



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XIV* legislatura · període entre legislatures · número 801 · dimarts 26 de març de 2024

TAULA DE CONTINGUT

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 798/2024, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats contra determinats articles i disposicions i l'annex del Decret Llei 3/2023, del 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic

381-00013/13

Al·legacions que formula el Parlament

3

* Denominació que adopta la legislatura actual a partir del 4 de juny de 2021, en compliment de la Resolució 9/XIII del Parlament de Catalunya, aprovada pel Ple en la sessió 7, del 2 de juny de 2021 (BOPC 50/13, del 04.06.2021).

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals presentats al Registre General del Parlament.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 798/2024, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats contra determinats articles i disposicions i l'annex del Decret llei 3/2023, del 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic

381-00013/13

ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

Al Tribunal Constitucional

El letrado del Parlamento de Cataluña suscrito, en representación y defensa de este, según se acredita mediante certificación del Acuerdo de Mesa del Parlamento de 4 de marzo, de designación de la representación y defensa del Parlamento ante el Tribunal Constitucional y cualquier otro órgano jurisdiccional, y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento del día 12 de marzo de 2024, de personación en el Recurso de inconstitucionalidad 798-2024, a los efectos de formular alegaciones y realizar todos los actos procesales necesarios en defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada, tal como consta en la certificación que se adjunta, comparece ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

Dice

1. Que, en fecha 5 de marzo de 2024, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Pleno de este Tribunal el 27 de febrero de 2024 por la que se admite a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 798-2024, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, contra los artículos 1, 2 y 3, disposición transitoria primera 1.a), disposición transitoria segunda, disposición final primera y anexo del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, confirmando un plazo de quince días para personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

2. Que, evacuando el trámite conferido mediante la providencia a la que se ha hecho referencia, formula las siguientes:

Alegaciones

I. El Decreto ley cumple los requisitos exigidos por el artículo 64 del EAC: concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y conexión de sentido entre esa situación y las medidas contenidas en el decreto Ley (*respuesta al fundamento jurídico primero del recurso*)

1. El recurso considera que el decreto Ley no obedece a una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que es el presupuesto habilitante para que el Gobierno de la Generalidad pueda ejercer la potestad de dictar un decreto ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 del EAC y con el artículo 86 de la CE, en este último caso por razón de la jurisprudencia constitucional sobre la traslación al ámbito autonómico de los límites materiales y formales establecidos en la Constitución para el uso del decreto ley.

Respecto de estos límites, el recurso destaca, de manera especial, el doble canon de control que implica, por una parte, la identificación singular, clara y razonada de la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad; y por otra,

la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante (la situación de extraordinaria y urgente necesidad) y las medidas contenidas en la norma de urgencia.

2. Sobre el presupuesto habilitante, el recurso objeta que el decreto ley ha sido dictado con un uso abusivo y arbitrario de la potestad concedida por el artículo 64 EAC, conclusión que se desprendería por la insuficiencia de las causas justificativas aducidas por el decreto ley, concretamente las que se fundamentan en el notable incremento acontecido del turismo urbano, la aparición de plataformas de comercialización y alojamientos, el contexto regulatorio de la Unión Europea relativo a la libre prestación de servicios y la aprobación de la reciente ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. La presencia y relevancia de esas causas justificativas de una extraordinaria urgencia se rechaza por diversos motivos.

En el caso del incremento del turismo urbano, considera que no es un hecho nuevo y alude a documentos de organismos de la Generalidad y del Ayuntamiento de Barcelona de hace varios años, donde se ya se hace referencia al fenómeno del turismo urbano; en este sentido, se cita un párrafo del preámbulo de la ley 11/2020, de 18 de setiembre, de medidas urgentes de contención de rendas, donde también se hace ya referencia al auge del turismo urbano que ha desviado viviendas hacia usos residenciales.

Respecto de la aparición de plataformas de comercialización y alojamientos y del contexto regulatorio de la Unión Europea sobre la libre prestación de servicios, también se descartan como causas justificativas de la urgencia por ser realidades existentes desde hace tiempo y, por tanto, conocidas por la Generalidad.

Finalmente, se pone de relieve que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (citada de manera especial en el preámbulo del decreto ley) sólo podría actuar como causa justificativa de la extraordinaria y urgente necesidad en el caso concreto de los municipios afectados por la declaración como zona de mercado residencial tensionado (Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto) y no en otros municipios a los que también se aplica el decreto ley, según establece su anexo.

3. Estas objeciones no son suficientes para poner en cuestión la existencia del presupuesto habilitante para dictar el decreto ley, esto es, la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad para abordar los graves problemas sociales que presenta la proliferación de viviendas que se destinan a uso turístico en perjuicio de su uso como vivienda de carácter permanente y habitual. Tampoco son suficientes para negar la necesidad, también extraordinaria y urgente, de que esta proliferación exija adoptar medidas urgentes para regular el fenómeno y evitar así que disminuya el mercado de viviendas destinado a residencia y habitación de personas y familias, sobre todo cuando en ello está en juego el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la CE.

El recurso confunde la extraordinaria y urgente necesidad con una situación excepcional, sobrevenida o imprevisible, ya que sólo así se entienden las referencias que hace al turismo urbano como algo ya conocido desde hace tiempo. La existencia de este fenómeno se proyecta sobre diversos ámbitos y no siempre ha tenido una incidencia tan grave y urgente sobre el uso habitual de la vivienda.

Como dice el preámbulo del decreto ley, las viviendas de uso turístico no se crean como resultado de la construcción de nuevas viviendas, sino que aparecen como cambios de destino de viviendas ya existentes, inducidos por circunstancias y evoluciones económicas y del mercado también cambiantes, a veces muy rápidamente, independientemente que Catalunya sea desde hace tiempo un destino turístico.

Una de estas circunstancias nuevas ha sido, sin duda, el importante impacto que ha tenido la reciente aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el mercado de la vivienda. Como se explica en el preámbulo del de-

creto ley y como se reconoce en el mismo recurso, esa ley ha adoptado una serie de medidas para fomentar la congelación o el abaratamiento de los precios de alquiler de viviendas, que están claramente enfocadas a promover el derecho al acceso a la vivienda reconocido en el artículo 47 de la CE.

Sin embargo, es evidente que esta actuación legislativa no ha tenido efectos neutros sobre el mercado de la vivienda, pues la contención de precios en las zonas declaradas como mercados residenciales tensionados está llevando a muchos propietarios de viviendas a migrar hacia otras modalidades de tenencia u ocupación de la vivienda, especialmente el uso turístico, debido a las limitaciones sobre el precio de la renta que implica la ubicación del inmueble dentro de estas zonas.

Es importante recordar, en este sentido, que la disposición final primera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que modifica el artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, establece la sujeción al límite máximo establecido por resolución administrativa de la renta de los contratos de arrendamiento cuando el arrendador sea gran tenedor de vivienda y, especialmente, cuando la vivienda se encuentre situada en una zona de mercado residencial tensionado. El establecimiento de este límite añadía otro factor de riesgo para una migración hacia el uso turístico de la vivienda que justificaba la adopción de medidas urgentes, ante la inminencia de la fijación del límite máximo de precios. La aprobación del mismo mediante la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaria de Estado de Vivienda y Agenda Urbana (BOE núm. 66, de 15 de marzo de 2024), confirma que su adopción prevista a corto plazo comportaba la extraordinaria y urgente necesidad de dictar el decreto ley para impedir unos hechos consumados que habrían transformando el mercado de alquiler de vivienda en muy poco tiempo, en claro perjuicio del uso residencial de la vivienda.

Además, dentro del proceso evolutivo del turismo y su afectación en zonas urbanas, es un hecho evidente que se están produciendo fenómenos nuevos y negativos desde el punto de vista social, como son la incidencia cada vez mayor que tienen las viviendas de uso turístico sobre la convivencia y el equilibrio del entorno urbano de muchos municipios de Cataluña, que en muchos casos está produciendo incluso una verdadera transformación social de algunos barrios, así como un deterioro del paisaje urbano y una saturación de infraestructuras y servicios urbanos.

Este impacto ha llevado a muchos municipios, como se explica en el preámbulo del decreto ley, a establecer medidas propias de regulación de las viviendas turísticas para intentar resolver o, como mínimo, paliar este problema. Un problema que, como es lógico, no se reconduce a los 140 municipios integrados en la zona de mercado residencial tensionado incluidos en la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, sino que afecta a muchos más municipios catalanes sometidos a un gran impacto turístico y que se encuentran con graves problemas de acceso a la vivienda habitual o en riesgo de ruptura del equilibrio urbano, todo ello a causa de una alta concentración de viviendas destinadas a uso turístico. Esto explica que el anexo del decreto ley afecte a otros municipios además de los incluidos en la declaración de zona de mercado residencial tensionado, puesto que Cataluña es un importante destino turístico y el problema que afronta el decreto ley no afecta exclusivamente a los municipios incluidos en esa zona, porque se proyecta también sobre muchos otros sometidos a fuerte impacto turístico.

En ocasión del debate de convalidación del decreto ley, la consejera de territorio del Gobierno de la Generalidad defendió el decreto ley y la necesidad de su convalidación parlamentaria por la urgente necesidad de enderezar un mercado de la vivienda que está sufriendo cambios acelerados de destino en perjuicio del uso habitual y permanente de la vivienda. En su intervención hizo referencia a la situación de muchos municipios de diversas zonas de Cataluña aportando datos concretos y contundentes sobre la gravedad del problema que presentan las viviendas de uso turístico, con ratios especialmente altas de uso de estas viviendas respecto del número

de habitantes de los municipios, así como del importante incremento de los precios de alquiler que esto supone (DSPC, 138, de 20 de diciembre de 2023, pág. 53-56). Todo ello, claro está en perjuicio directo del acceso a la vivienda residencial, tanto por razón de oferta del mercado, como por razón del notable y progresivo incremento de los precios de alquiler.

En este contexto, la extraordinaria y urgente necesidad para establecer una regulación de las viviendas de uso turístico se manifiesta especialmente en la existencia de un problema real que se ha agravado rápidamente después de la entrada en vigor de la ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho de la vivienda; una situación también agravada por la proliferación de una normativa local que no sigue siempre un mismo patrón regulador y requiere, también de urgencia, de una regulación de ámbito autonómico que garantice un marco normativo homogéneo y evite problemas de desigualdad y de seguridad jurídica.

4. En el recurso se hace referencia a otras dos circunstancias que, a juicio de los recurrentes, deberían ser tenidas en cuenta para considerar que no concurre el presupuesto habilitante para el uso del decreto ley. Concretamente a la consideración que debe hacerse, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, a la naturaleza de la competencia ejercida y al menor tiempo que se precisa en el ámbito autonómico para tramitar un proyecto de ley dado el carácter unicameral de las asambleas legislativas autonómicas, su más reducido tamaño y su menor actividad parlamentaria.

Sobre la naturaleza de la competencia no se alega nada concreto, sin embargo, sobre cómo una materia relacionada con títulos competenciales como la vivienda y el urbanismo haría menos necesario el recurso a normas legales de urgencia. En este punto, el recurso no sólo incumple la regla de la carga alegatoria exigida por la jurisprudencia constitucional, sino que se gira contra su propio argumento cuando se evidencia que el ejercicio competencial tiene precisamente como finalidad garantizar un derecho fundamental tan relevante como es el derecho de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada.

Sobre el carácter unicameral del Parlamento de Cataluña, es cierto que el Tribunal Constitucional considera que hay que tenerlo en cuenta al efectuar una valoración conjunta de todos los factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al decreto ley (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 6; STC 157/2016, de 22 de setiembre, FJ 5; o STC 8/2023, de 22 de febrero, FJ 5). Sin embargo, este factor no puede ser nunca determinante pues llevado a su extremo significaría vaciar de contenido una potestad normativa prevista en el Estatuto. Por otra parte, es obvio que el carácter unicameral de una asamblea legislativa no presupone siempre una inmediatez en el ejercicio de la potestad legislativa pues esto dependerá de las previsiones específicas de los reglamentos parlamentarios y también de las prácticas y costumbres parlamentarias.

Sin ir más lejos, el decreto ley objeto del presente recurso se estaba tramitando como proyecto de ley después de su convalidación (antes de la disolución de la legislatura el día 19 de marzo de 2024). Pero, a pesar que esa tramitación se hacía por el procedimiento de urgencia, aún se encontraba en fase anterior a la presentación de enmiendas al articulado, entre otras razones, porque el Parlamento de Cataluña incluye en el procedimiento legislativo una fase de participación de organizaciones y grupos sociales que, en la práctica, suele incrementar notablemente el tiempo de tramitación de las iniciativas legislativas.

El mismo diseño constitucional y estatutario de la figura del decreto ley impide ver esta cuestión desde el plano exclusivamente teórico o ideal de si era posible o no atender la situación de extraordinaria y urgente necesidad por la vía de la tramitación de un proyecto de ley. El reconocimiento estatutario al Gobierno de la potestad de dictar decretos leyes, su convalidación por el Parlamento y la ulterior posibilidad de tramitar un decreto ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (artículo 64 EAC i 86 de la CE), expresan un equilibrio institucional entre el Go-

bierno y el Parlamento que confirma la existencia de un margen de actuación del primero para utilizar el decreto ley sin que pueda oponerse a ello, sin más, la presunción que la situación de urgencia podía haberse solucionado con la tramitación de un proyecto de ley.

5. En relación con el presupuesto habilitante para dictar un decreto ley, existe una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad no responde a una cláusula o expresión vacía de significado que no tenga límites en cuanto a su aplicación. Pero esto no excluye, como reconoce la misma jurisprudencia constitucional, que deba reconocerse al Gobierno un margen de apreciación que debe ser respetado por el Tribunal Constitucional, que sólo cede ante un supuesto de uso abusivo o arbitrario de la cláusula constitucional o estatutaria de extraordinaria y urgente necesidad.

De acuerdo con esta doctrina, el Tribunal Constitucional puede controlar que el juicio político no desborde de lo manifiestamente razonable, pero en el bien entendido que ese control jurídico externo no puede llegar a suplantar el juicio político o de oportunidad que corresponde primordialmente al Gobierno y al Parlamento, teniendo en cuenta, a estos efectos, que la legislación de urgencia tiene como fin dar solución a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (STC 137/2011, FJ 4; STC 39/2013 FJ 5; 211/2015, FJ 4; 152/2017, FJ 3; 61/2018, FJ 4; 16/2021, FJ 3; y 8/2023, FJ 5, entre otras).

Sobre la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, es importante recordar que la jurisprudencia constitucional se muestra flexible respecto de su justificación en cada caso. El Tribunal entiende que su existencia cabe deducirla de una pluralidad de elementos (STS 137/2017, FJ 3) y que la concurrencia del presupuesto habilitante siempre debe llevarse a cabo mediante una valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar el decreto ley y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma (STC 29/(1983, FJ 3; 182/1997, FJ 4; 137/2003, FJ 3; y 152/2017, FJ 3, entre otras).

En todo caso, lo importante para constatar la existencia del presupuesto habilitante es la efectiva concurrencia de una causa o de unas causas que justifiquen la legislación de urgencia, aceptando el margen de apreciación política que debe reconocerse al Gobierno según la jurisprudencia constitucional (STC 237/2012, FJ 4; 152/2017, FJ 3; 16/2021, FJ 3, entre otras); y aceptando, además, que la concurrencia de esa causa o causas sea independiente de su imprevisibilidad e, incluso, que pueda llegar a tener su origen en una inactividad previa del propio Gobierno (STC 1/2012, FJ 6 y 16/2021, FJ 3, entre otras).

De la doctrina constitucional se desprende, en definitiva, que la extraordinaria y urgente necesidad debe ser apreciada de manera objetiva, esto es, por la concurrencia de factores o elementos que permiten deducir que el Gobierno ha hecho un uso razonable y proporcional de su potestad, atendiendo a circunstancias concretas que lo justifican; esto es, como dice el mismo Tribunal Constitucional, que no haya hecho un uso abusivo o arbitrario de la potestad de dictar decretos ley, conclusión a la que no permiten llegar las objeciones que formula el recurso.

En el presente caso, por las razones anteriormente expuestas, no hay duda que estas circunstancias existen y justifican la actuación urgente del Gobierno. Son circunstancias que se expresan en el mismo decreto ley, muchas de ellas públicas y notorias, que substancialmente ponen de relieve una situación del mercado de la vivienda y de otros factores urbanos en los municipios turísticos que requiere de una actuación especialmente urgente para regular, siquiera de manera provisional y mientras no se apruebe una ley, un vacío normativo derivado de la inexistencia de

un marco regulador suficiente para equilibrar el mercado de la vivienda y, de manera especial, para proteger y garantizar que exista una oferta de viviendas destinadas a cubrir la demanda residencial actualmente existente en Cataluña, considerando también una expectativa de crecimiento poblacional alta en su territorio.

Obviamente, sin una legislación de urgencia y el establecimiento de las medidas que contempla el decreto ley, esa protección y garantía corrían un importante riesgo de ser alcanzados o, como mínimo, de conseguirlo en grado suficiente, a causa del importante crecimiento que está experimentado la oferta de viviendas de uso turístico, derivado especialmente de la aprobación y aplicación de la Ley por el derecho a la vivienda, con la disminución que ello comporta sobre la oferta de viviendas de uso residencial. Una disminución que tiene en este caso una repercusión muy directa y negativa sobre el derecho fundamental de los ciudadanos a disponer de una vivienda. Un derecho que también se satisface, lógicamente, mediante la oferta de alquiler y para el que resulta determinante que esa oferta se mantenga dentro de un rango adecuado y suficiente.

6. En el fundamento jurídico primero del recurso se alega también sobre la presunta falta de conexión de sentido entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y la finalidad que se pretende conseguir con el decreto ley. Se alega, en este sentido, la jurisprudencia constitucional sobre la necesidad que exista esa conexión, de manera que pueda establecerse una relación de las medidas legales con la situación que se trata de afrontar y de su idoneidad para modificar la situación jurídica existente.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta conexión de sentido significa que las medidas adoptadas para hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad deben tener relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar, lo que excluye aquellos contenidos o medidas que no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación de extraordinaria y urgente necesidad o bien que, por su estructura misma, no puedan considerarse idóneas para resolver el problema existente (STC 29/1982, FJ 3; 182/1997, FJ 3; 76/2016, FJ 4 y 8/2023, FJ 5; y 16/2021, FJ 4, entre otras).

Sobre esta cuestión, el recurso no discute propiamente la conexión o congruencia de las medidas con la finalidad perseguida por el decreto ley (ordenar los usos turísticos para proteger el acceso a la vivienda habitual), sino que hace un juicio de valor sobre los efectos que pueden tener las medidas contempladas para cumplir la finalidad que persigue la norma.

Se dice, concretamente, que el régimen de licencia urbanística establecido por el decreto ley para las viviendas de uso turístico y el régimen transitorio que contempla el decreto ley, no va a servir para atajar, aliviar o restringir la proliferación de los usos turísticos de la vivienda, de manera que el decreto ley no puede resolver de modo inmediato ni próximo la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica la aprobación del decreto ley.

Sobre esta alegación es necesario hacer tres consideraciones importantes. En primer lugar, constatar que las medidas propuestas en el decreto ley guardan una relación directa y clara con la situación jurídica urgente que se pretende solucionar, pues es claro que el decreto ley establece un sistema de intervención administrativa plenamente coherente con ello, como es el establecimiento de un régimen de licencia para los usos turísticos de la vivienda, de acuerdo con las previsiones del planeamiento urbanístico (artículos 1, 2 y 3, disposición transitoria primera y disposición final primera) y un régimen transitorio para las viviendas de uso turístico habilitadas en el momento de la entrada en vigor del decreto ley (disposición transitoria segunda). Ante una situación previa de inexistencia de regulación general sobre esta materia, es indiscutible que el establecimiento por el decreto ley de un sistema de intervención administrativa sobre el uso turístico de la vivienda modifica substancialmente la situación jurídica existente.

En segundo lugar, hay que señalar que no corresponde en un marco de discusión propio de un recurso de inconstitucionalidad plantear alegaciones sobre la idoneidad u oportunidad de las opciones reguladoras. Los recurrentes consideran que las medidas contempladas en el decreto ley no van a resolver el problema de la proliferación de las viviendas turísticas. Pero esta objeción va claramente más allá del requisito de conexión de sentido entre la situación de urgencia y el contenido del decreto ley que exige la jurisprudencia constitucional, pues se adentra en el terreno valorativo de la misma opción reguladora seguida por el legislador. No puede pedirse al Tribunal Constitucional que analice si esta opción es la más adecuada o no para resolver el problema que afronta el decreto ley, pues esto implicaría un juicio de oportunidad política que excede de sus funciones, máxime cuando puede observarse a simple vista y de manera objetiva que las medidas propuestas por el decreto ley son idóneas y coherentes con la finalidad para la que se ha dictado.

Finalmente, hay que destacar la incoherencia argumental que se da dentro del mismo recurso cuando en esta parte del mismo se apunta claramente a una pretendida insuficiencia de las medidas que contempla el decreto ley para resolver el problema del incremento de viviendas de uso turístico, mientras que en otros apartados del recurso se exageran sus efectos por considerarlas excesivas e inconstitucionales. De manera especial, cuando se nos dice que ni la licencia ni el régimen transitorio van a servir para modificar substancialmente la situación jurídica de las viviendas de uso turístico y más adelante se atacan estas mismas medidas porque se considera que sus efectos son tan relevantes e intensos como para llegar, por ejemplo, a vulnerar el derecho de propiedad privada o infringir los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

II. El decreto ley no vulnera los límites materiales establecidos para el decreto ley en el artículo 86 de la Constitución en relación con el derecho de propiedad privada (*respuesta al fundamento jurídico segundo del recurso*).

1. El recurso considera que la regulación que introduce el decreto ley sobre las viviendas de uso turístico afecta el derecho de propiedad privada porque impide el ejercicio de la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico en los municipios incluidos en el anexo del decreto ley o de la Orden del departamento que en el futuro lo sustituya. También considera que el decreto ley aboca indefectiblemente a los propietarios a destinarla a vivienda habitual (propia o arrendada).

Por otra parte, afirma que el decreto ley impide la percepción de la renta como elemento determinante de la utilidad económica del derecho de la propiedad en los supuestos indicados por el decreto ley.

De todo ello acaba concluyendo que la prohibición de destinar un inmueble a vivienda de uso turístico limita el haz de facultades que integran el derecho de propiedad, al restringir de forma esencial la facultad de percibir los frutos derivados del arrendamiento, lo que implica, en consecuencia, que el régimen jurídico establecido por el decreto ley incurra en la prohibición establecida por el artículo 86 de la CE de afectar el derecho de propiedad consagrado en el artículo 33.1 de la CE.

2. Esta alegación contrasta, desde luego, con lo que justo antes (fundamento jurídico primero) critica el recurso acerca de la insuficiencia y falta de idoneidad de las medidas establecidas por el decreto ley para aliviar, restringir o reducir la proliferación de viviendas de uso turístico. Ahora resulta que estas medidas sí que adquieren suficiente relevancia como para afectar a los elementos básicos que definen el derecho de propiedad.

En cualquier caso, una correcta y atenta lectura del decreto ley pone en evidencia que las conclusiones a las que llega el recurso no se pueden deducir cabalmente del contenido de la norma.

En primer lugar, porque no puede afirmarse que el decreto ley impide el ejercicio de la actividad de arrendamiento de viviendas turísticas. Esta actividad no se prohíbe, sólo se regula y condiciona. Lo que hace el decreto ley es establecer un régimen de intervención administrativa para controlar el fenómeno de las viviendas de uso turístico y para ello utiliza una técnica sobradamente conocida en derecho administrativo como es la sujeción de esa actividad a un régimen de licencia condicionada a las previsiones del planeamiento urbanístico en los términos que establece la disposición adicional vigesimoséptima que el decreto ley añade a la ley de urbanismo de Cataluña (Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto).

Ciertamente, este régimen de intervención puede restringir la oferta de viviendas de uso turístico que actualmente no está sujeta a limitaciones (dejando a salvo, por cierto, las normas locales existentes en esta materia). Pero esta restricción no excluye esa oferta porque la misma no se prohíbe ni elimina, sino que únicamente pasa a ser regulada y limitada en los términos que fija el decreto ley, concretamente en los municipios que tienen problemas de acceso a la vivienda y los que están en riesgo de romper el equilibrio urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico.

En segundo lugar, porque es evidente que las limitaciones establecidas por el decreto ley sobre el arrendamiento de viviendas de uso turístico no impiden, en ningún caso, su oferta para vivienda habitual u otros usos. El decreto ley sólo afecta a la oferta turística condicionándola y, desde luego, no impide en modo alguno que el propietario la oferte como vivienda de uso residencial y perciba la renta correspondiente. Queda por tanto salvaguardado el derecho a arrendar la vivienda y obtener la utilidad económica correspondiente en forma de renta en el bien entendido que para destinarla a uso turístico deberá atenerse a lo dispuesto por el decreto ley si la vivienda se encuentra dentro de su ámbito de aplicación.

El hecho de que el propietario pueda ver condicionado su derecho a ofertar una vivienda para uso turístico no implica, como quiere hacer ver el recurso, que se elimine un elemento esencial del derecho de propiedad, pues ese derecho no alcanza a determinar libremente y sin condicionante alguno el uso arrendaticio de la vivienda.

El decreto ley no pretende precisar el haz de facultades que integra la propiedad privada en cuanto a su uso arrendaticio, ni tampoco definir su función social en el sentido al que se refieren, por ejemplo, las STC 93/2015, FJ 13 y 16/2021, FJ 5, cuando enjuiciaron decretos ley que pretendían establecer coactivamente un único uso posible de la vivienda mediante una regulación directa y con vocación de generalidad del contenido del derecho de propiedad sobre la vivienda.

En esta jurisprudencia, se distingue claramente entre ese supuesto de aquellos otros en que el decreto ley circunscribe su actuación a «delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda», a «disciplinar un sector material en que dicho derecho constitucional (el de propiedad) pueda incidir», o a «ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda».

Es éste, precisamente, el alcance del decreto ley que aquí nos ocupa por razón de la naturaleza y alcance de su regulación. Una regulación que parte de la base que el derecho de propiedad privada se configura sobre el reconocimiento y respeto de un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos por las leyes en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir (STC 37/1987, FJ 2; 89/1994, FJ 4; 204/2004, FJ 6; 141/2014, FJ 6.; y 154/2015, FJ 4, entre otras).

La más reciente STC 9/2023, FJ 4; recuerda esta doctrina y también que sólo se vulnera el límite material de afectación al derecho de propiedad cuando un decreto ley tiene por objeto establecer una regulación directa y general del derecho de propiedad o afecta a su contenido esencial.

3. El decreto ley no pretende en modo alguno definir el contenido del derecho de propiedad de la vivienda prohibiendo un determinado uso (el uso turístico), ni imponiendo tampoco un único uso (el residencial o habitual). El alcance del decreto ley no va más allá de regular la oferta de viviendas de uso turístico en los municipios donde una oferta excesiva de este uso puede comprometer y perjudicar el derecho a acceder a una vivienda habitual. Se trata, por tanto, de una delimitación externa del ejercicio del derecho que encuentra su legitimación en la protección de valores o intereses generales justificados por razones urbanísticas y de política de vivienda.

Una actuación que enlaza perfectamente, por cierto, con las previsiones de la legislación estatal y autonómica en materia de urbanismo y vivienda. En el primer caso, por la conceptualización del urbanismo como una función pública que incluye, entre otros aspectos, el uso de los edificios, incluyendo las facultades correspondientes de intervención sobre el mercado inmobiliario para regular y promover la vivienda (art. 2 del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya). En el segundo caso, por la consideración como principio rector y condición básica del ejercicio de los derechos de la obligación de los poderes públicos competentes de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la vivienda del artículo 47 de la CE (artículos 2, 7, 8 y 10 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda).

4. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (STC 93/2015, FJ 3 a 6 y 12; y 16/2021), es aplicable a los decretos ley autonómicos el límite material que establece el artículo 86.1 de la CE, en el sentido de que no pueden «afectar» a los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE, entre los que se encuentra el derecho de propiedad privada (artículo 33.1 de la CE).

Sin embargo, esta prohibición de afectación ha sido precisada y matizada por el mismo Tribunal Constitucional en el sentido de que no puede reducir a la nada el decreto ley por cualquier tipo de incidencia sobre un derecho, ni permitir, por el contrario, que por decreto ley se regule el régimen general de los derechos o se actúe sobre sus elementos básicos (STC 111/1983, FJ 8; 137/2003, FJ 6; 93/2015, FJ 12; y 16/2021, FJ 5, entre otras).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional adopta un criterio no estricto del término «afectar» para permitir que el decreto ley pueda actuar como norma de urgencia, aunque incida sobre un derecho fundamental. El punto de equilibrio debe situarse, como dice la STC 21/2021, FJ 5, en evitar que la regulación pretenda definir de manera directa y con vocación de generalidad las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad.

Pero como hemos dicho antes, éste no es el caso del decreto ley porque su afectación no llega hasta este punto y se mantiene en lo que las STC 93/2015, FJ 13 y 16/2021, FJ 5, consideran como ámbito propio de la regulación de los usos posibles de la vivienda atendiendo a fórmulas de delimitación propias de la intervención urbanística o de las políticas de vivienda. Por esta razón, el decreto ley no excede los límites materiales del decreto ley y no vulnera el artículo 86.1 de la CE.

III. El decreto ley no es una norma singular o autoaplicativa. Inexistencia de la vulneración del artículo 24 de la CE alegada en el recurso (respuesta al fundamento jurídico tercero del recurso).

1. El recurso entiende que el decreto ley es una disposición que se dirige específicamente a unos determinados municipios, concretamente a los que figuran en el anexo del decreto ley, que son a los que se aplica el régimen de licencia urbanística previa para destinar la vivienda a usos turísticos.

El hecho de que el decreto se aplique sólo a una parte de municipios de Cataluña (los 262 que se relacionan en el anexo), convertiría el decreto ley, según nos dice el recurso, en una norma «singular» o «autoaplicativa» a la que sería aplicable la doctrina establecida en las STC 129/2013, 203/2013, 50/2015 y 231/2015, según la cual

este tipo de leyes deben ser sometidas a un especial canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial del artículo 24 de la CE.

En apoyo de esta tesis, el recurso considera que el decreto ley entraría en esta categoría por tener un contenido típicamente ejecutivo y ser una norma de destinatario único y aduce, en este sentido, que el decreto ley no establece criterios generales y abstractos y que prevé que el anexo sea substituido en el futuro mediante una Orden dictada por el departamento de la Generalidad competente en materia de urbanismo.

2. Respecto de este motivo del recurso hay que rechazar de plano que el decreto ley tenga la condición de norma singular o autoaplicativa en el sentido al que se refiere la jurisprudencia constitucional.

Sobre esta cuestión, hay que precisar de entrada que la jurisprudencia constitucional no prohíbe la existencia de normas singulares, aunque sí las somete a un canon más estricto de constitucionalidad. Pero ésta no es la situación que aquí se plantea porque es evidente que el decreto ley no tiene las características propias de ley singular o autoaplicativa.

De acuerdo con la jurisprudencia que cita el mismo recurso, una norma singular es aquella que se dicta en atención a un supuesto concreto y singular, que agota su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho. Las leyes singulares se conocen también como leyes-acto porque se configuran como decisiones legislativas que no establecen una regulación general de un sector, sino que pretenden resolver directamente una situación actuando, al mismo tiempo, como marco normativo habilitante y como acto ejecutivo. Como dice la STC 129/2013, FJ 4, la ley singular se caracteriza por un contenido material que es, en todo o parte, actividad ejecutiva y de administración y cuya existencia es posible al no contener el artículo 97 de la CE una reserva de administración.

3. Sin embargo, nada de todo esto ocurre con el decreto ley porque se trata de una norma que pretende regular con vocación general la situación de la vivienda de uso turístico en Cataluña y establece para ello unos instrumentos administrativos cuya aplicación y gestión corresponde a los municipios.

El carácter nítidamente regulador del decreto ley se reconoce en todo su contenido. En primer lugar, por la decisión de someter al régimen de licencia la destinación de la vivienda a uso turístico en aquellos municipios que presentan problemas de acceso a la vivienda y en los municipios que se encuentran en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por la existencia de una alta concentración de viviendas de uso turístico (artículo 1 y disposición final primera). En segundo lugar, por el establecimiento de unos criterios concretos para determinar cuándo concurren estas situaciones (disposición transitoria primera). En tercer lugar, mediante el establecimiento de un régimen transitorio respecto de las viviendas que, en el momento de entrar en vigor el decreto ley, disponen de un título habilitante para su uso turístico (disposición transitoria segunda).

Por otra parte, es evidente que el decreto ley, por razón de su finalidad, no puede proyectarse sobre todos los municipios de Cataluña puesto que no pretende hacer una regulación general del uso turístico de la vivienda, sino ceñirla exclusivamente a aquellos municipios donde este tipo de uso puede afectar el acceso a la vivienda habitual. Por esta razón, el anexo al que se refiere el artículo 2 no hace otra cosa que concretar el ámbito territorial de aplicación del decreto, mediante la identificación de los municipios en los que se considera que concurre alguna de las dos circunstancias que justifican la sujeción a licencia urbanística. El anexo no es, por tanto, un acto ejecutivo en el sentido que se atribuye a una ley singular o autoaplicativa, sino simplemente un marco referencial y necesario para la aplicación de las previsiones establecidas en el decreto ley.

Aunque el artículo 2 del decreto ley no lo diga expresamente, el principio de coherencia normativa presupone que la confección del anexo se ha basado en los criterios establecidos en la disposición transitoria primera del mismo decreto ley.

El recurso no aporta ninguna prueba ni dato concreto de que no haya sido así, ni que el anexo se haya confeccionado de manera irrazonable o arbitraria. Sólo lo insinúa cuando pretende presentar el anexo como una decisión improvisada y provisional y alude a su sustitución futura por una Orden del departamento competente. Sin embargo, esta acusación no se sostiene porque el artículo 3 del decreto ley se refiere a la futura Orden como el resultado de un procedimiento de revisión periódica que debe hacerse cada cinco años. Una revisión absolutamente lógica ante la eventualidad de cambios en las circunstancias de los municipios que puedan justificar su inclusión o exclusión del anexo y que deberá hacerse, en cualquier caso, atendiendo a los criterios establecidos en la disposición transitoria primera.

4. A todos estos argumentos hay que añadir la evidencia que el decreto ley requiere siempre y en cualquier caso de actos de aplicación para conseguir sus fines. Sin ir más lejos, su principal instrumento de intervención es una licencia municipal, es decir, una autorización administrativa que han de otorgar los municipios mediante el procedimiento correspondiente. Por otra parte, es importante destacar que ese régimen de licencia queda sometido a las previsiones del planeamiento urbanístico según establece la nueva disposición adicional vigesimoséptima que el decreto ley introduce en el texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña (disposición final primera del decreto ley).

Todo esto pone de relieve que la efectiva aplicación del decreto ley depende de decisiones ejecutivas que deben adoptar principalmente los municipios, sin excluir tampoco la potestad de regulación que estos mismos pueden ejercer por vía de la planificación urbanística y también de su potestad de ordenanza.

5. Por todas estas razones, no puede atribuirse al decreto ley la condición de ley singular o auto aplicativa en el sentido que pretende el recurso. La aplicación del decreto ley precisa de unos actos de ejecución que garantizan a los afectados la posibilidad de acceder a la tutela judicial de sus derechos e intereses, cuando estos actos se produzcan en ocasión del procedimiento de tramitación de las licencias o de las previsiones que se establezcan en el planeamiento urbanístico en los municipios incluidos dentro del ámbito de aplicación del decreto ley. En consecuencia, el decreto ley no vulnera el artículo 24 de la CE.

IV. El decreto ley no vulnera el principio de autonomía local porque reconoce a los municipios una importante participación, normativa y ejecutiva, en el régimen de intervención sobre viviendas de uso turístico establecido por el decreto ley (*respuesta al fundamento jurídico cuarto del recurso*).

1. El recurso considera que el decreto ley vulnera el principio de autonomía local reconocido en los artículos 137 y 141 de la CE y 2 del EAC porque no permite a los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del decreto ley ninguna intervención en el establecimiento del régimen al que se sujeta la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico, ni sobre su ámbito territorial de aplicación.

Concretamente, se hace especial énfasis en que los municipios no han podido intervenir en la decisión de si procede sujetar esa actividad a un régimen de licencia, de comunicación previa, declaración responsable, registro o cualquier otra forma de intervención o información. El recurso entiende que la autonomía local se habría vulnerado al no poder participar los municipios en la toma de decisión sobre el régimen jurídico que el decreto utiliza para regular el arrendamiento de la vivienda a un uso turístico.

2. La objeción que formula el recurso contrasta con lo que el mismo reconoce sobre la naturaleza del principio de autonomía local como un principio de configu-

ración legal; es decir, como una garantía constitucional que debe conciliarse necesariamente con la libertad del legislador cuando se trata de atribuir competencias a los municipios en función de la relación existente entre los intereses locales y los supralocales (STC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 57/2015, FJ 6; 154/2015, FJ 6; y 41/2016, FJ 11.b), entre otras).

Esta relación entre la autonomía local y el papel del legislador queda claramente expresada en el sistema legal que define la forma de atribución de competencias propias a los municipios, mediante las cuales se hace efectivo el principio el principio de autonomía en su vertiente material.

Según el artículo 2 de la LBRL, para la efectividad del principio de autonomía local, la legislación del Estado y de las comunidades autónomas reguladora de los distintos sectores de la acción pública, deberá asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del municipio.

Por su parte, el artículo 25.2 de la LBRL contiene una relación de ámbitos materiales sobre los cuales el legislador ha de reconocer competencias propias a los municipios «en los términos» que establezca el legislador. La letra *a*) del artículo 25.1 identifica como uno de esos ámbitos sectoriales la ordenación del territorio y el urbanismo, así como la vivienda de protección pública. Es de notar que mientras la referencia a la ordenación del territorio y el urbanismo es general, la referencia a las políticas de vivienda queda acotada específicamente a la vivienda de protección pública, con lo que queda fuera de la garantía del artículo 25.2 la intervención municipal sobre la vivienda de titularidad privada.

En cualquier caso, de la jurisprudencia constitucional y de la legislación local básica se desprende con meridiana claridad, y así se reconoce en el mismo recurso, que la autonomía local permite configuraciones legales diversas, lo que limita el juicio de constitucionalidad a verificar si la actuación del legislador respeta el núcleo primario o esencial de la autonomía municipal. Esto implica que el legislador dispone de un amplio margen de decisión cuando ejerce su función reguladora sobre los sectores de la acción pública de su competencia cuando se trata de establecer el modelo regulatorio que considera más adecuado y determinar, al mismo tiempo, la participación de los municipios en la aplicación de ese marco regulador.

3. Situados en este contexto, resulta evidente que el principio de autonomía local no permite sustentar la tesis del recurso en el sentido que los municipios tendrían que haber intervenido en la determinación de la modalidad de intervención administrativa relativa al ejercicio de la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico.

Esta tesis significaría, en la práctica, asumir que la autonomía local alcanzaría a la misma libertad del legislador en lo que atañe a la elección del modelo regulador, cuya responsabilidad corresponde al poder legislativo. Resulta obvio que la autonomía local no puede tener esa proyección porque sería tanto como aceptar que los municipios tendrían derecho a actuar, en la práctica, como colegisladores.

La autonomía implica el derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en los asuntos que les atañen y estar dotados, como dice la STC 40/1998, FJ 39), de las potestades correspondientes atendiendo a la relación existente entre los intereses generales y locales. Esta participación es la que establecen las leyes a partir del modelo regulador que establece libremente el legislador cuando ejerce su competencia sobre los sectores de su competencia y no puede decirse que en este caso no haya sido sensible a la posición de los municipios.

Esta participación se concreta, en primer lugar, en la facultad de intervención municipal que significa el régimen de licencia urbanística previa a la destinación de las viviendas a un uso turístico, una licencia cuya tramitación y otorgamiento corresponde a los municipios (artículos 1, 2, disposición transitoria segunda y disposición

final primera del decreto ley). También se concreta, en segundo lugar, en la posibilidad que ese régimen de intervención sea regulado por los municipios mediante su poder de ordenanza, atendiendo a los criterios generales del decreto ley que dejan margen a esa regulación de desarrollo (tanto en el régimen normal, como en el transitorio).

Finalmente, desde el punto de vista de la autonomía local hay que destacar la capacidad de decisión que el decreto ley concede a los municipios sobre la misma aplicación del régimen de jurídico de las viviendas de uso turístico, cuando esa aplicación se condiciona a las previsiones del planeamiento urbanístico (disposición adicional vigesimoséptima de la ley de urbanismo introducida por la disposición final primera del decreto ley). Un planeamiento urbanístico del que los municipios son impulsores y especiales protagonistas en su configuración.

4. Por las razones expuestas, carece de fundamento la objeción de inconstitucionalidad que formula el recurso en el sentido que el decreto ley vulnera el principio de autonomía local reconocido en los artículos 137 y 141 de la CE y el artículo 2 del EAC.

V. La disposición transitoria segunda del decreto ley no tiene naturaleza ni alcance expropiatorio y no vulnera, por tanto, el artículo 33.3 de la CE (respuesta al fundamento jurídico quinto del recurso).

1. El recurso impugna la disposición transitoria segunda del decreto ley porque entiende que priva y desapodera al titular de la vivienda de su derecho a ejercer una actividad (el arrendamiento de la vivienda para uso turístico) al establecer la pérdida del título habilitante que el propietario poseía con anterioridad a la aprobación del decreto ley y someter pro futuro el ejercicio de la actividad a las condiciones establecidas en la disposición transitoria segunda.

La disposición transitoria segunda establece una moratoria de validez de los títulos habilitantes anteriores al decreto ley durante cinco años, pasados los cuales la actividad de uso turístico de la vivienda sólo podrá continuar previa obtención de la licencia urbanística que contempla el decreto ley. Esta moratoria puede prorrogarse por un plazo de cinco años más, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 de la misma disposición transitoria.

EL recurso entiende que la habilitación de que pueda disponer un propietario con anterioridad al decreto ley y que le permite ejercer la actividad de arrendamiento para uso turístico, es un activo integrado en su patrimonio jurídico y que su pérdida equivale a una expropiación material del mismo establecida por el decreto ley. Aunque el recurso reconoce que el Tribunal Constitucional ha aceptado la posibilidad de expropiaciones legislativas (STC 166/1986 y 48/2005), considera que esta doctrina sólo puede ser aplicable a situaciones muy excepcionales respecto de los que no resulta posible actuar mediante el sistema expropiatorio general.

Este no sería el caso del decreto ley, razón por la cual los recurrentes objetan que vulnera el artículo 33.3 de la CE porque la disposición transitoria segunda establece, de facto, una privación del derecho de propiedad y lo convierte en un acto legislativo materialmente expropiatorio. Este entendimiento se desprendería, según el recurso, de los mismos efectos que produce la disposición transitoria sobre los títulos habilitantes anteriores y de la declaración que contiene la disposición en el sentido que el régimen transitorio que establece sirve para compensar e indemnizar a los titulares por la modificación del régimen legal que introduce el decreto ley.

A partir de esta premisa, el recurso considera que el decreto ley no cumpliría con las garantías que el artículo 33.3 de la CE exige al procedimiento expropiatorio, especialmente respecto a la existencia de la *causa expropriandi* y los criterios de valoración del derecho expropiado a efectos de indemnización.

2. En relación con este motivo del recurso, hay que hacer dos precisiones importantes sobre el alcance y efectos de la disposición transitoria segunda del decreto ley

y sobre la diferencia que existe entre la función legislativa que se ejerce para definir y delimitar el contenido de los derechos atendiendo a los intereses generales y aquella que puede implicar materialmente una expropiación de derechos.

Sobre el alcance y efectos de la disposición transitoria segunda, se trata de una medida legislativa que tiene como finalidad adaptar las situaciones anteriores al nuevo régimen establecido por el decreto ley. Es una norma absolutamente normal de derecho transitorio que el legislador utiliza con frecuencia cuando se produce un cambio normativo y considera necesario o conveniente establecer un régimen temporal para facilitar que los afectados por la modificación normativa ajusten su actividad al nuevo marco legal. En realidad, el régimen transitorio no deja de ser sino una excepción al principio de igualdad en el cumplimiento de la norma (por parte de todos los titulares de viviendas comprendidos en el ámbito de aplicación del decreto ley), aunque justificado en este caso por el hecho de disponer de títulos habilitantes previos otorgados por los municipios.

Es importante precisar que el decreto ley no anula ni despoja a sus titulares de los títulos habilitantes como nos quiere hacer ver el recurso, sino que únicamente establece una prórroga de sus efectos para que esos titulares se sometan, como todos los demás propietarios de viviendas, al nuevo régimen de licencia. Además, resulta que esta moratoria se establece en unos términos especialmente deferentes para los titulares, pues no se puede llegar a otra conclusión cuando se constata que tiene una duración mínima de cinco años a contar de la entrada en vigor del decreto ley y que puede ser prorrogada por cinco años más.

Por otra parte, desde la perspectiva del derecho de propiedad y la privación de este derecho a la que se refiere el artículo 33.3 de la CE, es evidente que el recurso incurre en una notoria exageración y distorsión cuando hace una equiparación entre la necesidad de sustituir el título habilitante para uso turístico de la vivienda por uno nuevo (la licencia prevista en el decreto ley), con una privación singular del derecho de propiedad, cuando esta medida legal sólo afecta a un determinado y concreto uso arrendaticio de la vivienda (el uso turístico) y no a otros posibles (por ejemplo el arrendamiento habitual), y mucho menos aún al mismo derecho de propiedad sobre la vivienda.

La disposición transitoria segunda sólo se refiere al uso turístico de la vivienda y, además, es importante destacar que no lo prohíbe pro futuro porque lo que hace el decreto ley es someter el arrendamiento de viviendas para uso turístico a un régimen de intervención administrativa. Un régimen que, ciertamente, puede condicionar la efectividad del derecho a dar ese uso concreto a la vivienda, pero que no lo prohíbe en los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del decreto ley.

Los actuales títulos habilitantes pueden convertirse en licencias de acuerdo con la disposición transitoria segunda del decreto ley y la mera hipótesis que esa licencia pueda no ser concedida atendiendo a los requisitos generales establecidos en el decreto ley y a las previsiones del planeamiento urbanístico, no puede llevarse hasta el extremo de ser considerado, como pretende el recurso, como un acto materialmente expropiatorio del derecho de propiedad.

3. Sobre la diferencia que existe entre una expropiación legislativa y una actuación del legislador mediante la que define y delimita el contenido de un derecho, existe una abundante jurisprudencia constitucional.

La reciente STC 8/2023, FJ 9, hace un buen resumen de la doctrina constitucional referida a esta cuestión, citando especialmente las STC 204/2004 y 45/2018, cuando precisa a los efectos de la garantía patrimonial del artículo 33.3 de la CE que sólo puede entenderse como expropiación forzosa la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales acordada imperativamente por los poderes públicos; de lo que resulta necesario, según esta doctrina, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, esto es, la «substracción o ablación» de un derecho impuesta a uno o varios sujetos, siendo distintas

a esa privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho.

Como dice la STC 141/2014, FJ 6, acerca del derecho de propiedad privada, la Constitución reconoce ese derecho como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir (STC 37/1987, FJ 2 y 89/1994, FJ 4, entre otras).

Sobre el derecho de propiedad no cabe olvidar que no se trata de un derecho absoluto sino profundamente matizado por la función social que debe cumplir según establece el apartado 2 del artículo 33 de la CE; una función social que «delimitará» su contenido, de acuerdo con las leyes. Ciertamente, la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad individual del derecho, puesto que el legislador ha de respetar el contenido esencial del derecho de propiedad, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en cada momento histórico y como posibilidad efectiva de realización del derecho.

Pero ese reconocimiento no puede establecerse genéricamente y por igual para todo tipo de bienes, pues es evidente que la incorporación de la función social al derecho de propiedad ha producido una diversificación de la propiedad dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos; esto es, en palabras del Tribunal Constitucional, «en diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con los bienes sobre los que cada derecho de la propiedad recae» (STC 31/1987, FJ 2 y 141/2004, FJ 6). Por esta razón, debe reconocerse al legislador una amplia libertad de configuración singular de los distintos estatutos del derecho de propiedad, contando para ello con un importante margen de discrecionalidad (STC 61/1997, FJ 10).

4. El recurso no cuestiona en ningún momento la competencia de la Generalidad para regular la materia objeto del decreto ley. De acuerdo con su contenido y alcance regulador, no ofrece duda que el decreto ley se dicta en ejercicio de una doble competencia. Las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo del artículo 149 del EAC y en materia de vivienda del artículo 137 del EAC.

De acuerdo con lo establecido en el apartado 5 del artículo 149 del EAC, la Generalidad tiene atribuida, entre otras, la competencia exclusiva para establecer el régimen urbanístico del suelo y sus usos; regular el régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad; regular los instrumentos de planeamiento; y establecer el régimen de intervención administrativa en la edificación y el uso del suelo. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 137 del EAC, la Generalidad dispone de competencia exclusiva para planificar y ordenar la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial.

Se trata de dos títulos competenciales donde la función social del derecho de propiedad adquiere especial relevancia para la protección y garantía de los intereses de la comunidad.

A) En el ámbito urbanístico es pacíficamente admitido que el estatuto legal del derecho de propiedad no es ya un derecho potencialmente ilimitado, sino un derecho de concepción «estatutaria», es decir, de un derecho cuyo contenido empieza por definir la propia ley y que acaba de perfilar el planeamiento urbanístico. Como dice la doctrina, la ley y los planes no recortan un derecho que tiene una extensión preestablecida, sino que definen cuál es en cada caso la extensión misma de ese derecho al precisar sus límites en función del concreto destino o destinos del suelo y de las edificaciones. La STC 141/2004, FJ, 6, se refiere específicamente a esta concepción estatutaria de la propiedad urbanística.

Este concepto estatutario está contemplado en la legislación básica estatal, concretamente en los artículos 4, 11 y 12 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de

octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana. Como dice su artículo 4, la determinación de las facultades y deberes del derecho de propiedad urbanística no confiere derecho a exigir indemnización, salvo los casos expresamente establecidos en las leyes. En el mismo sentido, los artículos 4 y 5 del decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, establece que el ejercicio de las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se sujeta a la función social de este derecho, dentro de los límites impuestos por la legislación y el planeamiento urbanísticos, sin que esa delimitación confiera derecho a indemnización por constituir la definición del contenido urbanístico de la propiedad.

El concepto estatutario de la propiedad urbanística no se limita, por otra parte, a la propiedad del suelo en sentido estricto, porque también alcanza a los usos de las edificaciones. La regulación de estos usos se comprende normalmente en la legislación del suelo como parte integrante de la actividad urbanística, especialmente en relación al planeamiento y a la intervención administrativa del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso de las edificaciones. La STC 61/1997, FJ 16, se refiere al contenido del urbanismo como una función pública que, entre otros aspectos, incluye la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y la «edificación».

La Ley de urbanismo de Cataluña es un ejemplo de ello cuando cita esta función como propia de la actividad urbanística (artículo 1.3, letra *f*) y cuando señala expresamente que forman parte integrante de las competencias urbanísticas las facultades para intervenir en el mercado inmobiliario con la finalidad de regular y promover el uso del suelo, de la edificación y de la vivienda.

En términos parecidos se pronuncia la Ley básica estatal de suelo y rehabilitación urbana (Real decreto legislativo 7/2015) cuando considera parte del desarrollo territorial y urbano sostenible la implementación por parte de los poderes públicos competentes de políticas que posibiliten el uso residencial de viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, accesible universalmente y de calidad (artículo 3.3, letra *a*)); así como también cuando considera como integrante del estatuto básico del ciudadano el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible (artículo 5, letra *a*).

B) En el ámbito específico de las políticas de vivienda, la importancia de la función social del derecho de propiedad se hace patente por la relación que existe entre este derecho y el derecho del artículo 47 de la CE a acceder a una vivienda digna y adecuada. Un derecho que implica el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos competentes de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho. Un mandato que, además, el mismo artículo 47 de la CE relaciona con la regulación del uso del suelo de acuerdo con el interés general y para impedir la especulación.

La implementación de este mandato constitucional a nivel legislativo se ha concretado recientemente en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, de una forma especialmente garantista y con carácter básico.

La ley señala como uno de sus principales objetivos garantizar el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada (artículo 1.1) y considera como fin común de la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, conseguir la «efectividad» del derecho de acceso a la vivienda (artículo 2, letra *a*), entendido siempre bajo la definición de la vivienda como destino residencial de las personas (artículo 3, letra *a*).

Especial importancia adquiere, en este sentido, el artículo 7 de la Ley, puesto que se refiere específicamente a la garantía de la función social de la vivienda. Garantía en la que se incluye la obligación de los poderes públicos de velar por promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda en condiciones accesibles y con especial atención a familias, hogares y unidades de

convivencia con menores a cargo. Una obligación de actuar, que el mismo artículo 7 refuerza con el deber de los poderes públicos de articular los mecanismos «efectivos» para asegurar la debida protección del derecho de acceso a la vivienda.

5. Las consideraciones que se acaban de hacer permiten contextualizar adecuadamente la disposición transitoria segunda del decreto ley respecto del derecho de propiedad y su garantía patrimonial.

El uso turístico de una vivienda no puede ser considerado en términos absolutos e incondicionados como un elemento esencial del derecho de propiedad. Por ello, su regulación y sujeción a un régimen de intervención administrativa no puede considerarse equivalente a una privación singular del derecho de propiedad a los efectos del artículo 33.3 de la CE, incluso cuando el titular cuente previamente con un título habilitante de naturaleza local para ejercer esa actividad.

El establecimiento del régimen de intervención sobre el uso turístico de la vivienda que lleva a cabo el decreto ley se justifica por la necesidad de establecer un marco regulador general para proteger el acceso a la vivienda residencial en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por su alta concentración de viviendas turísticas; y se justifica también por la necesidad de articular un sistema de intervención homogéneo sin perjuicio que los municipios dispongan de un margen de participación para ejercer su autonomía (planeamiento urbanístico y umbral máximo de viviendas de uso turístico).

Este nuevo marco regulador no determina que en los municipios a los que se aplica el decreto ley se prohíba el uso turístico de la vivienda, aunque sí lo condiciona dentro de unos límites que se justifican por la necesidad de que una falta de regulación de esta actividad o la existencia de regulaciones locales diferentes, tenga efectos negativos y perjudiciales para el acceso de los ciudadanos a la vivienda habitual.

Por consiguiente, el objeto del decreto ley es perfectamente coherente con la configuración de un derecho cuya función social hace necesario, como dice la ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, que existan mecanismos efectivos para garantizar el derecho de acceso a la vivienda residencial. Sin un control del uso turístico de la vivienda, el derecho constitucional de acceso a la vivienda habitual se ve seriamente comprometido por la reducción de la oferta inmobiliaria y también por los incrementos del precio de alquiler que esta menor oferta comporta y la mejor expectativa económica que representa el alquiler para uso turístico para los propietarios en los municipios turísticos.

Por otra parte, es claro que las restricciones que establece el decreto ley no privan a los propietarios de la vivienda de ninguna facultad sin la cual el derecho de propiedad no se haga reconocible. No puede considerarse que esto ocurra cuando el decreto ley continúa permitiendo, entre otros usos, el arrendamiento residencial de la vivienda y ni siquiera elimina, bajo cualquier circunstancia, el arrendamiento para destinarlo a uso turístico. Tampoco puede considerarse que ocurra cuando los títulos habilitantes para ejercer una actividad otorgados por los municipios con anterioridad al decreto ley están normalmente condicionados por períodos temporales y, en cualquier caso, por su adecuación a los requisitos y condiciones que en cada momento establezca el marco regulador de esa actividad.

Es habitual que el establecimiento de un nuevo régimen de intervención administrativa repercuta sobre situaciones jurídicas anteriores. Pero en este caso no es posible considerar la existencia de derechos adquiridos o cristalizados que impidan al legislador ejercer su libertad de configuración normativa de los derechos en función de nuevas circunstancias, ni que le obliguen a tener que indemnizar, bajo cualquier circunstancia, por este hecho, sobre todo cuando el principio de igualdad exige que la nueva norma se aplique a todas las personas que se encuentran en la misma posición jurídica respecto de la norma.

Ello no excluye, como es obvio, que el legislador pueda establecer un régimen transitorio respecto de las personas con títulos habilitantes anteriores a la nueva regulación. Estos regímenes son frecuentes y se conciben normalmente para dar tiempo a adaptarse al cambio de regulación, incluyendo a veces un componente compensatorio, pero sin tener carácter de indemnización expropiatoria propiamente dicha cuando el cambio legislativo no produce, por sí mismo, ninguna privación singular de un derecho y si produce, en cambio, la necesidad de sustituir el título habilitante anterior por la licencia que establece el decreto ley.

Es una solución suficiente, proporcionada y razonable para compensar el cambio regulador que, como dice el mismo decreto ley (apartado 3 de la disposición transitoria segunda), también actúa a modo de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones que introduce el decreto ley respecto al nuevo régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

Un concepto indemnizatorio que puede ir asociado a una actitud de deferencia del legislador hacia los anteriores titulares por los perjuicios que implica el cambio de regulación, o que también puede ser reflejo, en último término, de considerar aplicable al presente caso el principio de responsabilidad que contempla el artículo 32.3, párrafo primero, de la Ley 40/2015, de 4 de octubre, de régimen jurídico del sector público, cuando se trata de actos legislativos «no expropiatorios» pero que, a pesar de no tener ese contenido, el legislador considera necesario o conveniente establecer una compensación por la afectación de derechos que comportan.

Como dice el artículo 32.3, párrafo primero, de la Ley 40/2015, esta compensación la establece el mismo legislador en la norma y esto se habría traducido en este caso mediante el establecimiento de un régimen transitorio (disposición transitoria segunda) que, además de facilitar un período de adaptación al nuevo régimen legal, también incluiría ese componente indemnizatorio. Una solución que no puede tacharse de arbitraria a la vista del margen temporal de vigencia que el decreto ley otorga a los títulos habilitantes anteriores a su entrada en vigor (cinco años como mínimo), prorrogable por otro período igual si el titular acredita que el plazo inicial no es suficiente para compensar la pérdida del título habilitante.

6. De acuerdo con lo expuesto, cabe concluir que el decreto ley no vulnera el artículo 33.3 de la CE por no tener las características propias de un acto materialmente expropiatorio y sí, en cambio, de una norma que actúa dentro del marco de configuración y delimitación del contenido normal del derecho de propiedad, considerando la relevancia que tiene la función social de ese derecho en la materia regulada (urbanismo y acceso a la vivienda).

También cabe concluir que, a pesar de ello, el legislador ha sido especialmente deferente con los propietarios que disponían de títulos habilitantes anteriores al decreto ley, estableciendo una moratoria de la vigencia de estos títulos para facilitar su adaptación a las nuevas exigencias que establece el decreto ley; una moratoria que, al mismo tiempo, realiza una función compensatoria no expropiatoria por las razones antes mencionadas.

VI. La disposición transitoria primera del decreto ley no vulnera el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la CE (*respuesta al fundamento jurídico sexto del recurso*).

1. El recurso impugna la disposición transitoria primera del decreto ley por considerar que vulnera el principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 de la CE.

Se destaca en el recurso la importancia que tiene esta disposición para la aplicación del decreto ley en tanto que determina cómo se definen los municipios que presentan problemas de acceso a la vivienda o con riesgo de que se rompa el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico.

La disposición transitoria primera establece dos criterios identificativos del primer supuesto (letras *a*) y *b*) del apartado 1) y un criterio para determinar la concurrencia del segundo (apartado 2). El recurso no hace ninguna objeción respecto del apartado 2 de la disposición transitoria primera, ni respecto de la letra *b*) de su apartado primero.

Sin embargo, sobre el criterio establecido por la letra *a*) del apartado primero, considera que vulnera el principio de seguridad jurídica por falta de claridad y precisión en su formulación, lo que implica, a juicio de los recurrentes, una indeterminación y vaguedad terminológica que introduce dudas sobre el alcance de la norma, generando con ello una incertidumbre sobre la expectativa razonable de aplicación, una incertidumbre insuperable acerca de la conducta exigible o la previsibilidad de sus efectos.

2. Respecto de esta objeción, hay que decir, en primer lugar, que los parámetros para definir los municipios que presentan problemas de acceso a la vivienda a que se refiere el apartado 1 de la disposición transitoria primera se identifican mediante la concurrencia de uno de los requisitos establecidos en las letras *a*) y *b*). Esto significa que la letra *a*) impugnada no es el único requisito en el que se fundamenta el decreto ley para determinar los municipios con problemas de acceso a la vivienda, sino sólo uno de ellos que, además, debe ser interpretado e integrado siempre bajo el criterio general de la existencia de necesidades de vivienda.

También hay que precisar, y este es un dato especialmente relevante en el presente caso, que la disposición transitoria primera del decreto ley no puede analizarse de manera aislada dentro de la norma. Especialmente porque el mismo decreto ley cuenta con un instrumento de aplicación de los criterios definidos en la disposición transitoria, como es el anexo y la Orden que, respectivamente, concretan y han de concretar en el futuro los municipios que tienen problemas de acceso a la vivienda o están en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico.

La estrecha relación entre la disposición transitoria y el anexo se hace patente en el artículo 3 del decreto ley y es un elemento determinante, cómo es lógico, desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, en la medida que el decreto ley identifica cuáles son los municipios a los que se aplica el régimen que establece el decreto ley.

3. En cualquier caso, es importante recordar que la aplicación del principio de seguridad jurídica como motivo de inconstitucionalidad de una ley requiere de una interpretación restrictiva, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (STC 90/2009, FJ 4 y 6, y 136/2011, FJ 12.*b*). También hay que recordar que el principio de seguridad jurídica no puede ser utilizado para combatir los criterios de oportunidad política que han impulsado la actuación del legislador o para discutir si las opciones seguidas se consideran acertadas o no.

Lo realmente determinante a los efectos de la seguridad jurídica es garantizar la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, su claridad y que exista una expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos de cuál ha de ser la actuación del poder público en la aplicación del derecho. Por tanto, el principio de seguridad jurídica solo resulta vulnerado cuando, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho, el contenido o las omisiones de una norma producen confusión o dudas hasta el punto de generar en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o para la previsibilidad de sus efectos (STC 46/1990, FJ 4; 36/1991, FJ 5; 28/2020, FJ 14.*b*); 14/2021, FJ 2; y 37/2022, FJ 7; entre otras).

Como veremos a continuación, el decreto ley no incurre en ninguna de estas circunstancias y, por tanto, carece de fundamento la objeción formulada sobre su disposición transitoria primera, apartado 1, letra *a*).

4. Los conceptos utilizados por las leyes pueden ser, por su referencia a la realidad, determinados o indeterminados. Los conceptos determinados se refieren a una situación o realidad precisa, mientras que los indeterminados no tienen una delimitación tan precisa, pero es evidente que pretenden delimitar un supuesto o supuestos concretos de aplicación de la ley.

Es un hecho empírico en el mundo del derecho que la ley no puede prever todos los supuestos concretos y específicos de la realidad que regula, por lo cual es frecuente que ello obligue al legislador a utilizar conceptos más o menos indeterminados porque el supuesto real que se pretende regular no admite una determinación más precisa. El uso de conceptos jurídicos indeterminados es conocido y relativamente frecuente en el mundo del derecho, aunque esto no significa que con el uso de estos conceptos el legislador quiera dar carta blanca al operador jurídico para decidir librantemente como aplica la ley o para hacerla deliberadamente ambigua o confusa.

La doctrina y la jurisprudencia han tratado esta materia poniendo de relieve la compatibilidad de los conceptos jurídicos indeterminados con el principio de seguridad jurídica y construyendo, al mismo tiempo, un sistema de garantías para su correcta aplicación, especialmente para reducir los márgenes de discrecionalidad de la Administración y para evitar la arbitrariedad.

Sin embargo, en el caso que aquí nos ocupa ni siquiera es necesario recordar la utilización de esta técnica normativa, pues el redactado de la letra a) del apartado primero de la disposición transitoria primera puede situarse más cerca de un concepto determinado que no indeterminado. Esto es así porque ese redactado se basa en un parámetro bien definido: que el coste medio del alquiler o hipoteca respecto del presupuesto personal o de la unidad familiar, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media del hogar.

La redacción del precepto puede ser quizá mejorable, como ocurre, por cierto, con muchas otras normas. Pero no hay duda que su formulación no es imprecisa, ambigua, ni confusa como nos quiere hacer ver el recurso.

De hecho, ni siquiera se trata de una formulación normativa nueva o inventada por el decreto ley. Sin ir más lejos, es una redacción directamente inspirada en las definiciones que contiene la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Concretamente la definición que hace la letra d) de su artículo 3 de las condiciones asequibles para el acceso a la vivienda conforme al esfuerzo financiero. Estas condiciones fijadas en la ley básica estatal toman en consideración, como hace el decreto ley, la cuota hipotecaria o la renta arrendaticia, más los gastos y suministros básicos que corresponda satisfacer al propietario hipotecado o al arrendatario, no debiendo superar con carácter general el treinta por ciento de los ingresos de la unidad de convivencia. Con diferencias mínimas de redacción y contenido, en ningún caso substanciales, se trata de la misma formulación en ambas normas.

5. Desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, hay que tener en cuenta, además, otros factores especialmente relevantes en este caso.

En primer lugar, la conexión que debe establecerse entre la disposición transitoria primera y la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, que declara como zona de mercado tensionado a la mayor parte de los municipios contemplados en el anexo del decreto ley. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, las zonas de mercado residencial tensionado definen los ámbitos territoriales donde existe un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda en condiciones que la hagan accesible. Por consiguiente, es un factor objetivo para determinar el alcance de la norma impugnada.

Finalmente, y de manera especial, hay que tener en cuenta que el decreto contiene un anexo que determina el ámbito de aplicación del decreto ley, esto es, como dice el artículo 2 del decreto ley, donde se «detalla» la relación de municipios que presentan problemas de acceso a la vivienda en el sentido al que alude la letra a) del

apartado 1 de la disposición transitoria primera del decreto ley. Este anexo identifica perfectamente cuáles son los municipios que tienen problemas de acceso a la vivienda y también de aquellos donde existe riesgo de ruptura del equilibrio urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico (todos los supuestos que contempla la disposición transitoria primera).

Se trata, por tanto, de una previsión del decreto ley que elimina cualquier duda acerca de la aplicación territorial de los criterios establecidos en la disposición transitoria primera. El anexo y la futura Orden que se dicte para la revisión quinquenal según el artículo 3 del decreto ley, ofrecen en este caso la mayor garantía posible de certeza y precisión jurídica para los propietarios afectados.

El recurso aísla la disposición transitoria primera del resto del decreto ley olvidando la función que realiza el anexo y la futura Orden que lo sustituya. Podría acaso discutirse, hipotéticamente hablando, si el anexo aplica correctamente los criterios de la disposición. Pero lo que no procede es atacar el decreto ley por un problema de seguridad jurídica cuando su anexo especifica la relación de municipios a los que se aplica «de acuerdo con la disposición transitoria primera» (artículo 2.1 del decreto ley).

VII. El artículo 2 del decreto ley no vulnera el principio de igualdad del artículo 14 de la CE por la aplicación del régimen jurídico a unos determinados municipios y no a todos los municipios de Cataluña (respuesta al fundamento jurídico séptimo del recurso).

1. El recurso considera que la aplicación del régimen jurídico que establece el decreto ley sobre las viviendas de uso turístico vulnera el principio de igualdad, porque ese régimen introduce una diferencia injustificada entre los municipios, que implica una restricción del derecho de los titulares de vivienda para su arrendamiento de turístico.

Según los recurrentes, la diferencia que establece el decreto ley entre los municipios no obedece a una justificación objetiva y razonable, sino a una simple voluntad que se califica cómo caprichosa y arbitraria. De ello deducen que el artículo 2 y el anexo del decreto ley vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la CE.

2. Tal y como ha quedado expuesto en los apartados anteriores de estas alegaciones, el recurso pretende ignorar la existencia de un grave problema de acceso a la vivienda habitual por la proliferación de los arrendamientos para uso turístico que se ha producido en Cataluña en los últimos tiempos. Una proliferación que no ha tenido el mismo impacto en todos los municipios, sino que sólo se produce en una parte de ellos.

Por esta razón y para evitar una aplicación indiscriminada del decreto ley a todos los municipios, el decreto ley se ha preocupado precisamente de identificar mediante unos criterios y parámetros objetivos y razonables dónde resulta justificado aplicar el régimen jurídico de viviendas de uso turístico y donde no lo está. Una diferenciación que el mismo principio de igualdad exige, pues no tiene sentido someter realidades diferentes a un mismo tratamiento jurídico.

Como dice el artículo 1 del decreto ley y se repite en todos los demás preceptos de la norma, el régimen de licencia previa para el destino de la vivienda para un uso turístico está condicionado a la concurrencia de dos elementos objetivos: la existencia de problemas de acceso a la vivienda habitual o la existencia de un riesgo de ruptura del entorno urbano debido a la alta concentración de viviendas de uso turístico.

La disposición transitoria primera establece los criterios de identificación de estos supuestos que se ajustan perfectamente, además, como hemos visto en el apartado anterior, a las previsiones de la ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (artículo 3. f) y 18). Por su parte, el anexo del decreto ley establece la relación de municipios a los que se aplica el régimen del decreto ley a partir de di-

chos criterios, como hará en el futuro la Orden prevista en el artículo 2 valorando los posibles cambios que puedan producirse quinquenalmente.

3. Como reconoce el mismo recurso, el principio de igualdad no implica un tratamiento igual para todos los casos haciendo abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica. La jurisprudencia constitucional es muy clara al respecto cuando reconoce que no toda igualdad de trato normativo respecto a la regulación de una materia puede reputarse discriminatoria y, por tanto, contraria al principio de igualdad. Esa consideración debe quedar reservada únicamente a las regulaciones que introduzcan diferencias entre situaciones que pueden considerarse iguales o análogas.

La STC 10/2005, FJ 5, hace una buena compilación de la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad aplicado al legislador cuando recuerda que: i) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la CE; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientes razonables; y d) que las consecuencias jurídicas que resultan de la diferenciación sean adecuadas y proporcionadas al fin que persigue el legislador.

En el caso que aquí nos ocupa, todos estos parámetros concurren, pues es evidente que la problemática del uso turístico de la vivienda y su impacto sobre el derecho al acceso a la vivienda habitual o sobre el equilibrio del entorno urbano no es igual en todos los municipios de Cataluña. Por tanto, la aplicación del régimen previsto en el decreto ley sólo a una parte de los municipios está justificada, al tiempo que se fundamenta en unos criterios objetivos y razonables y la medida legal (sujeción a licencia previa para el uso turístico de la vivienda) resulta adecuada y proporcionada al fin que persigue el legislador.

Como ha quedado demostrado sobradamente en estas alegaciones, no existe base alguna para tachar el decreto ley de caprichoso o arbitrario por el hecho de circunscribir su ámbito territorial de aplicación a los municipios que presentan los problemas que identifica el decreto ley y no a todos los municipios.

Si aceptáramos la tesis del recurso, deberíamos entender que no existe en Cataluña el problema que pretende resolver el decreto ley, o que su régimen jurídico debería ser aplicado necesariamente a todos los municipios. En el primer caso, se trataría de la negación de una realidad y, en el segundo, haría merecedor al decreto ley de ser calificado como arbitrario y desproporcionado por dar el mismo trato jurídico a situaciones claramente diferentes.

VIII. El régimen de licencia urbanística que establece el decreto ley no supone una vulneración mediata del artículo 149.1.13 de la CE, por contradicción con la Ley 20/2023, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (respuesta al fundamento jurídico octavo del recurso).

1. El recurso considera que el establecimiento de un régimen de licencia urbanística previa para destinar la vivienda al uso turístico implica someter la actividad de arrendamiento de viviendas con esa finalidad a la exigencia de una autorización contraria a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Se llega a esta conclusión al entender que la licencia que establece el decreto ley es una licencia de actividad y que en el presente caso no concurre ninguna razón imperiosa de interés general que pueda justificar el sometimiento a autorización de la actividad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17.1 de la Ley 20/2013.

2. Respecto de esta objeción, hay que señalar que el régimen de intervención administrativa que establece el decreto ley no es el de una licencia de mera activi-

dad económica, sino una licencia de naturaleza urbanística tal y como se indica en el artículo 1 del decreto ley y en la disposición final primera que modifica la ley de urbanismo de Cataluña (Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto).

La modificación de la Ley de urbanismo que realiza la disposición final primera del decreto ley incluye en el régimen de licencias urbanísticas el destino de la vivienda al uso turístico cuando se trata de municipios con problemas de acceso a la vivienda y donde existe riesgo de ruptura del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico (adición de una nueva letra *p* al apartado 1 del artículo 187 de la Ley de urbanismo).

Además, también incorpora a la Ley de urbanismo una disposición adicional vigesimoséptima mediante la que se integra el uso turístico de la vivienda en el ámbito de las políticas de urbanismo. Así se desprende claramente cuando esta disposición adicional determina que en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o en riesgo de ruptura del equilibrio del entorno urbana por la existencia de una alta concentración de viviendas de uso turístico, «sólo es compatible con el uso de vivienda si lo permite expresamente el planeamiento urbanístico, cuando se justifique la suficiencia de suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y permanente de la población residente, teniendo en cuenta: el régimen de tenencia de las viviendas en el municipio; el no poner en riesgo la protección del entorno urbano, y el principio del desarrollo urbanístico sostenible del ámbito que se ordene».

Como se ha argumentado en el apartado V.4. A) de estas alegaciones, la regulación de los usos de las edificaciones se incluye normalmente en la legislación del suelo como parte integrante de la actividad urbanística, pues no es posible aislar estos usos de un determinado modelo de ordenación urbana. Por esta razón, es un aspecto directamente relacionado con el planeamiento urbanístico y con la intervención administrativa sobre las facultades dominicales sobre el uso de los bienes inmuebles.

La misma ley de urbanismo de Cataluña nos da un ejemplo de ello cuando en la letra *f*) del artículo 1.3 considera como parte integrante de las competencias urbanísticas las facultades para intervenir en el mercado inmobiliario con la finalidad de regular y promover el uso del suelo, de la edificación y de la vivienda. Una intervención administrativa que trasciende, por tanto, una visión de los usos de la vivienda como actividad aislada o desvinculada de la ordenación urbanística.

Especialmente importantes son, en este sentido, las previsiones de la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación urbana (Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre). La letra *a*) del artículo 3.3 de esta ley considera como parte integrante del desarrollo territorial y urbano sostenible la implementación por parte de los poderes públicos competentes de políticas que posibiliten el uso residencial de viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, accesible y de calidad; así como también, cuando considera como integrante del estatuto básico del ciudadano relacionado con la ordenación urbanística el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible (artículos 1.*a*) y 5.*a*)).

Esta misma ley se pronuncia también en términos muy claros sobre los deberes inherentes al derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y «edificaciones», entre los que se incluye el deber de «dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística» (artículo 15.1.*a*)). Este condicionante también está contemplado en el artículo 10 de la Ley 12/2023, por el derecho al a vivienda.

En ambos casos, se trata de normas básicas estatales que confirman la estrecha relación que existe entre el uso de las edificaciones, incluidas las destinadas a vivienda, y el régimen del suelo y la ordenación urbanística.

3. Situados en este contexto no es posible obviar esta realidad, como pretende hacer el recurso, y contemplar el régimen de licencia establecido por el decreto ley

como si se tratara de una actividad económica desvinculada de un sistema jurídico más complejo que impone una interpretación y aplicación de las reglas sobre unidad de mercado de forma compatible con las exigencias propias y específicas de la ordenación urbanística.

Esta interpretación no sólo es posible, sino también necesaria, porque las reglas sobre unidad de mercado traen causa última, como explica la misma Ley 20/2013, del derecho de la Unión Europea y, de manera especial, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, más conocida como «Directiva de Servicios».

La normativa sobre unidad de mercado admite el establecimiento de límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio por razones imperiosas de interés general que guarden, al mismo tiempo, una relación de proporcionalidad entre la medida y el fin perseguido con el establecimiento de límites.

El artículo 5 de la Ley 20/2013 remite al artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, para determinar cuáles pueden ser las razones imperiosas de interés general que pueden considerar las autoridades competentes para establecer limitaciones al ejercicio de una actividad económica. Según este precepto, se entiende como razón imperiosa de interés general, entre otras, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la protección de los destinatarios de los servicios y los objetivos de la política social. En el ámbito más específico de las autorizaciones, la letra *b*) del artículo 17.1 de la Ley 20/2013, de 23 de noviembre, justifica su establecimiento cuando se trata de bienes cuya utilización sea susceptible, entre otros efectos, de generar daños en el entorno urbano.

4. En el caso que aquí nos ocupa, no hay duda de que el régimen de licencia previa que establece el decreto ley no puede ser contemplado en los términos que argumenta el recurso; esto es, haciendo abstracción de la relación que existe entre los usos de la vivienda y el impacto que ese uso puede suponer sobre la ordenación urbana y, de manera especial, sobre un mercado concreto que experimenta una escasez estructural de viviendas y un grave deterioro de las condiciones de acceso a la vivienda habitual.

Esto significa que existe una razón imperiosa de interés general que puede conectarse claramente con la finalidad perseguida por el decreto ley cuando regula la licencia para el uso turístico de la vivienda; concretamente, la protección de un entorno urbano equilibrado, la protección de los destinatarios del servicio y los objetivos de la política social en lo que se refiere al acceso a la vivienda.

La finalidad de solucionar los problemas de acceso a la vivienda habitual que persigue el decreto ley entronca directamente con las políticas sociales que el artículo 47 de la CE y el artículo 7 de la ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, imponen a los poderes públicos para velar por su ejercicio efectivo del derecho a acceder a la vivienda habitual y articular mecanismos efectivos para conseguirlo. También entronca, desde luego, con la protección de los destinatarios de un servicio que, en este caso, responde a la existencia de una oferta suficiente de vivienda residencial que se encuentra gravemente alterada por la proliferación del arrendamiento para uso turístico en los municipios donde se aplica el decreto ley. Finalmente, no se puede olvidar que uno de los objetivos principales del decreto ley es el de mantener un equilibrio del entorno urbano, que se ve gravemente comprometido cuando se produce una alta concentración de viviendas de uso turístico.

La compatibilidad del decreto ley con la normativa sobre unidad de mercado encuentra un apoyo sólido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Existen numerosas sentencias del TJUE en las que reconoce que las exigencias de la política de vivienda y de lucha contra la presión inmobiliaria, «en particular cuando un mercado experimenta una escasez estructural de viviendas y una densidad de población especialmente alta» pueden constituir razones imperiosas de interés general (Sentencias TJUE de 1 de octubre de 2009, C-567/07,

ECLI: EU: C: 2009: 593 y de 8 de mayo de 2013, C-197/11 y C-203/11, ECLI: EU: C: 2013: 288, entre otras).

En relación con el uso turístico de la vivienda, es especialmente importante la sentencia del TSJUE de 22 de setiembre de 2020, ECLI: EU: C: 2020: 743, que analiza específicamente una problemática muy parecida a la que aquí nos ocupa, validando una regulación que sometía a autorización previa el uso turístico de la vivienda en determinados municipios en aras a la protección de una oferta suficiente de viviendas destinadas a uso residencial. La sentencia considera que este objetivo constituye una razón imperiosa de interés general en el sentido de la Directiva de Servicios que no puede ser alcanzado con una medida menos restrictiva (apartados 62 a 75).

Esta misma sentencia establece, además, una relación directa entre la adopción de esta medida y el establecimiento de compensaciones a los propietarios, como medida integrada o adicional a la aplicación de una causa de imperiosa necesidad (apartados 76 y siguientes). Desde esta perspectiva, la compensación se justifica por la aplicación de una razón imperiosa de interés general que sujeta la actividad a un régimen excepcional como es el de la autorización previa. Una solución que confirma, por cierto, el carácter no expropiatorio de la indemnización a la que se refiere la disposición transitoria segunda del decreto ley, tal y como se ha expuesto en la alegación V.

La jurisprudencia del TJUE citada resulta muy indicativa sobre la compatibilidad con la Directiva de Servicios del uso de la autorización previa, como técnica de intervención administrativa, con actuaciones reguladoras que tienen por objeto la protección de la oferta de viviendas para uso residencial frente a su uso turístico.

5. En cualquier caso, no puede olvidarse, como hace el recurso, que entre los motivos que según el artículo 17.1 de la Ley 20/2013 permiten la exigencia de una autorización por razones imperiosas de interés general, se encuentra incluido el que se refiere a los bienes e instalaciones necesarios para el ejercicio de actividades cuando sean susceptibles de generar daños sobre el «entorno urbano» (letra *b*) del artículo 17.1).

El enunciado de esta causa justificativa es suficientemente amplio como para situar dentro de su alcance y límites los objetivos que persigue el decreto ley, pues no hay duda que el uso turístico de las viviendas, en tanto que bienes inmuebles, puede causar daños en el entorno urbano si esa actividad no se somete, como reconoce la misma jurisprudencia del TJUE, a un régimen de autorización.

Y esto es así porque bien puede considerarse como daño sobre el entorno urbano, el destino sin ningún tipo de control de unos bienes que va en perjuicio del uso residencial que es el propio y normal de la vivienda en el medio urbano y cuando ese destino, cuando es excesivo o desproporcionado, puede llegar a alterar sensiblemente el entorno urbano por la saturación de las infraestructuras y de los servicios urbanos, la transformación del mismo paisaje urbano, o el incremento notable de problemas de convivencia, por citar sólo algunos ejemplos.

Como hemos tenido ocasión de reiterar a lo largo de estas alegaciones, la justificación del régimen urbanístico que establece el decreto ley radica precisamente en proteger el acceso a la vivienda habitual y evitar que el uso de unos bienes (las viviendas como espacio físico) con finalidades turísticas produzcan un daño en el entorno urbano. Por esta razón, la licencia que regula el decreto ley cumple y motiva los principios de necesidad y proporcionalidad a los que se refiere el artículo 17.1 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, en relación con lo que establece la letra *b*) de dicho precepto.

En definitiva, la problemática que presenta la proliferación de viviendas de uso turístico en algunos municipios de Cataluña, justifica la adopción de unas medidas de intervención no sólo necesarias, sino también proporcionadas a la finalidad perseguida, pues es evidente que otras medidas de menor intensidad como la declara-

ción responsable o la comunicación no resultan idóneas, por su naturaleza, para garantizar en los municipios sujetos a mayor presión turística que la oferta de vivienda se ajuste a las exigencias del derecho del artículo 47 de la CE y a los objetivos que establece la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Por todo lo expuesto, al Tribunal Constitucional,

Solicita: Que teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo, tenga por evacuado el trámite conferido y por formuladas las alegaciones precedentes con relación al Recurso de Inconstitucionalidad número 798-2024, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, contra los artículos 1, 2 y 3, disposición transitoria primera 1.a), disposición transitoria segunda, disposición final primera y anexo del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico y en mérito a las mismas y previos los trámites oportunos, dicte en su día sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y se declare la plena constitucionalidad de los mismos.

Barcelona para Madrid, a 20 de marzo de 2024

Antoni Bayona i Rocamora, letrado del Parlamento de Cataluña
