:

«1. Són aplicables als habitatges amb protecció oficial qualificats definitivament abans de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei la vigència de la qualificació i els preus de venda i rendes màxims determinats d'acord amb el règim jurídic vigent quan es van qualificar, llevat que es tracti d'habitatges que formin part

d'un patrimoni públic de sòl i habitatge, supòsit en el qual s'aplica el nou règim pel que fa a la vigència de la seva qualificació.»

Així, al meu entendre, les reformes de l'article 79 de la Llei 18/2007 el que acrediten és precisament la imprevisibilitat de la mesura. Així, les reformes efectuades pel citat Decret Llei 17/2019, quan s'han referit als habitatges privats de protecció oficial (ara objecte del precepte examinat), han estat projectades a situacions futures, de manera que s'ha establert la irretroactivitat en referència als habitatges privats de protecció oficial qualificats definitivament abans de l'entrada en vigor d'aquell Decret Llei, preveient expressament que els continuaria sent aplicable la vigència de la qualificació i els preus de venda i rendes màxims determinats d'acord amb el règim jurídic vigent quan es van qualificar.

Per acabar, com diu la STC 51/2018 (FJ 5.d):

«[e]n síntesis, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su vertiente de protección de la confianza legítima constituye "un valor central del ordenamiento jurídico" (STC 121/2016, FJ 5), vinculado a la idea de Estado de Derecho que proclama el art. 1.1 CE (STC 222/2003, FJ 4) y si bien no se puede erigir en un "valor absoluto" (por todas, SSTC 126/1987, FJ 11; 182/1997, FJ 11 y 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17), tampoco puede convertirse en "una mera ilusión o en un principio vacío de contenido" (STC 121/2016, FJ 5)».

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

Barcelona, 4 de desembre de 2025