

Decret Llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme

203-00008/15

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 30200 / Coneixement: Mesa del Parlament, 25.03.2025

Al president del Parlament

Senyor,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, una còpia del Dictamen 1/2025, d'aquest Consell, emès el 19 de març de 2025, en relació amb el Decret Llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme.

Atentament,

Barcelona, 20 de març de 2025

Joan Vintró Castells, president

Dictamen 1/2025, de 19 de març, sobre el Decret Llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme

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

Dictamen

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, respecte del Decret Llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme (DOGC 9359, de 26 de febrer de 2025).

Antecedents

1. El dia 4 de març 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. E2025000063), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, de 4 de març de 2025, pel qual, de conformitat amb l'article 27.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 16.1.c i 23.c LCGE, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Decret Llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme, presentada el dia 3 de març de 2025 per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (Reg. Parlament núm. 26741). La documentació tramesa pel Parlament adjuntava l'expedient d'elaboració del Decret Llei, que contenia dues memòries justificatives, l'Informe jurídic, l'Informe de la Direcció General de Pressupostos i el text del Decret Llei aprovat pel Govern.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 6 de març de 2025, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller senyor Enoch Albertí Rovira.

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 tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. En data d'11 de març de 2025, es va rebre en el Registre del Consell, mitjançant un escrit de la directora general de Relacions Institucionals i amb el Parlament, del Departament de la Presidència, com a informació i documentació complementàries de què disposa el Govern, un Informe elaborat pel Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica (Reg. núm. E2025000072).

5. El Consell, en la sessió de 14 de març de 2025, va constatar uns defectes formals en l'Informe esmentat en el punt anterior i va acordar demanar al Govern la seva esmena (Reg. núm. S2025000034).

6. Posteriorment, en la mateixa data, es va rebre en el Registre del Consell un escrit de la directora general de Relacions Institucionals i amb el Parlament, del Departament de la Presidència, el qual es va acompanyar amb l'Informe elaborat pel Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica amb els requeriments formals pertinents (Reg. núm. E2025000080). Als efectes del present Dictamen, l'Informe tramès en aquesta data és el que serà objecte de valoració per part del Consell.

7. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 19 de març de 2025 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 27.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

Segons s'ha indicat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, a l'empara dels articles 23.c i 27 LCGE, han sol·licitat dictamen al Consell respecte al Decret llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme, sotmès a la validació del Parlament (en endavant, Decret llei o DL 2/2025).

Per tal de delimitar l'objecte del present Dictamen, exposarem, en primer lloc, les raons que, segons el mateix Decret llei 2/2025, justifiquen l'adopció d'aquesta norma d'origen governamental, així com també, molt sintèticament, les línies generals de les mesures que s'hi contenen. Segonament, concretarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que el Decret llei suscita als peticionaris i els motius en què els fonamenten. I, en darrer terme, indicarem quina serà l'estructura del nostre pronunciament consultiu per donar la resposta convenient a les qüestions anteriors.

1. El Decret llei 2/2025, dictat, segons el seu preàmbul, a l'empara dels articles 137 i 149 EAC, té per objecte l'aprovació de tot un seguit de mesures en els àmbits, entre d'altres, d'habitatge i urbanisme, mitjançant la modificació de la normativa, legal i reglamentària, que les regula actualment, a les quals es farà referència més endavant.

El seu preàmbul justifica la necessitat extraordinària i urgent de l'adopció d'aquest tipus de norma d'origen governamental i de caràcter excepcional (art. 64.1 EAC) en la «manca d'aprovació dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2025» i en el fet que aquesta mancança ha suposat «per segon any consecutiu una nova situació de pròrroga pressupostària, en concret de la Llei 2/2023, de 16 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2023». Així, es posa en relleu que aquest període de pròrroga pressupostària corresponent a l'exercici 2025

«planteja un seguit de reptes que el Govern de Catalunya ha d'afrontar i que, per raó de la seva urgència i necessitat, no es poden ajornar».

En conseqüència, es diu que, «tot i la inexistència d'un nou pressupost», la problemàtica de l'accés a l'habitatge, «considerat un dret fonamental, requereix que s'adoptin amb urgència mesures que permetin garantir-lo».

Igualment, el preàmbul remarca que «davant la necessitat extraordinària i urgent que suscita la situació de pròrroga esmentada» el Govern «pot dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei», i que aquest darrer instrument «és un recurs extraordinari del Govern i, per tant, se n'ha de fer un ús prudent i limitat a les situacions que realment mereixen la consideració d'urgents i convenients».

A l'últim, assenyala que el «principi de necessitat ha quedat acreditat a la justificació i la concurrència del pressupòsit habilitant que exigeix l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya [que] ha quedat descrita en aquesta part expositiva», en els termes que tot just s'han exposat. Afegeix, també, que «[d]acord amb els principis de necessitat i eficàcia, aquest decret llei es justifica per les raons d'interès general que persegueix aquesta norma i que exigeix un instrument jurídic eficaç». D'aquesta manera, afirma, «el decret llei és l'instrument més immediat per garantir-ne l'assoliment», alhora que compleix amb el «principi de proporcionalitat, ja que es tracta d'una regulació mínima i indispensable» per a la consecució dels objectius perseguits per la norma.

2. El Decret llei s'estructura en tres títols, que contenen deu articles, que modifiquen cinc lleis, tres decrets llei, un decret legislatiu i un decret; dues disposicions transitòries; una disposició derogatòria, i dues disposicions finals.

A continuació, efectuarem una síntesi de les principals mesures introduïdes pel Decret llei 2/2025 i ho farem a partir del contingut dels preceptes que s'hi refereixen i de l'explicació que conté el preàmbul que, en no ser exhaustiva, requereix que ens remetem també a la documentació que forma part de l'expedient d'aquesta norma elaborat pel Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, tramesa pel Departament de la Presidència al Parlament en data 27 de febrer de 2025, rebuda pel Consell juntament amb la sol·licitud de dictamen. En relació amb aquestes mesures, les explicacions contingudes en l'Informe del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, rebut com a informació complementària el dia 14 de març de 2025, segons s'ha reflectit en els antecedents, i ateses les seves característiques, seran tractades en el fonament jurídic tercer.

En el primer títol, relatiu a les mesures en l'àmbit de l'obra pública (art. 1), es modifica la Llei 3/2007, de 4 de juliol, de l'obra pública i, en concret, la tramitació de projectes d'obres de competència de la Generalitat (art. 19), que, segons disposa el preàmbul (par. novè), en la seva redacció actual, produeix confusions i interpretacions errònies amb les disposicions que sobre aquesta tramitació i per a cada tipus d'obra estableixen les legislacions sectorials.

El títol II, sobre mesures administratives (art. 2), modifica la Llei 13/1996, de 29 de juliol, del Registre i el dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes i de modificació de la Llei 24/1991, de l'habitatge. I, específicament, es redueix l'actual percentatge de recursos que l'Institut Català del Sòl ha de mantenir per garantir l'efectivitat en el pagament de les cancel·lacions i les devolucions de les fiances que tingui en dipòsit (art. 7.1), amb la finalitat, segons diuen el preàmbul i la Memòria de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, d'incrementar la disponibilitat dels recursos públics destinats a inversions per a la construcció d'habitatge públic protegit. Aquesta mateixa modificació de la Llei 13/1996 ja es va dur a terme pel Decret llei 6/2024, de 24 d'abril, de mesures urgents en matèria d'habitatge, però va perdre la seva vigència quan aquest va ser derogat per manca de validació parlamentària (Acord de la Diputació Permanent del Parlament, de 23 de maig de 2024).

En el títol III, que conté un extens conjunt de mesures en matèria d'urbanisme i habitatge (art. 3 a 10), es modifiquen diversos preceptes legals i reglamentaris del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost (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 sectorial 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, i del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials, respectivament.

Segons consta en el preàmbul del Decret llei 2/2025 i en les memòries justificatives que formen part de l'expedient del Govern, l'article 3 DL 2/2025 i, en menor proporció, també l'article 4 efectuen modificacions en el TRLU i el RLU per garantir el mateix nivell de publicitat i informació en els instruments de gestió urbanística i en les figures de planejament urbanístic i per exigir l'ús del format interoperable (art. 8.5.b i .d, 8.6 i 103 TRLU, i art. 17 i 18 RLU).

Altres mesures de reforma del TRLU que es preveuen en l'article 3, tal com indiquen el preàmbul i la Memòria de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, s'orienten a garantir la «necessària seguretat jurídica que ha de donar la regulació vigent aplicable i evitar previsions que puguin dificultar-ne l'aplicació, ajustant les seves determinacions a disposicions que, per competència, esdevenen d'obligat compliment i derogant aquelles normes que, per coherència, cal eliminar de l'ordenament jurídic» (par. tretzè preàmbul). És el cas de la supressió de la remissió al reglament per a la regulació de les raons imperioses d'interès general que permeten exceptuar l'aplicació de la Directiva de serveis (art. 9.8 TRLU); l'ampliació del termini de caducitat dels procediments de protecció de la legalitat urbanística (art. 202.1 TRLU); la modificació dels percentatges de sòl que els plans d'ordenació urbanística municipal han de reservar per a la construcció d'habitatge públic protegit (HPP), l'eliminació de l'exempció d'aquesta obligació mínima en alguns casos (art. 57.3 TRLU), i l'establiment dels terminis per desenvolupar, executar i patrimonialitzar els drets urbanístics, a l'efecte de les indemnitzacions per modificacions o revisions del planejament urbanístic que impedeixin o alterin la facultat de participar en actuacions de transformació urbanística (art. 115.3 TRLU). A més, s'introdueix una nova i extensa regulació de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics (disp. add. vint-i-cinquena TRLU) amb la finalitat de resoldre la problemàtica «d'un gran nombre d'urbanitzacions en sòl rústic», preveient «un règim especial per abordar el problema de les urbanitzacions nascudes els anys 60 i 70, consolidades sovint amb mancances i processos d'urbanització inacabats, que han aflorat atesa la tendència actual de convertir-les de segona a primera residència» (par. dissetè del preàmbul, que cita literalment la Memòria de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana), i es deroga l'article 28 RLU relatiu a la determinació del caràcter anticipat de les modificacions del planejament a efectes indemnitzatoris (disp. derog.).

A les anteriors mesures s'hi afegeixen les que tenen per objecte combatre la situació d'emergència climàtica, incentivar el necessari estalvi energètic i incorporar regulacions que simplifiquin els tràmits per a les instal·lacions d'obtenció d'energies renovables, que són l'establiment dels requisits que han de complir les instal·lacions per a l'aprofitament de l'energia solar mitjançant captadors solars tèrmics o panells fotovoltaics, sense necessitat de modificar el planejament urbanístic, en el cas de construccions amb una tipologia d'edificació aïllada (art. 9 bis.1.b TRLU), i la substitució del terme instal·lacions de producció d'«electricitat» per d'«energia» per definir aquelles instal·lacions que es poden admetre com a noves construccions en sòl no urbanitzable (art. 47.6.h TRLU).

Així mateix, i amb l'objectiu de fomentar la simplificació del sector públic institucional, tal com explicita la citada Memòria de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, s'eliminen els consorcis urbanístics en les àrees residencials estratègiques (AREs), que se substitueixen per convenis urbanístics i es regula el règim transitori corresponent «per seguretat jurídica» (disp. transitòria vint-i-dosena del TRLU). En aquest grup, la Memòria esmentada inclou la condició de l'Institut Català del Sòl (INCASÒL) com a administració actuant quan així ho determini la persona titular del departament competent en matèria d'urbanisme (art. 23.1.b, en coherència amb el que es ja preveia per a les AREs a l'art. 157.3 TRLU) i la flexibilització de requisits en les modificacions de planejament urbanístic quan tinguï per objecte la construcció d'un equipament docent o sanitari de titularitat pública (art. 98.7 TRLU).

Adicionalment, segons fa avinent la Memòria tot just citada, en el mateix sentit que el preàmbul (par. catorzè), es reformen i s'afegeixen també diversos preceptes en el TRLU (art. 43.2 i 188.3.ter, disp. add. vint-i-sisena i disp. trans. vint-i-tresena) i en la Llei 12/2017 (art. 12, apt. 4, afegit per l'art. 9 DL 2/2025) amb vista a «incrementar els recursos públics per tal de destinar-los a inversions per a la construcció d'habitatge públic protegit (HPP), fomentar aquest tipus d'habitatge i altres tipus d'allotjament, tot garantint l'eficàcia en la gestió del sòl destinat a HPP, simplificant l'obtenció del permís per iniciar l'execució d'obres d'HPP, afavorint les promocions d'HPP de lloguer i agilitzant la contractació del servei de redacció del projecte i direcció d'obra». Entre totes aquestes mesures, es pot destacar la reducció dels percentatges de cessió de sòl corresponents a l'aprofitament urbanístic en el cas de promocions socials sense ànim de lucre que duguin a terme HPP (art. 43.2 TRLU) o la possibilitat de sol·licitar una llicència bàsica prèvia quan es tracti d'obres amb la finalitat de promoure i construir HPP (art. 188.3 ter TRLU). I, així mateix, la relació d'un amplíssim i variat ventall d'afectacions del text del TRLU en l'àmbit dels plans urbanístics per a la implantació d'actuacions declarades d'interès general superior (disp. add. vintisisena), que inclouen també modificacions lingüístiques i de tipus tècnic, com ara, la correcció d'una remissió a un precepte reglamentari que era erroni (apt. 12 disp. add. vint-i-sisena).

D'altra banda, el Decret Llei 2/2025 «a fi de fer front a la problemàtica derivada de procediments successoris» i facilitar la «continuitat d'activitats en sòl rústic» (par. quinzè del preàmbul) incorpora també mesures en relació amb les explotacions familiars agràries (art. 47.6 bis.b TRLU).

A l'últim, l'article 3 DL 2/2025 conté altres mesures de caire urbanístic de modificació del TRLU, que no estan esmentades ni explicades de manera particular al preàmbul ni a les memòries de l'expedient de tramitació del Govern. Del seu contingut es desprèn que s'incorpora la possibilitat d'autoritzar usos i obres provisionals en el sòl urbanitzable no delimitat (art. 52.2 i .3, i 53.1, tot i que diu «apartat 1 de l'apartat 3 de l'article 53» TRLU) i s'introdueix, entre les condicions que han de complir els sectors subjectes a un pla de millora urbana i els sectors de planejament parcial urbanístic per poder ser objecte de desenvolupament per subsectors, l'acreditació de l'ordenació detallada de tot el sector, a fi de garantir l'equilibri de l'aprofitament urbanístic i de les cessions i càrregues entre el subsector i la resta de l'àmbit o, altrament, el reequilibrament corresponent (art. 93.c TRLU).

L'article 5 DL 2/2025 se centra en la modificació de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (LDH), per introduir mesures que, segons declara el preàmbul del Decret Llei, «moltes són necessàries per adaptar-la a la Llei 12/2023 estatal, pel dret a l'habitatge, amb l'objectiu de revertir 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 tensat. Així, s'estableixen mesures per reforçar la seguretat jurídica i 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» (par. divuitè).

En aquest sentit, per tal d'«ampliar els àmbits en què l'Administració [de la Generalitat] pot exercir els drets de tanteig i retracte per tal d'afavorir l'existència d'una oferta d'habitatge suficient i adequada, que doni resposta a la demanda existent i permeti un equilibri del mercat, i que asseguri la transparència i un correcte funcionament d'aquest mercat» (par. dinovè), s'estableix la potestat de l'Administració de la Generalitat d'exercir el dret de tanteig i retracte en la transmissió d'habitatges en zones declarades mercat residencial tensat o ZMRT (art. 15.2 LDH). De fet, aquesta potestat ja va ser introduïda pel Decret Llei 6/2024, a què ja ens hem referit, derogat per manca de validació parlamentària.

També s'afegeix que els programes específics de foment de l'accés a l'habitatge i de la rehabilitació puguin determinar la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial (art. 79.1.c LDH), com a mesura, segons diu el preàmbul de la norma, «orientada a disposar d'habitatges assequibles suficients i en condicions d'habitabilitat» (par. vintè). I, alhora, que els dits programes puguin establir els preus de venda i rendes màxims dels habitatges amb protecció oficial (art. 83.1 LDH), a fi de «fomentar la incorporació del parc ja existent d'habitatges al règim de la protecció oficial, amb el consegüent increment del parc protegit i la reducció de l'especulació» (par. vint-i-unè).

Com a mesures adreçades a garantir una gestió més eficient en l'àmbit de la protecció del dret a l'habitatge que correspon a l'Administració, d'acord amb el preàmbul (par. vint-i-dosè), s'amplia el termini de caducitat de la inscripció en el Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial, que esdevé automàtic per la supressió del previ advertiment de l'administració gestora del Registre (art. 95.9 LDH). A més, es preveu que, en l'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial de promoció privada, en règim de lloguer, les persones inscrites en el dit Registre que, tot i complir els requisits establerts en l'anunci, no participin en el procediment, causen baixa registral llevat dels casos en què s'acrediti que l'habitatge o les condicions de contractació no són adequades per a la unitat de convivència (art. 101 *bis*.4 LDH).

Així mateix, tant el preàmbul (par. vint-i-tresè) com la Memòria de la Secretaria d'Habitatge que consta a l'expedient de tramitació del Govern indiquen que s'incorpora una infracció amb caràcter greu (art. 124 LDH), relativa a la negativa del subministrament de dades a l'Administració en relació amb el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant i en el Registre de persones grans tenidores d'habitatge. Això no obstant, aquesta infracció greu ja està actualment prevista a la LDH (art. 124.1.f), de manera que el Decret Llei 2/2025 el que fa és adaptar la redacció de la conducta per fer-la coincidir amb els termes literals previstos en el derogat Decret Llei 6/2024 (art. 7).

En relació amb el Registre de persones grans tenidores, tant el preàmbul (par. vint-i-quatrè) com la Memòria de la Secretaria d'Habitatge afirmen que l'objectiu de la modificació de la LDH (disp. add. vint-i-setena) és concretar el desenvolupament reglamentari que ha de permetre la seva entrada en funcionament, atès que és una necessitat considerada «prioritària en el moment actual per tal d'identificar els habitatges que són susceptibles de mobilització per part de les administracions públiques». Val a dir que el dit desenvolupament reglamentari, que ha de regular el Registre de persones grans tenidores, està en fase inicial de tramitació i no ha estat encara aprovat (segons informació publicada al portal de Transparència del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica). Aclarit això, el que fa ara el Decret Llei 2/2025 és, d'una banda, afegir als subjectes que, segons la Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (art. 5), estan obligats a inscriure's en el dit Registre, els que tinguin també la consideració de grans tenidors d'acord amb la Llei 12/2023 pel dret a l'habitatge (art. 3.h). A més, en l'entretant de la posada en marxa del Registre de grans

tenidors, s'imposa l'obligació de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya la seva condició de grans tenidors i el nombre d'habitatges de què són titulars, des del moment en què es compleixin els requisits que originen l'obligació d'inscriure's al Registre (obligació aquesta que ja es preveia en la redacció anterior del precepte, si bé es fixava el termini d'un mes per donar-hi compliment). I l'anterior sens perjudici que, quan estigui operatiu el Registre citat, s'hi hauran d'inscriure igualment, «d'acord amb la forma, les dades i els terminis que determini el reglament».

Estretament vinculat amb l'article 5.1 DL 2/2025, l'article 6 d'aquesta norma modifica 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 (DL 1/2015), com diu el preàmbul, «per tal d'afegir supòsits addicionals de subjecció al dret de tanteig i retracte de l'Administració, perquè els pugui exercir per afavorir l'equilibri entre l'oferta d'habitatge i la necessitat de residència habitual en els municipis declarats zones de mercat residencial tensat» (par. vint-i-cinquè). A aquests efectes, s'incorporen dos nous supòsits (art. 2.2 DL 1/2015). En primer lloc, la transmissió dels habitatges situats en una ZMRT propietat d'un gran tenidor persona jurídica inscrita en el Registre de persones grans tenidores, amb l'excepció de la d'habitatges de nova construcció que es facin a persones físiques per al seu ús propi. Cal apuntar que aquesta facultat, sense la dita excepció, es va preveure a l'article 2.2 DL 1/2015, segons la nova redacció donada per l'article 12 Decret llei 6/2024, però va perdre la seva vigència el 23 de maig de 2024 en la mesura que aquest darrer, com ja s'ha dit, es va derogar. I, en segon lloc, l'adjudicació de qualsevol habitatge que provingui d'una subhasta administrativa o judicial.

Igualment, el dit article 6 afegeix una excepció al dret de tanteig i retracte per part de l'Administració de la Generalitat en cas d'adquisicions d'habitatges per part de persones físiques que compleixin una sèrie de requisits (com ara estar inscrites al Registre de sol·licitants d'habitatge de protecció oficial) i declarin acollir-se a l'excepció (art. 2.3.h DL 1/2015). A més, tots els habitatges adquirits mitjançant l'exercici del precitat dret s'han de qualificar de forma permanent com a habitatges amb protecció oficial de règim general o figura equivalent, encara que superin els preus màxims establerts per la corresponent tipologia d'habitatges amb protecció oficial (art. 2.4 DL 1/2015), «com a mesura per incrementar el parc específic d'habitatges amb protecció oficial de règim general o figura equivalent» (par. vint-i-sisè preàmbul). I, finalment, mentre no entri en vigor el decret relatiu al Registre de persones grans tenidores d'habitatge, les persones jurídiques que vulguin transmetre habitatges situats en una ZRMT han d'acreditar amb una certificació registral el nombre d'habitatges de què són propietaris en el moment de formalitzar l'escriptura de compravenda (disp. trans. única, apt. 3, DL 1/2015).

L'article 7 DL 2/2025 modifica la Llei 11/2022, de 29 de novembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles, segons recull el preàmbul del Decret llei, «per tal de facilitar-ne l'aplicació sense necessitat de preveure, en tot cas, un desenvolupament reglamentari per concretar-la» (par. vint-i-setè).

Així, afegeix les àrees urbanes entre els destinataris de l'acció del Fons de Recuperació Urbana, Ambiental i Social de Barris i Viles d'Atenció Especial (art. 1.3 Llei 11/2022); modifica els requisits d'execució mínima de les actuacions per a l'ampliació del termini màxim d'execució (art. 9.3 Llei 11/2022); quant al contingut del programa memòria d'intervenció integral, que han d'elaborar els municipis, i, en concret, del model de governança que ha d'incloure, suprimeix l'adjectiu «sol·licitant» referit al partenariat publicocomunitari (art. 17.3.f Llei 11/2022); pel que fa al finançament, precisa que la contribució del Fons de Recuperació és a l'«execució dels projectes que han obtingut finançament», en lloc d'a «les actuacions resoltes» (art. 20.1 Llei 11/2022); en la regulació del cens emfitèutic sobre els habitatges i els locals de propietat privada que es beneficiïn directament de les mesures previstes a la Llei 11/2022, s'especifica que l'import que ha de ser rescabalat en cas de transmis-

sió no pot ser superior a la inversió efectuada sobre l'immoble afectat «amb càrrec al Fons», en substitució de l'expressió «per l'ajuntament» (art. 22.2 Llei 11/2022), i, a l'últim, es confia l'aprovació del pla d'avaluació de les actuacions al departament competent en matèria de foment del programa de barris i àrees urbanes d'atenció especial que, fins a la modificació operada pel Decret Llei 2/2025, corresponia al Govern.

L'article 8 DL 2/2025 modifica el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Concretament, per actualitzar els preus de venda i rendes màximes que s'apliquen durant la transitorietat del règim jurídic aplicable (disp. trans. cinquena *bis*), amb l'objecte de «garantir la viabilitat de les noves promocions arreu del territori i facilitar el finançament de les promocions» (par. vint-i-vuitè del preàmbul). I l'article 9 DL 2/2025, com s'ha dit anteriorment, reforma la Llei 12/2017, per exceptuar de determinades especificitats els contractes del sector públic relatius a serveis derivats del procés arquitectònic i els instruments de planejament urbanístic quan es tracti de projectes vinculats a habitatges de protecció pública (art. 12.4), amb l'objectiu d'establir «una simplificació administrativa de la redacció i l'encàrrec de projectes, essencials en l'àmbit de l'habitatge» (par. vint-i-novè del preàmbul).

L'article 10 DL 2/2025 reforma el Decret Llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials (DL 1/2009), per adaptar la norma «a les circumstàncies sobre les noves modalitats d'habitatge que han anat sorgint, tal com queda reflectit en les diferents normatives que s'han aprovat en relació amb l'habitatge» (par. trentè del preàmbul). En aquest sentit, afegeix la definició d'«usos residencials» i d'«ordenació detallada» (art. 5 DL 1/2009), com també defineix el concepte d'àrees residencials i d'ús residencial dominant als efectes de les trames urbanes consolidades (art. 7 DL 1/2009).

La disposició transitòria DL 2/2025 concreta les disposicions aplicables fins a l'adaptació del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, a les mesures introduïdes pels articles 5 i 6 DL 2/2025, i les disposicions aplicables a les qualificacions dels habitatges amb protecció oficial, a l'efecte de determinar els ingressos màxims de les persones sol·licitants que accedeixin als habitatges amb protecció oficial qualificats d'acord amb el sistema de preus previst a la disposició transitòria cinquena del Decret Llei 17/2019, el preu de venda de sòl urbanitzat qualificat per a la construcció d'habitatges amb protecció oficial i el preu màxim de transmissió del dret de superfície d'un habitatge amb protecció oficial.

La disposició derogatòria DL 2/2025 deroga l'article 97 LDH, relatiu a la Comissió de Reclamacions sobre Habitatge Protegit; el capítol III del Decret 106/2009, de 19 de maig, pel qual es regulen el Registre de sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial, relatiu a la Comissió esmentada; l'article 49.2 de la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni, relatiu a la destinació dels recursos del Fons per al foment del turisme, [sic] «amb efectes a l'entrada en vigor de la modificació de l'article 24 de la mateixa Llei 5/2017, efectuada per l'article 27 d'aquesta Llei de mesures»; l'article 18.6 de la Llei 12/2017, relatiu a la obligació de licitar de manera independent de la contractació del projecte i de la direcció de l'obra el servei de direcció de l'execució de l'obra i el de la coordinació de seguretat i salut, en la contractació de projectes relatius al procés arquitectònic per part del sector públic; la Llei 3/2009, de 10 de març, i l'Ordre PTO/82/2010, que fan referència a les urbanitzacions amb dèficits urbanístics, i l'article 28 RLU, com s'ha indicat prèviament.

A l'últim, la disposició final primera DL 2/2025 preveu que les modificacions fetes al RLU mantinguin el rang reglamentari de decret a efectes de desplegament,

modificació i derogació, i la segona, que el Decret Llei entrarà en vigor l'endemà d'haver estat publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

3. La sol·licitud dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana, demana el parer d'aquest Consell sobre el Decret Llei 2/2025 i, d'una manera especial, respecte del seu preàmbul, «on s'estableix la part expositiva i, per tant, els fonaments i l'argumentació que precedeixen de la necessitat de l'instrument jurídic emprat», com també del conjunt de preceptes inclosos en la part dispositiva del Decret Llei 2/2025, és a dir, de «l'articulat conformat per deu preceptes, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals».

Les seves objeccions estan recollides en un únic fonament jurídic, sobre la «Vulneració de l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya». En concret, els diputats peticionaris consideren que la situació de necessitat extraordinària i urgent, que és l'única circumstància en què el Govern pot exercir la seva potestat legislativa, «no està en cap cas suficientment justificada en la part expositiva i per tant, al Preàmbul del Decret Llei 2/2025». Així, posen en relleu que «la possible justificació es basa en la manca d'aprovació dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya, i la seva conseqüent pròrroga pressupostària» i que aquesta situació «es considera insuficient i per tant, no concorren els requisits [...] respecte de la motivació que necessàriament ha de ser explícita, raonada i jurídica per a promulgar aquest Decret Llei», raó per la qual entenen que es vulnera l'article 64.1 EAC.

D'altra banda, es fa avinent que el «conjunt extens de modificacions legislatives de diverses normes amb rang de llei de l'ordenament jurídic propi en matèria d'habitatge i urbanisme, obra pública, i mesures administratives [...] requereixen alhora de justificació concreta i pròpia, d'acord amb els requisits esmentats de necessitat extraordinària i urgent». Al respecte, manifesten que l'instrument jurídic emprat i objecte de la sol·licitud de dictamen al Consell vulnera, de nou, l'article 64.1 EAC.

Adicionalment, la sol·licitud critica que les mesures contingudes en el Decret Llei 2/2025, que «són de caràcter administratiu i del sector públic, necessàries per completar el règim jurídic dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'exercici pressupostari anual [...] han de ser establertes per l'instrument de la llei d'acompanyament corresponent als pressupostos de la Generalitat [...]». I, tenint en compte que l'article 64 EAC estableix quines són les matèries que no poden ser objecte d'elaboració per mitjà de l'instrument jurídic del Decret Llei, també es vulnera de nou, l'esmentat precepte».

Per tot l'exposat, els diputats conclouen que el Decret Llei 2/2025 vulnera en la seva integritat l'article 64 EAC.

4. Arribats a aquest punt, estem en condicions de delimitar l'objecte d'aquest Dictamen, que és l'anàlisi, d'una banda, de la concurrència o no del pressupòsit habilitant de la «necessitat extraordinària i urgent» que l'article 64 EAC exigeix per considerar que tant el Decret Llei 2/2025 com les mesures que s'hi contenen han estat dictats vàlidament pel Govern, i de l'altra, de l'observança o no dels límits materials que el mateix precepte estatutari imposa a la norma d'origen governamental. Per tal de dur a terme aquesta doble anàlisi, el Dictamen, a més del present i primer fonament jurídic, constarà de dos fonaments jurídics més: un segon, sobre el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat dels decrets llei i un tercer i darrer, que aplicarà el dit paràmetre al Decret Llei 2/2025.

Segon. El paràmetre del pressupòsit habilitant i els límits materials del decret llei ex article 64.1 EAC

Tal com ha quedat exposat en el fonament jurídic primer, els sol·licitants del Dictamen basen la seva petició en una al·legada contravenció de l'article 64 EAC per part del conjunt del Decret Llei 2/2025. En síntesi, aquesta pretesa vulneració tindria una doble dimensió: d'una banda, que el Decret Llei 2/2025 no justificaria la necessitat extraordinària i urgent que requereix l'article esmentat per poder fer ús d'aquesta

potestat normativa extraordinària, i, de l'altra, que l'instrument jurídic utilitzat per regular els continguts que inclou el Decret Llei 2/2025 no és l'adequat, ja que, es diu, aquestes regulacions les hauria d'establir la llei d'acompanyament dels pressupostos i no poden ser objecte d'un decret llei, atesa la limitació material prevista també a l'article 64 EAC. D'aquesta manera, els sol·licitants de dictamen qüestionen que el Decret Llei 2/2025 compleixi el pressupòsit habilitant que estableix l'article 64 EAC i que respecti el límit material que estableix igualment aquest precepte estatutari, pel qual s'exclou de l'àmbit dels decrets llei «el pressupost de la Generalitat». Convé diferenciar, doncs, aquestes dues qüestions a l'hora de tractar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que ha de permetre valorar l'adequació del Decret Llei 2/2025 a la Constitució i a l'Estatut.

1. La necessitat extraordinària i urgent com a pressupòsit habilitant dels decrets llei

L'Estatut (art. 64.1) habilita el Govern per tal que, en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, pugui dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei. Com ha dit repetidament aquest Consell en les nombroses ocasions en què s'ha pronunciat sobre aquesta figura normativa (per tots, DCGE 3/2023, d'1 de desembre, i tots els dictàmens que se citen en aquest), així com també el Tribunal Constitucional en la seva abundant doctrina sobre aquesta qüestió (per totes, les recents STC 121/2024, de 9 d'octubre, i 126/2023, de 27 de setembre, i les altres que se citen en aquestes), aquesta facultat normativa del Govern té caràcter extraordinari, ja que, en el nostre sistema constitucional i estatutari, la potestat general per fer lleis correspon al Parlament.

L'aprovació per part del Govern d'una norma amb rang i força de llei, encara que després hagi de ser validada pel Parlament, suposa una limitació a la funció legislativa d'aquest darrer, en la mesura que sostreu la matèria que és objecte del decret llei al debat que es produeix en el procediment parlamentari, amb tot el que aquest porta associat en termes de publicitat, deliberació pública i pluralisme, i també de participació política. Participació no sols dels grups parlamentaris que representen els ciutadans sinó també dels altres actors que poden intervenir en el procés d'elaboració de les lleis en sentit ampli, incloent-hi la preparació de l'avantprojecte de llei, entre els quals es troben les entitats locals quan la norma que s'elabora afecta l'urbanisme i altres matèries que els són especialment sensibles. Per aquest motiu, tant el Consell com el Tribunal Constitucional han considerat sempre que aquesta facultat legislativa del Govern tenia caràcter excepcional i que, en conseqüència, havia d'interpretar-se de manera estricta, de forma que el seu exercici respongui efectivament al pressupòsit que, tant segons la Constitució (art. 86.1) com segons l'Estatut (art. 64.1), l'habilita: que es produeixi una situació de necessitat extraordinària i urgent, a la qual el Govern hagi de respondre mitjançant normes de rang legal.

La Constitució i l'Estatut, en efecte, coincideixen en termes pràcticament idèntics en establir el pressupòsit habilitant dels decrets llei («[e]n cas d'una necessitat urgent i extraordinària», en l'art. 86.1 CE, segons la versió oficial catalana publicada en el BOE, el 29 de desembre de 1978, i «[e]n caso de extraordinaria y urgente necesidad», segons la versió oficial castellana publicada en el BOE, en la mateixa data, i «[e]n cas d'una necessitat extraordinària i urgent», en l'art. 64.1 EAC). Conseqüentment, tal com ha dit el Consell des del primer pronunciament que va emetre sobre un decret llei del Govern de la Generalitat (DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 3), la doctrina de referència aplicable en aquesta qüestió és la que ha elaborat el Tribunal Constitucional (en un primer moment emesa amb relació a l'art. 86.1 CE i després projectada, amb singularitats pròpies, sobre els decrets llei autonòmics), com d'altra banda ha assenyalat el mateix Tribunal (per totes, STC 126/2023, FJ 3). Tanmateix, el Consell ha indicat també que s'han de tenir en compte «els matisos que derivin de la nostra singularitat institucional» (DCGE 3/2023, FJ 2; 16/2013, de 15 de novembre, FJ 2, i 7/2010, FJ 3), referida especialment al caràcter unicameral

del Parlament de Catalunya i al fet que el Consell realitza un control dels decrets llei previ a la seva validació i, per tant, abans de dur-se a terme el debat parlamentari corresponent (DCGE 3/2023, FJ 2). També el Tribunal Constitucional ha dit que, en el cas dels decrets llei aprovats pels governs de les comunitats autònomes, malgrat que les exigències mínimes derivades del principi democràtic siguin idèntiques per a tots els decrets llei, s'han de ponderar les diverses situacions o contextos institucionals en què es produeixen, entre els quals la competència de la comunitat autònoma i la configuració del seu parlament (STC 126/2023, FJ 3), tal com es veurà després.

Com s'ha dit, la doctrina consultiva i constitucional sobre el pressupòsit habilitant dels decrets llei és molt àmplia i extensa. A continuació, se'n sintetitzen els elements principals, fent atenció especial a aquells que resulten més rellevants en el cas present i tractant, d'una banda, els criteris que s'han d'emprar per justificar l'existència del supòsit que habilita el Govern per dictar un decret llei (A) i, de l'altra, la manera en què s'ha de fer aquesta justificació (B).

A) En primer lloc, s'ha de començar per remarcar la significació que té la previsió del «cas d'una necessitat extraordinària i urgent» com a única clàusula habilitant dels decrets llei, que permet que el Govern pugui utilitzar aquesta facultat legislativa excepcional. Els decrets llei, d'acord amb aquesta clàusula, només es poden dictar en aquest supòsit, sense que resultin admissibles altres circumstàncies o situacions com a causa justificadora per dictar aquesta norma d'origen governamental.

La necessitat extraordinària i urgent, però, no es pot identificar necessàriament amb l'aparició de situacions imprevisibles, sinó que pot ser deguda a la producció de situacions o conjuntures excepcionals, especialment en els àmbits econòmic i social o, fins i tot, podria tenir lloc a causa d'una inacció del Govern (DCGE 3/2023 i 1/2012, de 10 de gener, FJ 2; STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6). Ambdós, Consell i Tribunal Constitucional, en els dictàmens i sentències mencionats, han remarcat que no importa tant la causa que ha generat la situació extraordinària com que aquesta realment existeixi i quedi degudament justificada pel Govern, en els termes que es dirà més endavant.

En aquest sentit, s'ha assenyalat que l'extraordinària i urgent necessitat és quelcom diferent, en qualitat, de la conveniència política o, inclús, de la suposada necessitat de dotar-se d'una determinada normativa, situacions aquestes que, per elles mateixes, res no diuen respecte a si s'ha apreciat la indefugible exigència que habilita per sostreure l'ordenació al procediment parlamentari, seu ordinària, amb caràcter general, de la legislació. Així mateix, s'ha ressaltat que no és fonament de la potestat legislativa excepcional del Govern el desig d'abreujar el procés de decisió, o d'utilitzar la via més ràpida o el mecanisme més directe per assolir determinades finalitats (STC 121/2024, FJ 4.B.c) ni l'adopció d'una concreta tècnica o formulació normativa per millorar la seguretat jurídica (STC 111/2021, de 13 de maig, FJ 6).

S'ha indicat, a més, que tampoc és suficient l'allegació d'estalvi o avantatge econòmic arran d'una determinada operació (STC 152/2017, de 21 de desembre, FJ 6) ni la invocació genèrica d'efectes beneficiosos derivats de l'aplicació de les mesures adoptades, ni ho és l'atorgament de beneficis concrets a determinats subjectes o col·lectius, fins i tot quan es diu que és convenient que aquests beneficis no es demorin, perquè, indica el Tribunal Constitucional, el que resulta rellevant en aquests casos és que es justifiqui que l'atorgament d'aquests beneficis amb caràcter immediat constitueixi una necessitat extraordinària i urgent (STC 61/2018, de 7 de juny, FJ 9). Igualment, no n'hi ha prou per fonamentar la concurrència d'una extraordinària i urgent necessitat d'actuar el fet que s'hagi alterat el calendari d'adopció de determinades mesures del Govern per la irrupció d'una situació extraordinària, sinó que, una altra vegada, cal que es justifiquin en si mateixes la urgència i la necessitat d'adoptar aquestes mesures sense dilació (STC 111/2021, FJ 6).

De forma especial, en el cas present cal indicar, i sens perjudici de les consideracions específiques que es faran posteriorment, que el Tribunal Constitucional

ha admès que la no aprovació de la llei de pressupostos i la consegüent situació de pròrroga pressupostària que es produeix pot legitimar el recurs al decret llei, amb la finalitat d'adaptar els estats d'ingressos i de despeses pressupostàries prorrogats (per actualitzar a la inflació els drets econòmics que es pretenen liquidar, per autoritzar les operacions de finançament dels crèdits prorrogats o per actualitzar les retribucions dels funcionaris o les pensions, entre els objectius que cita el Tribunal Constitucional). Ara bé, també ha dit que la situació de pròrroga pressupostària no pot justificar, en si mateixa, l'adopció mitjançant decret llei d'altres mesures que no tinguin relació amb aquesta qüestió i que, per tant, si s'escau, s'hauran de justificar en una necessitat extraordinària i urgent d'actuar pròpia i específica (STC 137/2003, de 3 de juliol, FJ 5).

En segon lloc, la urgència s'ha d'entendre com la necessitat d'una actuació normativa immediata amb valor de llei (DCGE 3/2023, FJ 2.1.C). La concurrència de la urgència es pot valorar per referència a les possibilitats de recórrer al procediment legislatiu per adoptar la mesura en qüestió, tenint en compte les opcions que ofereix (la tramitació d'urgència o de lectura única) i les circumstàncies i els factors presents (l'existència d'un parlament unicameral en el cas de les comunitats autònomes, la seva càrrega legislativa o, si escau, el fet que el parlament estigui dissolt). Tanmateix, no és necessari que la legitimitat de l'ús del decret llei estigui condicionada exclusivament a la justificació de la impossibilitat o, almenys, d'una dificultat molt greu d'adoptar la mesura mitjançant els procediments legislatius disponibles (DCGE 3/2023, FJ 2.1, i 2/2019, de 22 de febrer, FJ 2, i STC 103/2017, de 6 de setembre, FJ 4). En aquest sentit, no es pot exigir al Govern «una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales» (STC 93/2015, de 14 de maig, FJ 6).

Així, el Consell ha entès que es pot examinar l'exigència de la urgència «a través d'una valoració conjunta dels factors del supòsit i de la rellevància de l'aplicació immediata dels efectes de les mesures establertes en el Decret llei, [...] sense entrar a valorar de manera determinant la viabilitat del recurs als procediments legislatius accelerats previstos al Reglament del Parlament» (DCGE 3/2023, FJ 2.1.C). L'essencial és, doncs, que es justifiqui una necessitat de resposta normativa immediata per fer front a la situació extraordinària que s'ha produït. En la mateixa línia s'ha pronunciat la doctrina constitucional, que ha reconegut que és admissible una acció normativa absolutament immediata sense que l'actuació pública orientada a l'assoliment d'aquests objectius del govern autonòmic admeti cap retard, ni tan sols la curta durada que comportaria la tramitació legislativa particularment àgil que caracteritza l'aprovació de les lleis a les cambres autonòmiques (STC 40/2021, de 18 de febrer, FJ 3, amb citació de la STC 93/2015, FJ 9).

La urgència que justifica les mesures adoptades per decret llei implica que aquestes han de tenir eficàcia immediata. Això, però, no s'ha de confondre amb la seva execució immediata o instantània, ja que pot resultar necessari modificar el marc normatiu vigent perquè es puguin emprendre després les actuacions concretes per fer front a la situació extraordinària (DCGE 3/2023, FJ 2.1; STC 16/2021, de 28 de gener, FJ 4, amb citació de jurisprudència anterior).

En tercer lloc, s'ha d'assenyalar que el Consell i el Tribunal Constitucional exigeixen, de manera constant i reiterada, una connexió de sentit entre les mesures adoptades i la circumstància extraordinària produïda, entesa com a relació lògica o de congruència de les mesures amb la situació que s'ha d'afrontar (DCGE 3/2023, FJ 2.1.B, i STC 40/2021, FJ 4, amb la nombrosa doctrina citada sobre el requeriment de la connexió de sentit, que es remunta al moment inicial del control dels reials decrets llei per part del Tribunal Constitucional –STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3– i, respecte dels decrets llei aprovats pel Govern de la Generalitat, del Consell –DCGE 7/2010, FJ 4–). La valoració de l'existència d'aquesta connexió de sentit de les mesures amb la situació extraordinària s'ha de fer, com ha indicat repetidament

el Tribunal Constitucional en la jurisprudència i doctrina acabades de citar, tant des del punt de vista del contingut de les mesures adoptades (observant si tenen o no una relació lògica raonable, directa o indirecta, amb la situació extraordinària) com també per la seva estructura (observant si, amb independència del seu contingut, modifiquen de forma immediata la situació jurídica existent).

B) Altrament, cal destacar la importància essencial que té la justificació de la concurrència del pressupòsit habilitant dels decrets llei, en els termes que s'han indicat a l'apartat anterior, i els requeriments que ha de complir aquesta justificació per poder ser considerada suficient i adequada, que se sintetitzen a continuació d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional i la doctrina d'aquest Consell.

a) En aquest sentit, com a punt de partida cal assenyalar que l'adopció d'un decret llei és una decisió política del Govern, i la valoració de la necessitat d'actuar legislativament en una situació determinada, que es considera extraordinària i urgent, és essencialment un judici polític, que correspon realitzar al Govern i, després, al Parlament, a qui se sotmet la seva validació. Aquesta configuració dels decrets llei com una decisió política no significa, però, que la facultat per dictar-los sigui completament lliure o discrecional, sinó que, ben al contrari, tant la Constitució (art. 86) com l'Estatut (art. 64) han establert límits per a la seva utilització, en la mesura que es tracta d'una potestat normativa extraordinària del Govern, tal com s'ha indicat des del primer moment en la jurisprudència constitucional i en la nostra doctrina consultiva, i s'ha recordat a l'inici d'aquest fonament jurídic. Aquests límits, en forma d'exigència d'una causa habilitadora per dictar els decrets llei i de l'exclusió de determinades matèries del seu àmbit, constitueixen una autèntica limitació jurídica de la potestat del Govern per emetre'ls, que, en conseqüència, pot ser controlada en termes jurídics, encara que en moments i amb efectes diversos, pel Tribunal Constitucional i per aquest Consell.

La valoració que tant l'alt Tribunal com el Consell, de manera distinta, poden efectuar sobre els decrets llei, que no pot ser d'oportunitat política ni d'excel·lència tècnica, no pot suplantar el judici polític que fan el Govern i, després, el Parlament sobre la concurrència d'una situació d'extraordinària urgència i respecte a la necessitat de dictar, en aquesta situació, mesures legislatives de resultat immediat. Per aquest motiu, constitueix un element essencial dels decrets llei que el Govern justifiqui l'existència del pressupòsit habilitant que l'ha portat a dictar una mesura d'aquest tipus. Per tant, el control jurídic que exerceixen posteriorment el Tribunal Constitucional i el Consell, com aquests han dit de forma repetida i constant (per totes, amb citació abundant de jurisprudència, STC 121/2024, FJ 4.B, i DCGE 3/2023, FJ 2, i els altres a què aquest es remet), té caràcter extern i s'ha de dirigir a comprovar que la justificació existeix, que és suficient i que és raonable.

Resulta, per tant, imprescindible la justificació del Govern, a través de la pluralitat de mitjans en què pot fer-se, com es veurà en l'apartat següent, fins al punt que, si manca aquesta justificació, el Tribunal Constitucional ha declarat que no pot apreciar si concorre el pressupòsit habilitant i, com que no pot presumir-lo pel seu compte, declara la vulneració de l'article 86.1 CE i la nul·litat del decret llei en qüestió (STC 61/2018, FJ 6). Així, la justificació del decret llei per part del Govern es configura com una veritable càrrega de prova per valorar l'existència del pressupòsit habilitant i, per tant, la legitimitat del decret llei (STC 121/2024, FJ 4).

b) La justificació de la concurrència del pressupòsit habilitant del decret llei que correspon al Govern, que permeti la seva valoració ulterior i el seu control jurídic, pot fer-se a través d'una pluralitat de mitjans (STC 121/2024, FJ 4; DCGE 3/2023, FJ 2), entre els quals figura, d'entrada, el mateix decret llei, en la seva exposició de motius. Aquest no és, però, l'únic lloc on es pot fer aquesta justificació i d'on ha de partir inexorablement el control jurídic que se'n faci. El Tribunal Constitucional, a la STC 12/2015, de 5 de febrer, FJ 3, ha indicat, en efecte, que:

«nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).»

Així, la justificació es pot contenir també en la documentació generada en l'elaboració del decret llei i que figura en el seu expedient i en les exposicions que es van fer en els debats parlamentaris de la seva convalidació. Sobre aquesta pluralitat d'elements utilitzables per verificar el compliment del pressupòsit habilitant cal fer, en el cas de Catalunya i del control previ d'aquest Consell, algunes consideracions específiques.

En primer lloc, i atès que la intervenció del Consell es produeix abans que tingui lloc el debat parlamentari sobre la validació del decret llei, hem destacat que el Consell «no podrà parar esment ni a la intervenció parlamentària que faci el membre del Govern per defensar-los davant la Cambra ni al debat parlamentari subsegüent en el marc del procediment de convalidació, ja que ambdós fets es produiran un cop el nostre Dictamen s'hagi emès». I segueix: «[p]er aquesta raó, el Consell destaca que l'exposició de motius i la documentació preparatòria del decret llei són els elements «determinants» per tal de portar a terme la seva anàlisi sobre el supòsit de fet habilitant de la norma» (DCGE 3/2023, FJ 2.1.A).

Aquest caràcter «determinant» del propi decret llei i de la documentació preparatòria ve reforçat a més pel fet que la mateixa legislació catalana obliga el Govern a incloure la seva justificació en aquests mateixos instruments. Així, en efecte, la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (art. 38.3), estableix que:

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

Tanmateix, en segon lloc, cal tenir present també que aquests documents no són els únics que es poden fer servir per valorar el compliment del pressupòsit habilitant d'un decret llei, ja que, com també recorda el DCGE 3/2023, el Consell «ha de tenir en compte la documentació complementària posterior que pugui aportar el Govern atenent la petició del mateix Consell de conformitat amb l'article 25, apartats 4 i 5, LCGE, com es fa palès en diversos dictàmens (entre d'altres, DCGE 15/2014, FJ 2; 5/2015, FJ 2, i DCGE 2/2019, FJ 2)» (FJ 2.1.A). En conseqüència, el caràcter «determinant» que aquest Consell ha reconegut al propi decret llei i a la documentació que l'acompanya, indicada a l'article 38.3 de la Llei 13/2008, no es pot entendre en el sentit d'exclusiu. Al seu torn, però, aquesta manca d'exclusivitat a l'efecte de justificar la concurrència del pressupòsit habilitant del decret llei no suposa que aquesta documentació deixi de considerarse com el mitjà principal, general i ordinari a través del qual s'ha de justificar el decret llei.

c) La fonamentació de la concurrència del pressupòsit habilitant ha de ser concreta i específica respecte de les mesures que s'adoptin mitjançant decret llei (STC 15/2023, de 7 de març, FJ 3.c). Això implica, que quan aquest regula diverses matèries o conté una pluralitat de mesures la justificació s'ha de projectar sobre totes elles (STC 111/2021, FJ 4), si bé aquest examen pot acompanyar-se d'una consideració genèrica de les causes invocades pel Govern per a l'aprovació del decret llei, com a acte normatiu unitari (per totes, STC 34/2017, d'1 de març, FJ 4; 18/2016, de 4 de febrer, FJ 4 i 5, i 332/2005, de 15 de desembre, FJ 5). Les diverses mesures que s'incloguin en un decret llei hauran d'estar, doncs, justificades en relació amb la situació d'urgència i necessitat que ha portat a dictar-lo, sense que sigui suficient una referència general al seu conjunt, que pretengui justificar-lo globalment.

Amb tot, això no suposa haver de justificar cada precepte o cada mesura de manera singular i individualitzada, sinó que és possible analitzarlos (en la justificació del Govern i, després, en el control d'aquesta justificació) en un tractament conjunt per grups de normes, segons les diverses matèries incloses en el decret llei, encara que sempre haurà de concórrer, en tots ells, la situació de necessitat extraordinària i urgent (STC 15/2023, FJ 3.c), en els termes que hem vist en l'apartat A d'aquest fonament jurídic.

A més, s'ha de tenir en compte que també resulta possible una valoració de conjunt si es tracta de mesures que, encara que siguin heterogènies, formin part d'un sistema integrat i tinguin sentit en una visió global i no de manera aïllada cada una d'elles. Això és especialment aplicable a la relació de sentit entre les mesures, diverses i heterogènies, aprovades en un decret llei i la justificació de l'extraordinària urgència i necessitat en què s'ha basat el Govern per dictar-lo (així, p. ex., STC 38/2016, de 3 de març, FJ 5, i 93/2015, FJ 7.b, en què el Tribunal Constitucional arriba a resultats diferents en la valoració de la concurrència del pressupòsit habilitant sobre les distintes mesures contingudes en els decrets llei sotmesos al seu control).

d) Finalment, s'ha de destacar que la justificació que ha de realitzar el Govern ha de presentar els motius que l'han portat a dictar el decret llei d'una forma «explícita i raonada» (ja des de la STC 29/1982, FJ 3). Aquesta exigència, no obstant, no ha estat sempre interpretada en els mateixos termes pel Tribunal Constitucional, la jurisprudència del qual, com ha observat el Consell (DCGE 3/2023, FJ 2.1.A, i 2/2021, de 29 de juliol, FJ 2), ha evolucionat considerablement, passant de comprovar només que el Govern no fes un ús abusiu i arbitrari d'aquesta facultat normativa excepcional a aplicar un criteri de control més estricte, que exigeix una motivació més rigorosa per part del Govern.

Així, la doctrina constitucional actual exigeix que la justificació del decret llei sigui concreta i suficient, de forma que analitzi les circumstàncies del cas i les mesures que s'adopten, sense que es pugui recórrer a fórmules vagues, abstractes, genèriques, estereotipades o rituals (STC 121/2024, FJ 4.B.c, i 113/2024, de 10 de setembre, FJ 4.b), que no argumentin específicament i de manera concreta en relació amb el cas. Encara més si es tracta d'una mesura de tipus organitzatiu, supòsit en el qual la verificació de l'existència de la situació excepcional ha de seguir uns criteris més estrictes (DCGE 2/2021, de 29 de juliol, FJ 2.2.A, amb citació d'altres dictàmens precedents).

Tampoc ha admès el Tribunal Constitucional, com s'ha dit ja en l'apartat A d'aquest fonament jurídic, que satisfaci aquesta exigència de justificació explícita i raonada una simple valoració de la conveniència política o, fins i tot, de la necessitat de dotar-se d'una determinada normativa (STC 121/2024, FJ 4.B.c), ni la invocació genèrica d'efectes beneficiosos derivats de la seva aplicació immediata (STC 61/2018, FJ 9), el desig d'una entrada en vigor de la mesura en qüestió per la via més ràpida (STC 125/2016, de 7 de juliol, FJ 4) o l'adopció d'una concreta formulació normativa per millorar la seguretat jurídica (STC 111/2021, FJ 7). Totes aquestes finalitats són legítimes i poden fins i tot ser necessàries, però per elles mateixes no justifiquen la necessitat extraordinària i urgent que permet adoptar un decret llei, de tal manera

que també haurà de concórrer –i justificar-se– aquesta causa habilitadora per considerar que el decret llei s’ha dictat dins dels límits que fixen els articles 86.1 CE i 64.1 EAC.

2. Els límits materials dels decrets llei, en especial la llei de pressupostos de la Generalitat

Com ja s’ha indicat, la petició de dictamen allega també que l’instrument jurídic utilitzat per regular els continguts que inclou el Decret llei 2/2025 no és l’adequat ja que, es diu, aquestes regulacions haurien d’establir-se per la llei d’acompanyament dels pressupostos i no poden ser objecte d’un decret llei, atesa la limitació material prevista també a l’article 64 EAC. És necessari, per tant, analitzar el límit material que conté aquest precepte estatutari, específicament pel que fa al «pressupost de la Generalitat».

L’article 64.1 EAC, en efecte, estableix que «no poden ésser objecte de decret llei [...] el pressupost de la Generalitat», entre altres matèries. Aquesta exclusió no figura explícitament en l’article 86.1 CE, en relació amb els reials decrets llei que pot dictar el Govern de l’Estat (cosa que no impedeix que el Tribunal Constitucional hagi considerat que, atès que la llei de pressupostos està subjecta a una reserva de llei específica a l’article 134 CE, s’hagi de considerar igualment com a límit implícit de l’àmbit material dels decrets llei: STC 111/2021, FJ 3). Això, però, no és obstacle perquè l’Estatut pugui incloure’l, ja que pot establir condicions i límits addicionals als que preveu la Constitució, que tenen el caràcter de mínims (STC 121/2024, FJ 4, i 126/2023, FJ 3, amb citació d’anteriors).

Per definir la matèria «pressupost de la Generalitat», a fi de valorar després si el Decret llei 2/2025 envaeix l’àmbit material que l’article 64.1 EAC exclou de la facultat de dictar aquest tipus de normes, cal acudir al concepte que el mateix Estatut utilitza. Així, l’article 212 EAC diu:

«Article 212. *El pressupost de la Generalitat*

El pressupost de la Generalitat té caràcter anual, és únic i inclou totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat, i també els dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen.»

D’acord amb aquesta definició, la Llei de finances públiques de Catalunya (Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s’aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya), concreta el contingut del pressupost de la Generalitat en els termes següents (art. 27.1):

«Article 27

1. El pressupost de la Generalitat constitueix l’expressió quantificada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que, com a màxim, poden reconèixer la Generalitat i les seves entitats autònomes, i dels drets que poden liquidar-se durant l’exercici corresponent.»

Definit el pressupost de la Generalitat en aquests termes bàsics, s’ha d’entendre que s’inclouen també en aquest concepte les modificacions dels crèdits pressupostaris que es puguin fer amb posterioritat a l’aprovació de la llei del pressupost, com ha dit ja aquest Consell en ocasions anteriors (DCGE 3/2020, de 8 d’abril, FJ 2, i 2/2012, de 16 de gener, FJ 2, i els altres dictàmens que se citen), sense que sigui necessari ara, per pronunciar-nos sobre el Decret llei 2/2025, entrar a analitzar a través de quins mecanismes i en quines condicions resulta legítim fer-ho.

Als efectes del cas present, és suficient considerar que el límit material que conté l’article 64.1 EAC es refereix al «contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos que resulta predeterminat constitucionalment i estatutàriament. Aquesta exclusió té una primera conseqüència, consistent en la impossibilitat que el pressupost de la Generalitat sigui aprovat per decret llei» (DCGE 2/2012, FJ 2.2). Igualment, «[l]a prohibició estatutària de regular mitjançant decret llei el pressupost de la Generalitat condueix, en segon lloc, a l’exclusió de les modificacions pressupostàries, enteses, no com qualsevol modificació de la llei de pressupostos, sinó com les modifica-

cions del contingut mínim i necessari, constitucionalment i estatutàriament predeterminat, de la llei de pressupostos». I, per delimitar més precisament la qüestió, el Consell va seguir dient que «[e]n coherència amb el fet que els efectes jurídics de la previsió d'ingressos i l'autorització de despeses, que constitueix el contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos, es redueixen a l'autorització de la despesa i no comprenen la previsió d'ingressos, s'entenen per modificacions pressupostàries les de la llei de pressupostos que alteren les autoritzacions de despesa» (FJ 2.3).

Aquesta definició de pressupost es manté igualment en una situació de pròrroga pressupostària, com ha indicat també el Consell, de tal manera que «l'abast de la pròrroga de la llei de pressupostos, i la seva possible extensió a diversos tipus de normes, no modifica el concepte de pressupost com a contingut mínim i necessari estatutàriament predeterminat de la llei de pressupostos, amb l'abast exposat fins al moment i al qual es refereix l'article 64.1 EAC», amb la conseqüència, per exemple, que les normes relatives a l'endeutament no es converteixen, en virtut de la pròrroga, en normes pressupostàries excloses a l'efecte de l'article 64.1 EAC (DCGE 2/2012, FJ 2.5). I l'anterior amb independència, naturalment, que hagin de sotmetre's al règim constitucional i estatutari específic que disciplina aquest tipus de normes (DCGE 2/2012, FJ 2.6).

Tercer. L'aplicació del paràmetre al Decret Llei 2/2025

Una vegada descrit el paràmetre aplicable, estem en condicions de valorar l'adequació del Decret Llei 2/2025 a la Constitució i a l'Estatut. Atès el doble retret que fa la petició de dictamen, tal com s'ha indicat en el fonament jurídic primer, és necessari distingir, com hem fet en l'exposició del paràmetre, entre les dues línies argumentals: (1) la valoració de la concurrència del pressupòsit habilitant i (2) la valoració del respecte als límits materials del decret llei, especialment pel que fa a l'exclusió del pressupost de la Generalitat.

1. Valoració de la concurrència del pressupòsit habilitant en el Decret Llei 2/2025

Com s'ha indicat en el fonament jurídic anterior, correspon al Govern justificar la concurrència del pressupòsit que l'habilita per dictar un decret llei, de tal manera que el control jurídic que aquest Consell pot exercir s'ha de basar en els elements que aporti el Govern, bé al mateix decret llei, en la documentació preparatòria que figuri a l'expedient de la seva elaboració o, si escau, en la de caràcter complementari que pugui aportar. El dit control s'ha de limitar a comprovar que la justificació existeix, i que és suficient i raonable, sense que aquest Consell pugui substituir o suplantar el Govern en la tasca de fonamentació de la concurrència del pressupòsit habilitant i de la necessitat de recórrer al decret llei per fer front a la situació de necessitat extraordinària i urgent que l'ha motivat.

El Govern ha basat la justificació del Decret Llei 2/2025, que ve exigida a més de forma explícita, com ja s'ha dit també, a la Llei 13/2008 (art. 38.3), en cinc elements diferents, que s'analitzen a continuació: A) el preàmbul del mateix Decret Llei 2/2025; B) la «Memòria justificativa del Decret Llei pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme», de 24 de febrer de 2025, de la Secretaria d'Habitatge, del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica; C) la «Memòria justificativa del Decret Llei pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme», de 24 de febrer de 2025, de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, del mateix Departament; D) l'«Informe jurídic en relació amb el projecte de Decret Llei pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme», de 24 de febrer de 2025, de la Secretaria General del mateix Departament, i E) l'«Informe de la Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Finances», de 24 de febrer de 2025, sobre l'impacte pressupostari d'aquesta norma, que s'inclou igualment en l'expedient del Decret Llei 2/2025 tramès pel Parlament.

A més, el Govern, com s'ha dit en els antecedents, ha aportat en data de 14 de març, en resposta a la sol·licitud d'informació i documentació complementàries que va dirigir el Consell als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i al Govern a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, un sisè element (F), que porta per títol «Informe del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica davant la petició de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, en relació amb el Decret llei 2/2025, de mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme».

S'han d'examinar, doncs, aquests sis documents per tal de valorar si justifiquen la concurrència del pressupòsit habilitant dels decrets llei en el cas del Decret llei 2/2025, d'acord amb els requeriments que s'han exposat en el paràmetre.

A) Preàmbul del Decret llei 2/2025

a) El preàmbul del Decret llei 2/2025 es refereix en tres ocasions a la «urgència», la «necessitat» i la «necessitat extraordinària i urgent» que justificarien que el Govern dicti, en general, les mesures que conté aquesta norma, en els diversos àmbits que afecta.

En efecte, el preàmbul diu, en diversos passatges:

«Consegüentment, durant un període de pròrroga pressupostària a l'exercici 2025 i sense perjudici del marc legal que comporta la situació de pròrroga, es planteja un seguit de reptes que el Govern de Catalunya ha d'afrontar i que, per raó de la seva urgència i necessitat, no es poden ajornar.

[...]

La problemàtica de l'accés a l'habitatge, considerat un dret fonamental, requereix que s'adoptin amb urgència mesures que permetin garantir-lo, tot i la inexistència d'un nou pressupost. Aquestes mesures afecten l'àmbit de l'habitatge pròpiament dit, mitjançant la incorporació de modificacions a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge; al 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; al Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, o a la Llei 11/2022, de 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles. També afecten la vessant urbanística, mitjançant previsions en el text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, o el seu Reglament, aprovat pel Decret 305/2006, de 18 de juliol.

[...]

D'acord amb la situació exposada i amb article 38 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, el Govern, davant la necessitat extraordinària i urgent que suscita la situació de pròrroga esmentada, pot dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei, en els termes de l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. La norma del decret llei és que és un recurs extraordinari del Govern i, per tant, se n'ha de fer un ús prudent i limitat a les situacions que realment mereixen la consideració d'urgents i convenients.

[...]

D'acord amb els principis de necessitat i eficàcia, aquest Decret llei es justifica per les raons d'interès general que persegueix aquesta norma i que exigeix un instrument jurídic eficaç; així, el decret llei és l'instrument més immediat per garantir-ne l'assoliment. D'altra banda, es compleix el principi de proporcionalitat, ja que es tracta de la regulació mínima i indispensable per a la consecució dels objectius descrits. De la mateixa manera, el principi de seguretat jurídica resulta plenament garantit perquè la norma respecta el sistema de fonts i la resta de l'ordenament jurídic, dins dels quals s'insereix coherentment.»

Aquestes són les úniques referències a una situació d'urgència i necessitat extraordinàries que justificaria l'adopció del Decret llei que conté el preàmbul, i que es projectaria sobre el conjunt de les mesures que inclou.

b) D'altra banda, el preàmbul indica la finalitat que persegueixen les diverses mesures que conté el Decret llei 2/2025, que hem exposat detingudament en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen. Les finalitats que el preàmbul assenyala per a aquestes mesures, no obstant això, no al·ludeixen a la necessitat urgent i extraordinària que justificaria la seva inclusió en aquest instrument normatiu excepcional, sinó que indiquen, en general, els objectius polítics, socials o normatius que persegueixen.

Així, es constata que es fa referència a una molt extensa i variada sèrie d'objectius i de finalitats, com són resoldre la contradicció entre disposicions legislatives (títol I, «Mesures en l'àmbit de l'obra pública», art. 1); incrementar els recursos públics per destinar-los a inversions en habitatge protegit (títol II, «Mesures administratives», art. 2); garantir la publicitat i la informació dels instruments de gestió urbanística; garantir la seguretat jurídica; fomentar l'habitatge públic protegit i l'eficàcia en la gestió del sòl destinat a aquest tipus d'habitatge; simplificar i agilitar tràmits administratius; fer front a la problemàtica derivada de procediments successoris per facilitar la continuïtat d'activitats en sòl rústic; fomentar la simplificació del sector públic institucional; resoldre la problemàtica d'un gran nombre d'urbanitzacions en sòl rústic, nascudes als anys 60 i 70; adaptar la legislació catalana a la Llei estatal 12/2023, pel dret a l'habitatge; reforçar la seguretat jurídica i 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 (mitjançant els drets de tanteig i retracte); afavorir l'existència d'una oferta d'habitatge adequada; disposar d'habitatges assequibles suficients i en condicions d'habitabilitat; concretar el règim de subjecció o exclusió dels habitatges de protecció oficial al règim de preus de venda i de rendes corresponents; fomentar la incorporació del parc existent d'habitatges al règim de protecció oficial; garantir una gestió més eficient del Registre de sol·licitants d'habitatge protegit; concretar el desenvolupament reglamentari que permeti l'entrada en funcionament del Registre de persones grans tenidores i incrementar el parc específic d'habitatges amb protecció oficial (títol III, «Mesures en matèria d'urbanisme i habitatge», art. 3 a 6, que modifiquen diverses normes); facilitar l'aplicació de la Llei 11/2022, de 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles perquè no sigui necessari preveure en tot cas un desenvolupament reglamentari per concretar-la (títol III, art. 7); actualitzar els preus de venda i rendes màximes per garantir la viabilitat de les noves promocions i facilitarne el finançament (títol III, art. 8); establir una simplificació administrativa en la redacció i l'encàrrec de projectes (títol III, art. 9), i finalment, adaptar la normativa vigent a les noves modalitats d'habitatge que han anat sorgint (títol III, art. 10).

c) De l'anàlisi del preàmbul del Decret llei 2/2025 es desprèn que la causa que allega per justificar les mesures que adopta, en conjunt, és la manca d'aprovació de la llei del pressupost per a l'exercici de 2025 i la consegüent situació de pròrroga pressupostària, que afectaria «la problemàtica de l'accés a l'habitatge», que «requereix que s'adoptin amb urgència mesures que permetin garantir-lo, tot i la inexistència d'un nou pressupost». Així es diu expressament quan, en referir-se directament a l'article 38 de la Llei 13/2008, s'indica que «el Govern, davant la necessitat extraordinària i urgent que suscita la situació de pròrroga esmentada, pot dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei».

Com s'ha exposat en el fonament jurídic segon, el Tribunal Constitucional ha admès que la no aprovació de la llei de pressupostos i la situació resultant de pròrroga pressupostària que es produeix poden legitimar el recurs al decret llei, amb la finalitat d'adaptar els estats d'ingressos i de despeses pressupostàries prorrogats, però

la situació de pròrroga pressupostària no pot justificar, en si mateixa, l'adopció mitjançant decret llei d'altres mesures que no tinguin relació amb aquesta qüestió i que, per tant, si escau, s'hauran de fonamentar en una necessitat extraordinària i urgent d'actuar pròpia i específica (STC 137/2003, FJ 5).

En aquest sentit, cal fer una doble observació: d'una banda, i com es veurà quan es tractin en els apartats següents, les dues memòries que acompanyen el Decret llei 2/2025 indiquen explícitament que les mesures que aquest conté no tenen impacte pressupostari, ni pel que fa a les despeses ni als ingressos (sens perjudici del que afegirem després arran de l'Informe de la Direcció General de Pressupostos). I de l'altra, de l'anàlisi del preàmbul es desprèn que la situació de pròrroga pressupostària es projecta com a causa justificant sobre el conjunt de mesures que preveu el Decret llei 2/2025, sense cap més especificació de la necessitat extraordinària i urgent que avalaria la seva adopció, individualment o, fins i tot, per grups o àmbits de matèries afectades.

El preàmbul del Decret llei 2/2025 fa referència també al fet que «el decret llei és l'instrument més immediat per garantir-ne l'assoliment» (de les mesures que conté), però, com hem exposat en el fonament jurídic segon, la conveniència política o, inclús, la necessitat de dotar-se d'una determinada normativa, o el desig d'abreujar el procés de decisió, o d'utilitzar la via més ràpida o el mecanisme més directe per assolir determinades finalitats o la millora de la seguretat jurídica, no constitueixen una justificació de la necessitat extraordinària i urgent que habilita el Govern per dictar un decret llei.

D'altra banda, no es justifica, ni tampoc es pot apreciar en termes lògics, una connexió de sentit entre les moltes i diverses mesures contingudes en el Decret llei 2/2025 –que s'entenen cobertes en general per la necessitat originada per la manca de llei de pressupostos per a l'exercici de 2025– i la situació de pròrroga pressupostària que originaria una necessitat extraordinària i urgent per adoptar un decret llei (més enllà de la possibilitat, com sembla apuntar l'errada continguda en la disposició derogatòria del Decret llei –que es refereix a «la modificació de l'article 24 de la mateixa Llei 5/2017, efectuada per l'article 27 d'aquesta Llei de mesures»– que aquestes mesures s'haguessin projectat inicialment per formar part d'una llei d'acompanyament del pressupost –sense entrar ara en cap consideració sobre les possibilitats i límits d'aquesta classe de lleis–, que finalment no s'ha tramitat com a tal i que, de resultes d'això, s'ha pretès la seva aprovació per mitjà d'un decret llei perquè «és l'instrument més immediat per garantir-ne l'assoliment», com diu explícitament el preàmbul del mateix Decret llei 2/2025).

En conseqüència, s'ha de concloure que el preàmbul no justifica de manera adequada, suficient ni raonable la necessitat extraordinària i urgent que habilita l'aprovació d'un decret llei, segons l'article 64 EAC.

B) «Memòria justificativa del decret llei pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme», de 24 de febrer de 2025, de la Secretaria d'Habitatge, del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica

a) La Memòria comença explicitant que «[l]es mesures proposades pel Decret llei objecte de la present memòria responen a la necessitat de dur a terme una sèrie de modificacions en la regulació normativa de l'habitatge protegit amb la finalitat de poder impulsar les mesures establertes en l'Acord de Govern 225/2024, de 15 d'octubre, pel qual s'aproven mesures urgents per a l'increment de l'oferta d'habitatge protegit». Detalla a continuació les mesures que inclou el Decret llei, a partir de diversos acords del Govern, de 2024 i 2025, i el marc normatiu en què s'insereixen.

Conté, igualment, dos apartats dedicats a la «Justificació de la necessitat extraordinària de la iniciativa» (apt. 4) i a la «Justificació de la urgència de la iniciativa» (apt. 5). En el primer (apt. 4), es fan una sèrie de consideracions generals sobre (i) la necessitat de modificar la normativa vigent per tal d'implementar els acords del Govern en matèria d'habitatge, (ii) la competència de la Generalitat en matèria d'ha-

bitatge *ex* article 137.1 EAC i (iii) la regulació dels decrets llei a l'article 64 EAC, el qual es limita pràcticament a reproduir. En el segon (apt. 5), es fan diverses consideracions sobre el problema social de l'habitatge a Catalunya i la seva evolució en els darrers anys, destacant-ne la gravetat per a les famílies i els joves, derivada de l'augment dels costos de l'habitatge (tant de compra com de lloguer) i la inadequació i inseguretat de molts habitatges. Posa de manifest també el desequilibri entre la demanda d'habitatge protegit i el parc disponible, i considera, en conseqüència, que «la intervenció pública en aquest àmbit és urgent i primordial». A partir d'aquí, s'indiquen les línies que hauria de seguir aquesta intervenció i se cita l'Acord del Govern 225/2024, que va aprovar una sèrie de mesures urgents adreçades a assolir un increment de l'habitatge protegit, especialment de lloguer, les quals van des d'alternatives per aconseguir més disponibilitat de sòl per a la construcció d'habitatges protegits fins a canvis de tipus administratiu per simplificar la tramitació dels procediments corresponents, finalitats totes elles que exigeixen la modificació d'un conjunt de lleis, que es detallen.

En últim terme, cal assenyalar que la Memòria, en el seu apartat 6è, dedicat a l'impacte pressupostari de la norma, indica, escaridament, que «[n]o es preveu cap impacte pressupostari negatiu atès que versa sobre aspectes de la normativa d'habitatge que es portarà a terme amb els recursos existents».

b) L'anàlisi de la Memòria revela que les consideracions que realitza per justificar les mesures, que són força generals, tenen a veure amb la gravetat de la situació de l'habitatge a Catalunya i la necessitat d'una actuació urgent dels poders públics, però no es refereixen a una necessitat urgent i extraordinària d'actuació que justifiqui el recurs a un instrument legislatiu excepcional com és el decret llei, al marge dels procediments parlamentaris, en els termes que hem exposat en el fonament jurídic segon. Com ja hem dit, ni la gravetat d'una situació ni la facilitat o rapidesa més grans per assolir determinats objectius polítics i normatius, per més legítims que siguin, no constitueixen, per ells mateixos, motius de justificació suficient de la necessitat extraordinària i urgent que permet recórrer a la figura del decret llei.

Igualment, cal assenyalar que la Memòria resulta incongruent amb la justificació del pressupòsit habilitant que fa el mateix Decret llei 2/2025 en el seu preàmbul que, com hem dit, se centra en la manca d'aprovació del pressupost de la Generalitat en l'exercici del 2025 i la subsegüent situació de pròrroga pressupostària. Així, és difícilment compatible aquesta justificació amb l'afirmació ja esmentada que fa la Memòria en el sentit que «[n]o es preveu cap impacte pressupostari negatiu atès que versa sobre aspectes de la normativa d'habitatge que es portarà a terme amb els recursos existents».

D'aquesta manera, cal concloure que les consideracions efectuades en la Memòria no justifiquen de forma suficient la necessitat extraordinària i urgent d'actuar normativament a través del Decret llei 2/2025, en els termes que s'ha indicat en el fonament jurídic segon.

C) «Memòria justificativa del Decret llei pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme», de 24 de febrer de 2025, de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica

a) La Memòria considera que la situació de pròrroga pressupostària a l'exercici de 2025 «planteja un seguit de reptes que el Govern de Catalunya ha d'afrontar i que, per raó de la seva urgència i necessitat, no es poden ajornar». Continua dient que «[l]a problemàtica de l'accés a l'habitatge considerat com un dret fonamental requereix, tot i la inexistència d'un nou pressupost, l'adopció amb urgència de mesures que permetin la seva garantia», que consistirien en la modificació de determinades lleis en els àmbits de l'habitatge i de l'urbanisme, que enumera.

Indica després que les mesures que adopta el Decret llei 2/2025 en matèria d'urbanisme, en forma també de modificacions legislatives, «resulten necessàries en

base a les consideracions següents, tot tenint en compte que les mesures són concretes i d'eficàcia immediata per fer front a la situació d'extraordinària i urgent necessitat i tenen relació directa amb la situació que pretenen afrontar i, a més a més, modifiquen de manera immediata la situació jurídica existent». A continuació, passa a examinar les mesures que conté el citat Decret Llei, assenyalant, per a cada una de les modificacions legislatives que introdueix, la seva finalitat (així, assegurar la publicitat dels instruments de gestió urbanística, garantir la seguretat jurídica, combatre l'emergència climàtica, incrementar els recursos públics per inversions d'habitatge protegit, fomentar la simplificació del sector públic institucional, resoldre la problemàtica d'un gran nombre d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics en sòl rústic i fer front al relleu generacional de les explotacions familiars agràries).

La Memòria conté també un apartat específic, titulat «Justificació de la necessitat extraordinària i de la urgència de la iniciativa» (apt. 3). Aquest apartat diu el següent:

«Les mesures que es proposen en el Decret Llei responen a les necessitats reals en matèria habitatge, des de la vessant urbanística, entre d'altres, de foment de l'habitatge de protecció pública (en endavant, HPP) facilitant el desenvolupament d'aquest tipus d'habitatge i millorant la capacitat de les administracions per gestionar el sòl amb aquesta destinació. Així mateix, també s'aporten mesures d'agilitació que suposen una intervenció simplificadora directa en el sobredimensionament de l'estructura del sector públic institucional amb la corresponent reducció de costos, guanyant en eficàcia i eficiència en les actuacions i en la utilització de recursos públics amb intervencions simplificadores directes.

Tot l'anterior justifica la necessitat extraordinària de tramitar aquest Decret Llei per tal d'assegurar l'efectivitat immediata de totes les mesures proposades en un context de creixent dificultat per la ciutadania de poder accedir a un habitatge i garantir la necessària seguretat jurídica de les actuacions que resulten de l'execució de les mesures proposades.»

Finalment, en l'apartat 4, dedicat a l'impacte pressupostari de la norma, la Memòria indica que «[d]e l'anàlisi de l'impacte pressupostari de cadascuna de les mesures proposades es pot concloure que, en termes generals, no se'n desprenen despeses derivades fins i tot, en alguns casos, es preveu una reducció de la despesa pública. I, des del punt de vista dels ingressos, si bé es cert que les mesures no cerquen incrementar els recursos públics sí que, en determinats casos, comporten una major eficiència en la seva gestió».

b) De l'examen de la Memòria es desprèn que, d'una banda, s'exposa la finalitat que persegueix cada mesura, o grup de mesures que, en l'àmbit de l'urbanisme, adopta el Decret Llei 2/2025. Totes aquestes finalitats són, sens dubte, finalitats que legítimament pot perseguir el Govern, i tampoc es pot qüestionar la necessitat i la urgència d'emprendre actuacions legislatives per assolir-les. Però, com s'ha dit, ni la necessitat ni la urgència, per si soles, ni tampoc la facilitat més gran per aconseguir aquests objectius significa que es pugui utilitzar el decret llei, que només estarà habilitat en casos de necessitat extraordinària i urgent, degudament justificats en els termes que s'han indicat en el fonament jurídic segon.

I, per altra banda, l'apartat de la Memòria dedicat específicament a justificar la necessitat extraordinària i la urgència del Decret Llei 2/2025 fa només consideracions genèriques sobre els beneficis que aportarien les mesures, en termes de facilitar el desenvolupament de l'habitatge protegit, millorar la capacitat de les administracions per gestionar el sòl, agilitar la intervenció administrativa, reduir els costos i guanyar en eficàcia i en eficiència, concloent que tot això justifica la necessitat extraordinària del Decret Llei, per tal d'assegurar l'efectivitat immediata de les mesures en un context de creixent dificultat per accedir a l'habitatge i per garantir la seguretat jurídica. Com ja s'ha indicat també respecte de la Memòria anterior, cap

d'aquests objectius, per ell mateix, constitueix una justificació suficient de la necessitat extraordinària i urgent d'actuar normativament que es requereix perquè el Govern pugui fer ús de la potestat excepcional de dictar decrets llei, d'acord amb el paràmetre exposat en el fonament jurídic precedent.

A l'últim, i com ja s'ha dit també en l'anàlisi de la Memòria anterior, cal assenyalar que la valoració que fa la Memòria de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana concloent que les mesures de caràcter urbanístic del Decret llei 2/2025 no tenen impacte pressupostari «en termes generals», resulta difícilment compatible amb la justificació del pressupòsit habilitant que conté el preàmbul d'aquesta norma que, com hem vist, se centra en la situació de pròrroga pressupostària de l'exercici 2025.

Cal concloure, doncs, que les consideracions realitzades en la Memòria no justifiquen de forma suficient la necessitat extraordinària i urgent per dictar el Decret llei 2/2025, en els termes que s'ha indicat en el fonament jurídic anterior.

D) «Informe jurídic en relació amb el projecte de Decret llei pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme», de 24 de febrer de 2025, de la Secretaria General del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica

L'Informe consta de 5 apartats, sobre antecedents, anàlisi jurídica, competència de la Generalitat en la matèria, estructura i contingut del projecte de Decret llei i conclusions. En l'apartat dedicat a l'anàlisi jurídica (II) es fan unes consideracions generals sobre els decrets llei, en les quals s'indica la doctrina del Consell i la jurisprudència constitucional sobre aquest instrument normatiu, fent especial atenció al seu pressupòsit habilitant, i passa després a efectuar altres consideracions sobre la configuració particular dels decrets llei en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya i la seva tramitació. L'apartat relatiu a les competències (III) examina la fonamentació competencial, la tramitació i la documentació del Decret llei objecte d'informe; a continuació, l'apartat IV n'analitza l'estructura i el contingut, i acaba amb un apartat de conclusions.

Les referències específiques a la justificació del pressupòsit habilitant del Decret llei 2/2025 es contenen a l'apartat 3.3 (documentació) i V (conclusions). En el primer d'aquests es diu, després de recordar el que disposa l'article 38 de la Llei 13/2008, que les memòries justificatives de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana i de la Secretaria d'Habitatge justifiquen la necessitat extraordinària i urgent del Decret llei, citant literalment diversos passatges d'aquestes memòries, i conclou en l'apartat V que «[l]a proposta de projecte de Decret llei [...] justifica la necessitat i la urgència de les mesures en el seu preàmbul i les memòries».

En la mesura que aquest Informe es remet exclusivament al preàmbul del Decret llei 2/2025 i a les memòries que l'acompanyen, que ja s'han analitzat, no afegeix res de nou a les consideracions que s'han realitzat sobre aquests documents en els apartats anteriors d'aquest fonament jurídic.

E) Informe de la Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Finances, de 24 de febrer de 2025, sobre l'impacte pressupostari de la norma

L'Informe consta de 3 apartats, destinats a la descripció i justificació de la proposta, l'anàlisi i impacte pressupostari i les conclusions. Cal assenyalar que aquest Informe, després de fer-se ressò de les memòries de les secretaries d'Habitatge i de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, tractades als apartats anteriors d'aquest fonament jurídic, especialment pel que es refereix a l'impacte pressupostari, i d'analitzar la proposta de Decret llei, conté tres observacions específiques: 1) que de la modificació de l'article 124 de la Llei 18/2007 no se'n deriven despeses, però sí que generarà un impacte positiu en els ingressos com a conseqüència de la millora de la tipificació de les infraccions i la consegüent tramitació dels expedients sancionadors; 2) que, en relació amb la modificació del Decret llei 1/2015, la previsió d'ingressos i despeses dependrà del pressupost amb què anualment la Generalitat pugui dotar aquesta línia d'adquisició d'immobles, i 3) que, quant a la modificació de l'ar-

ticle 7.1 de la Llei 13/1996, que redueix del 10% al 5% l'import de les fiances que l'INCASÒL ha de tenir disponible per garantir el pagament de les cancel·lacions i les devolucions que s'esdevinguin, es pot produir un augment del dèficit de la Generalitat (que quantifica en 86,4 M€) si la diferència es destina a inversió, atès que els ingressos per fiances tenen naturalesa financera i les despeses per inversió són no financeres. L'Informe conclou que el Decret llei proposat «podria comportar un empitjorament del dèficit de la Generalitat que caldria tenir en compte durant l'execució 2025».

En la mesura que aquest Informe es refereix específicament a l'impacte pressupostari del Decret llei 2/2025, no afegeix res a la justificació del pressupòsit habilitant d'aquesta norma respecte del que ja indiquen sobre aquesta qüestió el mateix preàmbul del Decret llei i les memòries que l'acompanyen, que ja hem tractat en els apartats anteriors.

D'altra banda, la possible incidència que pugui tenir aquest Informe en relació amb la valoració de l'observança del límit material *ex* article 64.1 EAC per part del Decret llei serà tractada quan analitzem l'aplicació d'aquest segon element del paràmetre d'estatutarietat a la norma objecte de dictamen.

F) «Informe del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica davant la petició de Dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, en relació amb el Decret llei 2/2025, de mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme»

Com ja s'ha dit, el Govern ha aportat en data de 14 de març, en resposta a la sol·licitud d'informació i documentació complementàries que el Consell li va adreçar a l'empara de l'article 25.5 LCGE, un Informe que porta el títol que s'indica en l'enunciat d'aquest apartat. Cal, per tant, examinar aquest nou document en vista de la possible justificació del pressupòsit habilitant del Decret llei 2/2025 i, atesa la circumstància que no forma part del text del citat Decret llei ni de la documentació preparatòria que exigeix l'article 38 de la Llei 13/2008, convé també ponderar el pes que pugui tenir en la valoració que ha de fer aquest Consell sobre la concurrència del pressupòsit habilitant en el cas de la norma objecte de dictamen.

a) L'Informe conté tres apartats: els dos primers dedicats a la diagnosi de l'emergència residencial a Catalunya i la justificació de les mesures adoptades pel Govern i als acords del Govern i el model estructural de provisió d'habitatge protegit, respectivament, i el tercer dedicat a les alegacions normatives, que es divideix en subapartats que tracten els pressupòsits del decret llei, l'acreditació d'aquests pressupòsits en relació amb el Decret llei 2/2025, la necessitat de les mesures que s'hi incorporen i el compliment del principi de proporcionalitat.

L'Informe exposa la situació d'emergència residencial a Catalunya a partir dels indicadors que recullen els acords de Govern, així com els plans i les mesures aprovats pel Govern en matèria d'habitatge a què fa referència, entre els quals destaca les projeccions demogràfiques elaborades pel Centre d'Estudis Demogràfics que estimen la formació de noves llars en el període 2023-2037 en 901.000 que, comptant amb les que desapareixeran per mortalitat, presenten un saldo net positiu de 375.000 noves llars. Aquesta dada es posa en relació amb altres indicadors demogràfics, socials i econòmics, per acabar estimant que un 39,2% d'aquestes 901.000 llars que es formaran (és a dir, 355.000) necessitaran algun tipus d'ajut públic per accedir a l'habitatge.

D'altra banda, exposa també que, actualment, hi ha 54.000 habitatges de lloguer social a Catalunya (1,7% del parc d'habitatges principals), molt lluny de la mitjana europea (9%) i dels països del nostre entorn (p. ex., a França, 16,5%). Per assolir aquesta mitjana, caldria un parc de lloguer assequible d'unes 225.000 unitats.

L'anàlisi de la situació d'emergència residencial continua amb l'exposició dels factors que l'originen, entre els quals destaca la manca de provisió d'habitatge protegit en els darrers anys, dèficit que considera estructural, i l'increment dels preus dels lloguers, que qualifica d'extraordinari, que fa que un 8,4% de la població de Ca-

talunya visqui en llars a les quals han de dedicar més del 40% dels seus ingressos. Analitzat juntament amb les dades de renda de la població, aquest context fa que hi hagi una part molt important de la població catalana en situació de risc de perdre l'habitatge, així com en risc de pobresa i de privació d'altres condicions de vida, relatives a alimentació, salut, formació i cultura. L'Informe analitza també la demanda i l'oferta d'habitatges de lloguer, especialment a Barcelona, indicant que l'oferta es concentra en els habitatges de preu superiors a 1.600 € mensuals (un 32,6%), que només té una demanda del 3,2%, mentre que la demanda d'habitatges de preu inferior a 800 € és d'un 46,8% i la disponibilitat de pisos a aquest preu és d'un 17,5%.

Un dels altres factors que analitza l'Informe com a causa de la crisi residencial a Catalunya és el gran nombre de desnonaments i llançaments que s'executen i que comporten la pèrdua de l'habitatge (13.325 i 7.148, respectivament, l'any 2023, segons dades del Consell General del Poder Judicial), molt per sobre de la mitjana espanyola (92 llançaments per cada 100.000 habitants a Catalunya, i 56 per cada 100.000 a Espanya).

Aquesta situació, diu l'Informe, podria empitjorar a conseqüència de l'anul·lació recent per part del Tribunal Constitucional de diverses mesures de protecció social, previstes a la Llei catalana 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, i la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge. Tot això, continua exposant l'Informe, obliga a prendre mesures de caràcter urgent i extraordinari, però que alhora han de ser estructurals, per evitar un augment exponencial del dèficit acumulat d'habitatge assequible, que serà més greu per l'increment previst de la demanda, i que conduirà, diu, a un conflicte social de gran magnitud, amb un impacte negatiu també en l'economia, segons alerta l'Informe d'habitatge del Banc d'Espanya de 2023.

L'Informe explica a continuació les mesures que ha adoptat el Govern a través de diversos acords, normes i altres resolucions, amb la finalitat d'incrementar el nombre d'habitatges protegits assequibles, garantir el bon ús de l'habitatge, rehabilitar i mobilitzar el parc residencial existent i atendre les persones i llars amb més dificultats. I indica que, davant la previsió d'un augment exponencial de la demanda d'habitatge protegit (més de 200.000), l'anul·lació de diverses mesures de protecció social i les alarmants xifres de desnonaments, les actuacions en matèria d'habitatge a Catalunya esdevenen urgents i extraordinàries. Aquestes actuacions, es diu, ateses les causes de la manca de provisió d'habitatge protegit, s'han de moure en diverses direccions, com són: «incrementar la disponibilitat de sòl públic per a la construcció de pisos de protecció, facilitar el finançament que assegurí la viabilitat de les promocions, agilitzar les tramitacions urbanístiques i en definitiva dissenyar un nou model de generació d'habitatge protegit assequible a Catalunya en el marc d'una Política Pública d'Habitatge que ha de ser estructural i continuada». D'acord amb aquestes línies, l'Informe es fa ressò de les mesures concretes que es poden emprendre per aconseguir els objectius exposats i que han estat incorporades al Decret Llei 2/2025.

A més, després de fer diverses consideracions sobre els requeriments dels decrets llei *ex* article 64 EAC, citant la doctrina d'aquest Consell, dedica un apartat a acreditar la concurrència del pressupòsit habilitant en el cas del Decret Llei 2/2025, cosa que fa sobre la base, especialment, de la situació d'emergència residencial que l'Informe mateix ha exposat abans, i en la necessitat d'actuar de manera immediata, sense esperar la tramitació de les mesures pel procediment parlamentari. Així, en efecte, sosté que la situació de necessitat extraordinària i urgent que justifica l'adopció d'un decret llei es fonamenta, no en la manca d'una llei de pressupost per a l'exercici de 2025 i la consegüent situació de pròrroga pressupostària, que es considera només «una referència fàctica per exposar precisament la situació d'extraordinària i urgent necessitat que legitima l'aprovació del Decret Llei que ens ocupa» (pàg. 12), sinó en la situació d'emergència residencial que ha descrit extensament.

Igualment, l'Informe es refereix a la urgència de les mesures adoptades, que justifica explícitament, no en la situació de pròrroga pressupostària deguda a la manca d'aprovació de la llei del pressupost per a 2025 —encara que es fa una referència una mica confusa al fet que la no aprovació de la llei de pressupostos va impedir també disposar d'una llei de mesures complementària (pàg. 10)—, sinó en la necessitat de disposar d'aquestes mesures de manera immediata, sense esperar el temps que requerriria la seva tramitació parlamentària, encara que fos pel procediment d'urgència (ja que descarta expressament el de la lectura única). Així, doncs, estima que, comptat el període que requereix la tramitació de l'avantprojecte de llei, se situaria al voltant dels set mesos, de manera que se superaria el temps de què disposa el Govern per fer front a la situació d'emergència residencial que existeix avui. Addicionalment, en favor de la urgència de les mesures que adopta el Decret Llei 2/2025, especialment d'aquelles que tenen un caràcter estructural, cal tenir en compte el temps que requereix el cicle de producció d'habitatge protegit —en especial, segons el model pel qual opta el Govern, que és bàsicament el de la generació de nous habitatges, comptant amb la promoció privada subvencionada—, que l'Informe estima en uns quatre anys entre l'inici de l'obra i l'entrega de claus.

L'Informe indica també que les mesures que adopta el Decret Llei 2/2025 afecten diversos àmbits, com són l'habitatge, l'urbanisme, l'obra pública i altres, les quals estan encaminades a fomentar l'habitatge de protecció pública facilitant el desenvolupament d'aquest tipus d'habitatge i millorant la capacitat de les administracions per gestionar el sòl amb aquesta destinació, a la vegada que altres mesures agiliten la intervenció administrativa i fan incrementar l'eficàcia i l'eficiència en l'actuació de les administracions, que guanyarien capacitat i estalviarien costos. Remet, per a la resta, la justificació de la finalitat concreta de cada mesura al preàmbul del Decret Llei i a les memòries que l'acompanyen.

A partir de l'exposició del contingut de l'Informe, es pot apreciar que es justifica la concurrència d'una situació d'extraordinària necessitat per causa de l'emergència residencial que es produeix a Catalunya, deguda a factors diversos, que descriu d'una manera concreta i específica, i que es produeix també una necessitat urgent d'actuar, atesa l'evolució prevista d'aquesta situació d'emergència residencial; els temps necessaris per tramitar una llei en seu parlamentària, que han d'incloure els que es requereixen per a la tramitació de l'avantprojecte, i el temps que cal esperar perquè tinguin resultats les mesures previstes per generar habitatges assequibles en la quantitat desitjable.

Al respecte, cal recordar que la doctrina constitucional ha declarat explícitament que les situacions vinculades a un bé de primera necessitat com és l'habitatge poden legitimar la ràpida reacció legislativa del Govern, ja que aquesta és una matèria de «màxima rellevància» (STC 93/2015, FJ 9, i 16/2021, de 28 de gener, FJ 4).

Dit això, quant a la segona dimensió del supòsit habilitant de la legislació d'urgència que, com hem dit, és la connexió de sentit entre la situació de necessitat extraordinària i urgent explicitada i les mesures que adopta el Decret Llei, cal fer les consideracions següents: d'una banda, com es desprèn del contingut de l'Informe que s'ha reproduït, les mesures que conté el Decret Llei 2/2025, que tenen per objecte «dissenyar un nou model de generació d'habitatge protegit assequible a Catalunya en el marc d'una Política Pública d'Habitatge que ha de ser estructural i continuada» (pàg. 6), consisteixen en un seguit de modificacions de diverses normes, principalment dels àmbits d'habitatge i urbanístic, que pretenen, en el seu conjunt, revertir la situació d'emergència residencial a Catalunya, que s'hi descriu a bastament. En concret, es conclou que «responen a les necessitats reals en matèria d'habitatge, des de la vessant urbanística, entre d'altres, de foment de l'habitatge de protecció pública facilitant el tan necessari desenvolupament d'aquest tipus d'habitatge i millorant la capacitat de les administracions per gestionar el sòl amb aquesta destinació» (pàg. 13). I, a més, complementàriament, es diu que «s'aporten mesures d'agilitació que

suposen una intervenció simplificadora directa del sobredimensionament de l'estructura del sector públic institucional amb la corresponent reducció de costos, guanyant eficàcia i eficiència en les actuacions i en la utilització de recursos públics» (pàg. 13 i 14).

I d'altra banda, convé remarcar que la doctrina constitucional ha admès l'ús del decret llei de caràcter transversal per afrontar determinades conjuntures problemàtiques, sempre que s'exposin raonadament els motius que s'han tingut en compte per incloure cada bloc d'aquestes mesures (STC 199/2015, de 24 de setembre, FJ 3).

Certament, de les mesures descrites en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen es desprèn que són variades i heterogènies, per bé que es poden agrupar en dos grans blocs estretament relacionats entre si, atès que un d'ells (urbanisme) proveeix de les tècniques i els instruments necessaris per fer efectives les necessitats i els objectius de l'altre (habitatge). Dit això, tenint en compte el que explicita el Govern en la documentació complementària, tampoc no resulta fàcil aïllar unes mesures de les altres, pel fet que formen un sistema integrat que adquireix sentit en la seva visió global i no des d'una perspectiva individual en la qual podria ser més qüestionable la seva justificació (en la línia apuntada, STC 38/2016, FJ 5, i 93/2015, FJ 7.b). De fet, en aquests casos, d'un complex conjunt de mesures que el Govern ha considerat necessàries per assolir la finalitat cercada pel decret llei, el control jurídic extern de la connexió de sentit no ha de consistir tant en l'anàlisi de cadascuna d'elles singularment considerada sinó en la valoració de si forma part d'un conjunt en el qual totes plegades, de manera raonable i coherent (i potser amb diferent intensitat), s'encaminen al compliment de la finalitat cercada per la norma. Com a resultat d'aquesta valoració conjunta no respectarien, per contra, el supòsit habilitant per manca de connexió les que de manera clara i evident no tinguessin cap relació amb el conjunt i no es poguessin emparar en la finalitat pretesa pel Decret llei.

En atenció a aquestes consideracions, es pot entendre, doncs, que les mesures que adopta el Decret llei 2/2025, en els diversos àmbits que afecta, estan vinculades directament a la resposta urgent que es vol donar a aquesta situació extraordinària, perquè formen un conjunt que es posa al servei dels diversos objectius que ha fixat el Govern per fer front a l'emergència residencial, també des d'un punt de vista estructural, amb mesures de tipus divers que conflueixen en una finalitat comuna i que, algunes d'elles, requereixen d'un temps considerable per donar resultats. Això avala la connexió de sentit que s'ha d'exigir entre les mesures adoptades en un decret llei i la situació de necessitat extraordinària i urgent que permet que es pugui dictar, com hem vist en el fonament jurídic anterior.

En conseqüència, cal entendre que l'Informe de 14 de març conté una justificació adequada, suficient i raonable de la necessitat extraordinària i urgent per dictar el Decret llei 2/2025 i de la connexió de les mesures que preveu aquesta norma, considerades globalment, amb el pressupòsit que habilita l'ús d'aquest instrument normatiu excepcional per part del Govern, d'acord amb el que s'ha indicat en el fonament jurídic segon, sens perjudici del que es dirà tot seguit sobre determinades mesures.

En conclusió, quant al pressupòsit habilitant, el Decret llei 2/2025, en una consideració de conjunt, no vulnera l'article 64.1 EAC.

Tanmateix, i sens perjudici de l'anterior conclusió respecte del gruix principal de les mesures adoptades en el Decret llei 2/2025, cal assenyalar que algunes no superen el control de la congruència perquè no tenen cap connexió amb els objectius immediats que vol assolir el Decret llei 2/2025 i que ja s'han exposat.

Es tracta d'una sèrie de mesures relacionades amb l'emergència climàtica i l'estalvi energètic que, d'acord amb la Memòria de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana tenen per objectiu «combatre l'emergència climàtica, incentivar el necessari estalvi energètic i incorporar regulacions que simplifiquin els tràmits per les instal·lacions d'obtenció d'energies renovables». En concret, estan contingudes als apartats següents de l'article 3 DL 2/2025: l'apartat 3, que modifica l'article

9 bis.1.b TRLU, quant a la regulació de la implantació d'instal·lacions per a l'aprofitament de l'energia solar mitjançant captadors solars tèrmics o panells fotovoltaics sense modificació del planejament urbanístic, en el cas d'edificacions aïllades; l'apartat 4, que reforma l'article 9 bis.2 TRLU, referit a les normes d'aplicació sobre instal·lacions per a l'aprofitament de l'energia solar i la rehabilitació d'edificacions, flexibilitzant els requisits per poder ocupar sòls reservats a sistemes urbanístics o terrenys privats inedificables que siguin indispensables per instal·lar elements relacionats amb l'accessibilitat de les persones o per reduir la demanda energètica anual de l'edifici, sense modificació del planejament urbanístic, i l'apartat 7, que modifica l'article 47.6.h TRLU, substituint el terme «electricitat» per «energia» en la regulació de les instal·lacions de producció d'energia mitjançant fonts renovables destinades a l'autoconsum com a noves construccions admissibles en sòl no urbanitzable.

Així mateix, no s'observa tampoc la congruència de les mesures relacionades amb el règim d'usos provisionals del sòl establertes en els apartats següents de l'article 3 DL 2/2025: l'apartat 9, que modifica l'article 52.2 i .3 TRLU, incorporant la possible autorització d'usos i obres provisionals, i l'apartat 11, que modifica l'article 53.3.a TRLU, afegint com a un dels usos provisionals que es poden autoritzar «l'aparcament de vehicles», juntament amb els ja permesos d'«emmagatzematge o el dipòsit simple i mer de mercaderies, de béns mobles».

Igualment, no mantenen la deguda connexió l'apartat 15 de l'article 3 DL 2/2025, esmentat, que incorpora un nou apartat 7 a l'article 98 TRLU sobre mesures relatives a la modificació dels sistemes urbanístics d'equipaments esportius, per afegir que, quan les modificacions de planejament tinguin per objecte la construcció d'equipaments docents o sanitaris de titularitat pública, declarats d'interès general, no serà exigible el manteniment de la superfície i funcionalitat dels sòls destinats a equipaments esportius. D'acord amb la Memòria de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana, amb aquesta mesura es flexibilitzen els requisits per donar compliment a les modificacions de planejament associades a actuacions declarades d'interès general, però no es pot apreciar la connexió que pugui tenir amb les finalitats generals que persegueix el Decret Llei 2/2025, vinculades amb l'emergència residencial.

I, finalment, dins d'aquest grup de mesures, tampoc no es pot apreciar una connexió de l'apartat 19 de l'article 3 DL 2/2025 amb les finalitats que justifiquen el Decret Llei. Aquest precepte modifica l'article 202.1 TRLU, relatiu a la caducitat dels procediments de protecció de la legalitat urbanística, ampliant de 6 a 18 mesos el termini màxim per dictar resolució i notificar-la, amb suspensió (abans interrupció) d'aquest termini en els supòsits previstos a la legislació de procediment administratiu comú (eliminant també la referència a la notificació mitjançant edictes). Com s'ha dit, no és possible apreciar una inserció lògica d'aquesta modificació, relativa a la protecció de la legalitat urbanística, en el conjunt de mesures per fer front a l'emergència residencial que justifica el Decret Llei 2/2025. Tampoc la Memòria de la Secretaria de Territori, Urbanisme i Agenda Urbana ofereix cap argument al respecte, ja que només fa una referència genèrica a la necessitat de garantir la seguretat jurídica.

Per tant, les mesures tot just esmentades no són congruents ni tenen connexió directa amb la finalitat de fer front a l'emergència residencial que cerca el Decret Llei 2/2025, de tal manera que no queden emparades en el pressupòsit habilitant del Decret Llei i són contràries a l'article 64.1 EAC.

D'altra banda, el Decret Llei 2/2025 conté en ocasions modificacions de la legislació vigent de caràcter menor, per les quals es canvien algunes expressions i denominacions, com per exemple, l'article 5.6 DL 2/2025, quant a l'article 124.1.f LDH (substitueix «comunicació veraç» per «comunicació en temps i forma» i «Registre de grans tenidors d'habitatge» per «Registre de persones grans tenidores d'habitatge»).

A més a més, es fan correccions merament lingüístiques o de redacció, com és el cas de l'article 1 DL 2/2025, en relació amb l'article 19 de la Llei 3/2007 (supressió del terme «projectista» duplicat), o bé l'article 3.21 DL 2/2025, pel que fa a la disposició addicional vintisisena del TRLU, apartat 4.b (canvi d'una lletra majúscula per minúscula: «Finestreta» per «finestreta»); apartat 6 (millora gramatical de la redacció de la frase), o apartat 11 (substitució dels termes «meritació» i «merita» per «generació» i «genera»).

També s'esmenen alguns errors en les remissions normatives que efectuaven les lleis modificades (p. ex., art. 3.21 DL 2/2025, pel que fa a la disp. add. vint-i-sisena, apt. 12, TRLU, que corregeix la remissió a l'art. 46 del Decret 131/2022, que passa a ser a l'art. 47).

I, addicionalment, alguns preceptes fan canvis de denominació, que tindrien per finalitat, en l'àmbit de la publicitat dels instruments de gestió urbanística, segons diu el preàmbul del Decret Llei, «garantir el mateix nivell de publicitat i informació que les figures de planejament urbanístic» (p. ex., art. 3.16 DL 2/2025, en relació amb el títol i els apts. 1, 2 i 3 de l'art. 103 TRLU i art. 4.1 i .2 DL 2/2025, en relació amb els art. 17 i 18 RLU, els quals substitueixen «instruments de planejament urbanístic» per «instruments de planejament i de gestió urbanístics» o de «gestió urbanística» i «Registre de planejament urbanístic» per «Registre urbanístic»).

Atès que aquests canvis de tipus merament tècnic s'introdueixen amb ocasió de les diverses modificacions normatives que opera el Decret Llei 2/2025, entenem, malgrat que estrictament no es poden emparar en la finalitat que justifica el dictat d'aquesta norma, que la seva inclusió amb caràcter accessori no constitueix un defecte de prou entitat com per declarar-les contràries a l'Estatut.

Finalment, des d'un punt de vista de tècnica legislativa i als efectes, si s'escau, de la tramitació posterior de la norma com a projecte de Llei, s'ha de manifestar que existeix una errada a la disposició derogatòria, que deroga equivocadament un precepte legal relatiu al Fons per al foment del turisme (art. 49.2 Llei 5/2017), la qual es diu que serà efectiva a partir de l'entrada en vigor de la modificació d'aquest precepte per un altre de la mateixa Llei 5/2017, però que, de fet, ni l'un ni l'altre són en el text del Decret Llei ni tenen res a veure amb el contingut d'aquest darrer.

Fetes les consideracions anteriors, en síntesi, hem conclòs que l'Informe de 14 de març conté una justificació de la concurrència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent que habilita el Govern per dictar el Decret Llei 2/2025, com també de la connexió de sentit de les mesures, globalment considerades, amb la situació que s'afronta. Tanmateix, les mesures concretes que s'han indicat anteriorment de forma expressa no presenten aquesta connexió i, per tant, no troben empara en el pressupòsit habilitant del decret Llei i són contràries a l'article 64.1 EAC.

b) Una vegada hem considerat que l'Informe presentat el dia 14 de març justifica de manera suficient la concurrència d'una situació extraordinària i urgent que habilita el Govern per dictar el Decret Llei 2/2025, cal determinar, com hem dit abans, l'efecte que ha de tenir aquest Informe, amb la conclusió a què hem arribat respecte d'ell, en la valoració de la concurrència del pressupòsit habilitant del Decret Llei 2/2025 que ha de realitzar aquest Consell, atès que, com ha quedat dit en els altres apartats del present fonament jurídic, ni el mateix Decret Llei, en el seu preàmbul, ni les memòries ni els informes elaborats en la seva preparació i que l'acompanyen han justificat aquest pressupòsit habilitant de manera suficient, adequada i raonable.

Per decidir aquesta qüestió hem de tenir en compte les consideracions següents:

– En la doctrina del Consell i del Tribunal Constitucional s'admet, com s'ha vist en el fonament jurídic anterior, que la valoració de la concurrència del pressupòsit habilitant es faci a partir de la pluralitat d'elements que estan disponibles, entre ells, en primer lloc, naturalment, el mateix decret Llei, així com la documentació de preparació que l'acompanya. Però també s'ha admès expressament per fer aquesta valoració l'examen dels debats parlamentaris sobre la convalidació del decret Llei

i, fins i tot, alguna vegada l'anàlisi d'aquests ha tingut un pes decisiu en la consideració final sobre la concurrència del pressupòsit habilitant, atès que es tracta del «trámite en el que se efectúa el control del presupuesto habilitante del Decreto-ley por el Parlamento, aun cuando [la situación de necesidad] no haya sido formalmente incorporada a la exposición de motivos de la norma impugnada, sobre todo, si, como es el caso, aquélla queda cabalmente ratificada por otros datos existentes» (STC 137/2003, FJ 5).

– Aquesta valoració dels debats parlamentaris no pot tenir lloc en el cas del Consell, ja que el control jurídic que realitza sobre els decrets lleis es produeix amb caràcter previ al debat parlamentari sobre la seva validació.

– El Consell pot sol·licitar al Govern (i també al Parlament, als ens locals i a les altres institucions públiques de Catalunya, així com als sol·licitants del dictamen) la informació i la documentació que sigui necessària per emetre el dictamen (art. 25.4 i .5 LCGE). Aquesta informació i documentació, naturalment, si és aportada, ha de ser tinguda en compte a l'hora d'emetre el dictamen corresponent, tal com ja vàrem fer en el DCGE 3/2023 (FJ 3). En el cas present, ha de ser valorada perquè el Consell pugui formar-se la seva opinió sobre la concurrència del pressupòsit habilitant en el Decret llei 2/2025.

– La documentació complementària tramesa al Consell no forma part de l'expedient d'elaboració del Decret llei, ni tampoc, òbviament, del mateix Decret llei. Però el fet que el control del Consell sigui anterior al debat parlamentari sobre la validació, i que el Dictamen s'hagi d'emetre abans que aquest tingui lloc, fa possible que la documentació esmentada es pugui aportar i tenir en compte en el debat parlamentari de validació.

– L'Informe del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, de 14 de març, va més enllà del que és l'objecte i el sentit del tràmit d'aportació de documentació complementària a aquesta institució, pel fet que contesta explícitament als peticionaris i fa consideracions jurídiques sobre la legitimitat constitucional i estatutària del Decret llei 2/2025. El tràmit previst als apartats 4 i 5 de l'article 25 de la LCGE no consisteix en la possibilitat de fer alegacions sobre els retrets de constitucionalitat o d'estatutarietat formulats en la petició de dictamen, sinó en la posada a disposició del Consell de la informació i la documentació existents relatives a la norma examinada perquè pugui formar adequadament la seva opinió consultiva. L'article 25.4 i .5, esmentat, no habilita perquè les institucions interessades i destinatàries d'aquest tràmit siguin part en el procediment d'emissió de dictàmens i facin alegacions sobre l'objecte d'aquests darrers, convertint-lo en un procediment de caràcter contradictori.

– En el cas que ara ens ocupa, l'Informe de 14 de març conté un seguit d'argumentacions jurídiques en resposta a la petició de dictamen que queden fora de l'àmbit que correspon a la documentació complementària que s'aporta. Ara bé, atès que també recull nombroses dades i informacions sobre la situació d'emergència residencial que ja existien, però que no figuraven ni al preàmbul del Decret llei 2/2025 ni a les memòries que l'acompanyen i que, com hem dit en el fonament jurídic anterior, la documentació de l'expedient del Govern és determinant però no excloent, considerem que l'Informe esmentat resulta admissible a l'efecte de la seva valoració per part del Consell.

– L'aportació d'aquest document, que pot justificar el pressupòsit habilitant del decret llei en el debat parlamentari de validació, sigui facilitant-lo directament al Parlament o sigui incorporant la justificació que conté a les intervencions parlamentàries del Govern en aquest debat (o fins i tot d'altres grups parlamentaris, com va succeir en el cas de la STC 137/2003), comporta que es pugui complir el requisit de la justificació explícita del Govern –sempre, naturalment, que aquesta sigui suficient, adequada i raonable, en els termes que s'ha examinat en el FJ 2–, i el Tribunal Constitucional, si escau, podrà tenir-la en compte.

D'aquestes consideracions hem de concloure que, malgrat que el preàmbul, les memòries i els informes elaborats en la preparació del Decret Llei 2/2025 no justifiquin de manera suficient, adequada ni raonable el pressupòsit de fet que habilita el Govern per dictar-lo, la seva concurrència queda acreditada per l'Informe complementari que es va trametre al Consell el dia 14 de març. Ara bé, perquè aquesta conformitat del Decret Llei a l'Estatut (art. 64.1), des del punt de vista de la justificació de la seva necessitat extraordinària i urgent, que el Consell ha constatat a partir d'una documentació de la qual només ell disposa, es pugui tenir en compte en el debat parlamentari sobre la validació i, si escau, sigui apreciada pel Tribunal Constitucional, cal que s'aporti aquest Informe al debat mencionat o que, almenys, s'expliciti a bastament la informació i les anàlisis que conté en les intervencions del Govern que s'hi produeixin.

De manera addicional, aquest Consell creu que és necessari fer una recomanació expressa al Govern perquè la justificació expressa dels decrets Llei que dicti, que han d'acreditar de manera suficient, adequada i raonable la concurrència d'una necessitat extraordinària i urgent d'actuar, es realitzi al mateix decret Llei, en la seva exposició de motius, en les memòries i els informes emesos en el seu procés d'elaboració, en compliment de la legislació vigent (art. 38.3 de la Llei 13/2008).

Igualment, atès que hi ha certes mesures incloses en el Decret Llei 2/2025 que, com s'ha dit, no tenen la necessària connexió de sentit amb la situació d'emergència residencial que el justifica i que, en conseqüència, excedeixen l'habilitació del Govern per fer ús d'aquest instrument excepcional, el Consell fa avinent que aquestes normes, si s'escau, s'haurien d'incorporar a l'ordenament jurídic mitjançant una llei ordinària. Per aquest motiu, el Consell recomana que el Decret Llei 2/2025 es tramiti, si és el cas, com a projecte de llei, a fi de mantenir-les a l'ordenament en cas d'un eventual pronunciament d'antiestatutarietat per no concórrer en elles el pressupòsit habilitant del Decret Llei.

En conclusió, el Decret Llei 2/2025 no contravé l'article 64.1 EAC perquè el Govern ha justificat tant la concurrència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent que l'habilita per dictar-lo com també la congruència i la connexió de sentit de les mesures adoptades, considerades globalment, per fer front a l'esmentada situació. No obstant això, les mesures concretes que s'han exposat anteriorment no tenen aquesta congruència ni connexió i, en conseqüència, atès que no s'ajusten al pressupòsit habilitant del decret Llei, són contràries a l'article 64.1 EAC.

2. Valoració sobre el respecte del límit material dels decrets Llei referit al pressupost de la Generalitat

La petició de dictamen, com ha quedat assenyalat anteriorment, retreu al Decret Llei 2/2025 la vulneració del límit material que l'article 64.1 EAC imposa als decrets Llei, específicament respecte del «pressupost de la Generalitat».

Per valorar aquesta qüestió, cal partir dels criteris que hem indicat en el fonament jurídic segon respecte de la interpretació que cal donar al límit material referit al pressupost de la Generalitat que estableix l'article 64.1 EAC. Com hem dit, l'exclusió es refereix al contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos que resulta predeterminat constitucionalment i estatutàriament, que s'estén igualment a les modificacions pressupostàries que alteren les autoritzacions de despesa.

L'examen del Decret Llei 2/2025 mostra que cap de les mesures que inclou es pot considerar dins de la categoria de contingut mínim i necessari de la llei de pressupostos ni de les modificacions pressupostàries que són assimilables, tal com les hem definit en el fonament jurídic anterior. I això amb independència de la transcendència econòmica que puguin tenir o de la seva necessària o convenient traducció en crèdits i autoritzacions pressupostàries, que s'hauran de realitzar a través de l'instrument jurídic adequat. Tampoc l'impacte pressupostari que es pugui derivar d'alguna de les mesures previstes (sobre el qual adverteix l'Informe de la Direcció General de Pressupostos, que poden comportar ingressos o despeses més elevades o fins i tot

alguna en concret pot suposar un increment del dèficit de la Generalitat si les quantitats alliberades es destinen a inversió, tal com s'ha indicat abans en aquest fonament jurídic) implica que hagin de ser regulades forçosament a la llei de pressupostos i, consegüentment, vedades a l'àmbit material del decret llei.

De la mateixa manera, cal fer avinent que la denominada «llei d'acompanyament dels pressupostos», a la qual alludeix la sol·licitud de dictamen, no constitueix ni un tipus específic de llei, respecte del qual s'hagi efectuat cap mena de previsió o de reserva, ni tampoc forma part del contingut del pressupost, en els termes que s'ha definit, el qual sí que ha estat configurat com una figura legal específica (art. 212 EAC i altres que estableixen particularitats respecte de la llei del pressupost). Així, i a banda de les consideracions que mereix aquesta classe de lleis, la qual ha estat objecte de crítica per la jurisprudència del Tribunal Constitucional i per la doctrina d'aquest Consell (per tots, DCGE 3/2017, de 9 de març, amb citació de la STC 199/2015, FJ 3, entre d'altres), és clar que no té naturalesa pressupostària i no se situa en l'àmbit de l'exclusió de l'àmbit material dels decrets llei *ex* article 64 EAC.

En conseqüència, cal concloure que el Decret llei 2/2025 no vulnera el límit material que l'article 64 EAC estableix per als decrets llei respecte del «pressupost de la Generalitat».

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

Conclusions

Primera. El Decret llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme, quant al pressupòsit habilitant, en una consideració de conjunt, no vulnera l'article 64.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Les mesures contingudes en els apartats 3, 4, 7, 9, 11, 15 i 19 de l'article 3 del Decret llei 2/2025 no tenen connexió de sentit amb la necessitat extraordinària i urgent que justifica aquest Decret llei i, per tant, vulneren l'article 64.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La resta de mesures contingudes en el Decret llei 2/2025 tenen connexió de sentit amb la necessitat extraordinària i urgent que el justifica i, per tant, no vulneren l'article 64.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. El Decret llei 2/2025 no vulnera l'article 64.1 EAC quant al límit material relatiu al «pressupost de la Generalitat».

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. Es recomana que el Govern trameti al Parlament l'Informe del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, de 14 de març de 2025, per tal que pugui ser tingut en compte en el debat parlamentari sobre la validació del Decret llei 2/2025, als efectes indicats al fonament jurídic tercer, apartat 1.F.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. Es recomana, si és el cas, tramitar el Decret llei 2/2025 com a projecte de llei a fi d'aprovar, si escau, les mesures a què fa referència la conclusió segona mitjançant una llei ordinària, d'acord amb les raons exposades al fonament jurídic tercer, apartat 1.F.

Adoptada per unanimitat.

Setena. Es recomana, amb caràcter general, que el Govern, a l'hora d'elaborar un decret llei, justifiqui la necessitat extraordinària i urgent de dictar-lo en la seva exposició de motius i en la documentació emesa en el procés de la seva preparació, que manifesti, a més, la connexió de sentit de les mesures proposades amb la situa-

ció que s'ha d'afrontar, d'acord amb el que disposa també l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Adoptada per unanimitat.

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

A l'efecte del seu lliurament, se signa la versió digital d'aquest Dictamen.

Barcelona, 20 de març de 2025

Margarida Gil Domènech, consellera secretària

Vist i plau

Joan Vintó Castells, president

PRESENTACIÓ DE DOCUMENTACIÓ COMPLEMENTÀRIA

Reg. 30524 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 25.03.2025

A la Mesa del Parlament

D'acord amb les recomanacions del Consell de Garanties Estatutàries, envio, adjunt, l'Informe del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, de 14 de març de 2025, per tal que pugui ser tingut en compte en el debat parlamentari sobre la validació del Decret llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme als efectes indicats al fonament jurídic tercer, apartat 1.F del Dictamen 1/2025, de 19 de març, del Consell de Garanties Estatutàries.

Ben cordialment,

Barcelona, 21 de març de 2025

Martina Garcia Frontera, directora general de Relacions Institucionals i amb el Parlament

N. de la r.: La documentació esmentada pot ésser consultada a l'Arxiu del Parlament.

4.90. Règim interior

4.90.10. Càrrecs i personal

Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament un lloc de treball de tècnic o tècnica de recursos humans del Departament de Recursos Humans del Parlament de Catalunya

500-00004/15

ADSCRIPCIÓ DEFINITIVA D'UNA FUNCIONÀRIA DE CARRERA

Acord: Mesa del Parlament, 25.03.2025

La Mesa del Parlament, en la sessió de l'11 de novembre de 2024, va acordar la convocatòria d'un concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament un lloc de treball de tècnic o tècnica de recursos humans del Departament de Recursos Humans del Parlament de Catalunya (BOPC 89/15, 15.11.2024).

D'acord amb la base 8 de la convocatòria, la Mesa del Parlament, a proposta de la comissió tècnica d'avaluació, resol el concurs a favor de l'aspirant que obté la millor valoració del conjunt dels mèrits i les capacitats que determina la base 6. La