

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7430 *Pleno. Sentencia 64/2025, de 13 de marzo de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 798-2024. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos 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. Límites de los decretos-leyes: justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante para el dictado de una norma de urgencia que, en determinados municipios, supedita la posibilidad de destinar viviendas para uso turístico a la previsión expresa en el planeamiento urbanístico y la obtención de licencia previa, limitada en número y vigencia. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2025:64

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 798-2024, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 1, 2 y 3; la disposición transitoria primera, apartado 1 a), y la disposición transitoria segunda; la disposición final primera, y el 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. Han comparecido el Senado, el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación. Han formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña y la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. El 6 de febrero de 2024 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, representados por el procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, contra los arts. 1, 2 y 3; la disposición transitoria primera, apartado 1 a), y la disposición transitoria segunda; la disposición final primera, y el 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 [publicado en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» («DOGC») núm. 9036, de 8 de noviembre de 2023], ulteriormente convalidado mediante la

resolución 897/XIV, del Parlamento de Cataluña, de 20 de diciembre de 2023 («DOGC» núm. 9066, de 22 de diciembre de 2023).

2. El recurso denuncia un total de ocho tachas de inconstitucionalidad, que se fundamentan del modo siguiente:

a) Vulneración de los arts. 86.1 CE y 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) por ausencia de presupuesto habilitante para la aprobación de legislación de urgencia.

La demanda imputa este motivo de inconstitucionalidad a los arts. 1, 2 y 3; la disposición transitoria segunda, y la disposición final primera 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 (en adelante, Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023) que establecen un régimen de sometimiento de la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico a licencia administrativa previa. Según los recurrentes, esta regulación no responde a una situación de extraordinaria y urgente necesidad, presupuesto habilitante exigido por los arts. 86.1 CE y 64 EAC, máxime teniendo en cuenta la doctrina constitucional acerca de las particularidades que presentan los decretos-leyes autonómicos.

En este sentido argumentan, por una parte, que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña no ha presentado de manera clara, explícita y razonada ninguna situación de extraordinaria y urgente necesidad justificadora del Decreto-ley 3/2023. Consideran que ninguna de las razones aducidas en su exposición de motivos es relevante a estos efectos, pues todas ellas se refieren a circunstancias antiguas que no requieren de una inmediata y urgente respuesta normativa, a saber: la explosión de la modalidad del turismo urbano (respecto de la cual, la demanda cita varias actuaciones previas de la Comunidad Autónoma de Cataluña reveladoras de la existencia y conocimiento del fenómeno, algunas de varias décadas de antigüedad); la aparición de plataformas de comercialización de alojamiento (plataformas que, según un estudio citado por los demandantes, se habrían consolidado entre los años 2014-2017); el contexto regulatorio de la Unión Europea relativo a la libre prestación de servicios [dada la antigüedad 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 (en adelante, Directiva 2006/123/CE)] y la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, Ley 12/2023, de 24 de mayo), ya que las medidas de limitación de la renta en los contratos de arrendamiento de vivienda previstas en dicha ley estatal solo pueden aplicarse a las zonas declaradas como mercado residencial tensionado, que según la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, por la que se declaran zona de mercado residencial tensionado varios municipios, de acuerdo con la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda –en adelante, Resolución TER/2940/2023– son un total de 140 municipios, mientras que el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 se aplicará, en principio, a los 262 municipios relacionados en su anexo.

De otro lado, los recurrentes aducen que los preceptos impugnados no guardan la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia que pretendidamente tratan de afrontar, pues atendiendo a su contenido y estructura resulta que ninguna alteración instantánea o próxima producen de la situación jurídica abordada. Señala la demanda que, si bien la exposición de motivos indica que la finalidad de la norma es aliviar la «proliferación» en el territorio de Cataluña de viviendas de uso turístico, por sus efectos sobre el mercado de la vivienda y sobre el equilibrio del entorno urbano, la norma permitirá que la totalidad de las viviendas destinadas al uso turístico a la entrada en vigor de la norma sigan operando durante un periodo que oscila entre los cinco y los diez años. Consideran, por ello, que el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 no comenzará a producir el efecto pretendido hasta al menos cinco años después de su entrada en vigor.

b) Vulneración del art. 86.1 CE por infracción de los límites materiales de los decretos-leyes.

En segundo lugar, la demanda denuncia la inconstitucionalidad del art. 1, de la disposición final primera (apartado segundo) y de la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 por considerar que, en tanto que sujetan el uso turístico de las viviendas a licencia previa y limitada en cantidad y duración temporal, vienen a «afectar» al derecho de propiedad privada (art. 33.1 CE) de modo prohibido por el art. 86.1 CE. Se recuerda en este sentido que este límite material que veda que mediante decreto-ley se regulen los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos del título I de la Constitución, ha sido declarado aplicable a los decretos-leyes autonómicos en las SSTC 93/2015, de 14 de mayo, y 16/2021, de 28 de enero.

Según los recurrentes, la imposibilidad de que los propietarios de viviendas incluidas en el ámbito de aplicación de la ley destinen sus inmuebles a la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico, salvo que obtengan la preceptiva licencia previa, limita de forma determinante su haz de facultades como propietarios, pues restringe de forma esencial la facultad de disfrute, esto es, la facultad de percibir los frutos de la cosa mediante la obtención de compensación económica derivada de su destino al arrendamiento de vivienda de uso turístico. Sostienen que los preceptos impugnados eliminan una de las principales formas de percepción de renta de estos inmuebles, restringiéndolas en la práctica solo al arrendamiento para el uso de vivienda habitual (propia o de un arrendatario); restricción de amplio alcance, según aducen, dado el amplísimo concepto de vivienda de uso turístico que maneja la normativa sectorial autonómica en materia de turismo.

c) Vulneración del art. 24.1 CE por la fijación en la propia ley de la concreta relación de municipios en los que resultará de aplicación el nuevo régimen de licencia previa.

En tercer lugar, los recurrentes impugnan el art. 2 y el anexo del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, que se refieren a la relación de municipios en los que se aplica el régimen de licencia previa, por considerar que convierten a la norma en una ley singular –encuadrable en la categoría de las leyes que atienden a un supuesto de hecho concreto y singular– que no supera el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación perfilado por la doctrina constitucional. Para los recurrentes resulta desproporcionado que esta delimitación se realice mediante norma con rango de ley, pues no responde a una situación excepcionalmente compleja o trascendente que no pueda ser atendida por las potestades normales y regularmente atribuidas a la administración, como probaría el hecho de que el propio art. 3 del Decreto-ley 3/2023 prevea que su anexo será sustituido por el anexo contenido en una futura norma reglamentaria. En particular, la demanda argumenta que las previsiones impugnadas sustraen a los propietarios afectados y a los propios municipios, la posibilidad de acudir al control jurisdiccional ordinario para que enjuicie la decisión relativa al ámbito de aplicación del régimen de licencia previa, infringiendo con ello el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

d) Vulneración de la autonomía local (arts. 137 y 141 CE y 2 EAC) por la falta de participación de los municipios en el diseño del régimen de licencia previa.

El cuarto motivo de impugnación se proyecta sobre los arts. 1 y 2, la disposición final primera (apartado segundo) y el anexo del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, por cuanto estos, al diseñar el régimen de licencia previa aplicable a las viviendas de uso turístico de determinados municipios, no reservan a estos ninguna intervención en el diseño normativo de tal régimen jurídico ni en la delimitación de su ámbito de aplicación. Según los recurrentes, ello vulnera la autonomía local (arts. 137 y 141 CE, y 2 EAC) porque no existe proporción entre esta falta de participación y el

elevado grado de intensidad de los intereses locales en la materia, pues no solo resultan afectadas las competencias locales en materia de urbanismo, sino también intereses municipales esenciales como el desarrollo turístico, la actividad económica que les sirve de soporte, los crecimientos o desarrollos urbanísticos, el desarrollo del comercio, la gestión de los residuos, la prestación de servicios esenciales, la atención sanitaria y social, la promoción cultural, la dimensión de las plantillas y de los servicios locales.

e) Vulneración del art 33.3 CE por acometerse una expropiación legislativa sin respetar las garantías constitucionales de la expropiación forzosa.

En quinto lugar, la demanda reprocha a la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, que bajo la apariencia de una mera regulación del régimen transitorio de las viviendas de uso turístico en funcionamiento a la entrada en vigor de la norma, viene en realidad a realizar una expropiación del derecho de ejercicio de la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico sin sujetarse a las garantías exigidas por el art. 33.3 CE. Los recurrentes argumentan que estamos ante una regulación materialmente expropiatoria –como el propio precepto reconocería al hablar de la «pérdida del título habilitante» y del derecho a seguir ejerciendo la actividad durante cinco años como una «indemnización por todos los conceptos»–, pues no impone una mera limitación, sino una auténtica privación de la posibilidad de destinar la vivienda al arrendamiento para uso turístico, que constituye un activo integrado en el patrimonio jurídico de los propietarios, con valor patrimonial y naturaleza transmisible.

Tras aludir a la doctrina constitucional sobre los requisitos de las leyes expropiatorias singulares, los recurrentes denuncian, por una parte, que la disposición impugnada no se apoya en ninguna causa expropiatoria, pues la misma no aparece identificada en el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, y no puede entenderse como tal una pretendida promoción del derecho de acceso a la vivienda, ya que la causa expropiatoria ha de referirse al destino o fin al que se dedicará el bien o derecho expropiado. De otro lado, la demanda señala que tampoco se cumple la exigencia de indemnización prevista en el art. 33.3 CE, que exigiría el abono de una contraprestación económica equivalente al valor del derecho expropiado y que no puede entenderse cubierta con el régimen transitorio previsto por la disposición transitoria segunda, que es arbitrario y no guarda ni puede guardar, atendida su forma de determinación, equilibrio proporcional alguno con el valor del derecho expropiado.

f) Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en la definición de los requisitos para considerar que un municipio sufre «problemas de acceso a la vivienda».

El sexto motivo de impugnación se proyecta sobre el apartado 1 a) de la disposición transitoria primera del Decreto-ley, que dispone que se considerarán municipios con «problemas de acceso a la vivienda», entre otros, aquellos en los que concurra la circunstancia de «que la carga media del coste del alquiler o de la hipoteca en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el 30 por 100 de los ingresos medios o de la renta media de los hogares». Tras recordar que estos criterios son cruciales para delimitar el futuro ámbito de aplicación del Decreto-ley 3/2023, a tenor de sus arts. 2 y 3, los recurrentes denuncian que el apartado impugnado está aquejado de una imprecisión, falta de tecnicismo, ausencia de criterio jurídico y deliberada ambigüedad, contrarios al principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). A estos efectos, señalan que el cálculo al que remite el apartado impugnado no aparece referenciado a un periodo temporal concreto; que el precepto no define qué conceptos integran el «coste del alquiler o de la hipoteca» ni los «gastos y suministros básicos» ni los «ingresos medios o la renta media de los hogares». En particular, denuncian que la norma permite tantas interpretaciones que conduce a sus destinatarios a la más absoluta inseguridad y confusión, sin generar

una expectativa razonable sobre la futura aplicación del decreto-ley y no permite que la futura lista de municipios afectados se realice con criterio sólido y previsible.

g) Vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE) por establecer un régimen diferente para el uso turístico de las viviendas en función del municipio en que se encuentren.

En séptimo lugar, la demanda impugna el art. 2 y el anexo del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, que se refieren a la relación de municipios en los que se aplica el régimen de licencia previa, por entender que someten a los titulares de viviendas a un régimen jurídico diferenciado a la hora de ejercer la actividad de arrendamiento para uso turístico en función del municipio donde tal actividad se ejerza, sin que esa diferenciación responda a una justificación objetiva y razonable. Para los recurrentes, la justificación aportada por el Decreto-ley 3/2023, de que estos municipios presentan problemas de acceso a la vivienda o riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico no es más que una invocación formal y vacía. Argumentan, en esta línea, que el decreto-ley no aplica ningún criterio para la elaboración de su propio anexo, a diferencia de lo que sucederá con las sucesivas futuras normas reglamentarias previstas en el art. 3, que habrán de determinar la lista de municipios a los que se aplicará el régimen de licencia previa según los criterios contenidos en la disposición transitoria primera.

h) Vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) por contravención del art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El octavo y último motivo de impugnación se dirige contra el art. 1, el apartado primero de la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023. Para los demandantes, la exigencia de una autorización previa establecida en estos preceptos es contraria al art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, Ley de garantía de la unidad de mercado) –cuyo carácter básico reconoció la STC 79/2017, de 22 de junio– porque ha de entenderse que la «razón imperiosa de interés general» que la justifica es la garantía de acceso a una vivienda digna, razón que no está incluida entre las contempladas, con carácter de *numerus clausus*, en el art. 17.1 de la Ley 20/2013. Ello supondría una vulneración de la competencia estatal en cuyo ejercicio se aprobó dicho precepto básico (art. 149.1.13 CE), resultando en la inconstitucionalidad mediata de los preceptos impugnados.

La demanda finaliza instando al Tribunal la reclamación del expediente de elaboración de la disposición impugnada conforme al art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), así como la eventual extensión de la declaración de inconstitucionalidad a otros preceptos en virtud de infracciones distintas de las invocadas conforme al art. 39 LOTIC.

3. Por providencia de 27 de febrero de 2024, a propuesta de la Sección Cuarta, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTIC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidencias, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», lo que se verificó, respectivamente, en los núm. 56 y 9114, de 4 de marzo de 2024.

4. El abogado de la Generalitat de Cataluña se personó en el proceso mediante escrito registrado en este tribunal el 12 de marzo de 2024, en el que solicitaba una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. La prórroga le fue concedida por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 14 de marzo de 2024.

5. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 13 de marzo de 2024, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que esta se personaba en el proceso y ofrecía su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado mediante escrito que tuvo entrada en este tribunal el 14 de marzo de 2024.

6. Mediante escrito registrado en este tribunal el 21 de marzo de 2024, el abogado del Estado indicó que no iba a formular alegaciones y que se personaba exclusivamente a los efectos de que en su día se le notificasen las resoluciones que en él se dicten.

7. El letrado del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de este, se personó en el proceso mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 22 de marzo de 2024, en el que solicitó la íntegra desestimación del recurso por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

a) El Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 cumple los requisitos exigidos por los arts. 86 CE y 64 EAC, por responder a una situación de extraordinaria y urgente necesidad y existir una conexión de sentido entre dicha situación y las medidas adoptadas para afrontarla.

En cuanto al presupuesto habilitante, el letrado de la asamblea autonómica sostiene que el recurso confunde la extraordinaria y urgente necesidad con una situación excepcional, sobrevenida e imprevisible, y argumenta que el fenómeno de la vivienda de uso turístico, aunque existente y conocido desde hace tiempo, reviste en la actualidad una gravedad mayor por varios motivos que, según expone, habrían sido suficientemente justificados tanto en el preámbulo del decreto-ley como en el debate parlamentario trabado en la sesión de convalidación. En cuanto a las circunstancias consideradas por la doctrina constitucional en relación específicamente con la legislación de urgencia autonómica, el letrado del Parlamento de Cataluña argumenta, por una parte, que sobre la naturaleza de la competencia ejercida al aprobar el decreto-ley impugnado nada arguye el recurso, que no levanta la necesaria carga alegatoria en este punto, y que en todo caso la importancia de la vivienda y el urbanismo justificaría el uso de este instrumento normativo. De otro lado, y en cuanto al carácter unicameral del Parlamento de Cataluña, sostiene que este factor no puede ser determinante, pues en tal caso vaciaría de contenido una potestad normativa prevista en el estatuto, además de que el carácter unicameral de una asamblea legislativa no presupone siempre una inmediatez en el ejercicio de la potestad legislativa, cuestión que depende de las previsiones específicas de los reglamentos parlamentarios y también de las prácticas y costumbres parlamentarias. En este punto argumenta que el decreto-ley impugnado comenzó a tramitarse como proyecto de ley después de su convalidación, pero que no llegó a completar su recorrido parlamentario antes de la disolución de la Cámara el 19 de marzo de 2024 porque, a pesar de tramitarse por el procedimiento de urgencia, 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 letrado del Parlamento de Cataluña alude también al equilibrio institucional entre Parlamento y Gobierno que, a su juicio, garantizan los arts. 64 EAC y 86 CE al regular la potestad legislativa urgente del Gobierno.

Por lo que respecta a la conexión de sentido entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad declarada y las medidas incluidas en el decreto-ley impugnado, el letrado del Parlamento de Cataluña alega que el recurso no la discute propiamente, sino

que hace un juicio de valor sobre los efectos que pueden tener las medidas contempladas para cumplir la finalidad que persigue la norma. Razona de contrario (i) que el régimen introducido por el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, guarda una relación directa y clara con la situación jurídica urgente que se pretende solucionar, pues modifica sustancialmente la situación jurídica preexistente; (ii) que la discusión relativa a la oportunidad de las opciones reguladoras se adentra en un terreno valorativo que desborda el juicio de constitucionalidad que cabe hacer conforme al art. 86.1 CE; y (iii) que el recurso incurre en incoherencia argumental cuando por una parte se denuncia la insuficiencia de las medidas contenidas en el decreto-ley y, de otro lado, en varios pasajes de la demanda se exageran sus efectos por considerarlos excesivos.

b) El decreto-ley impugnado no vulnera los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE) en relación con el derecho de propiedad privada (art. 33.1 CE). La representación procesal del Parlamento de Cataluña niega, tras sintetizar la doctrina constitucional al respecto, que el decreto-ley impugnado establezca una regulación directa y general del derecho de propiedad o que afecte a su contenido esencial. Alega, en particular, que la norma no pretende en modo alguno definir el contenido del derecho de propiedad sobre la vivienda, sino que solamente afecta a su uso turístico –condicionándolo, no prohibiéndolo– y no impide ni condiciona otros usos de aquella, de modo que no afecta al contenido esencial del derecho de propiedad; derecho que, por lo demás, no alcanza a determinar libremente y sin condicionante alguno el uso arrendaticio de la vivienda.

c) El Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 no es una norma singular o autoaplicativa vulneradora del art. 24 CE. Argumenta el letrado del Parlamento de Cataluña que el carácter regulador del decreto-ley es evidente en todo su contenido, que su propio tenor prevé actos administrativos de aplicación, y que su finalidad es la que determina que se aplique solamente a los municipios de Cataluña donde se planteen los problemas que tratan de combatirse, de modo que su anexo no es un acto ejecutivo en el sentido que se atribuye a una ley singular o autoaplicativa, sino simplemente una previsión que determina el ámbito territorial de aplicación de la norma. Indica también la representación procesal del Parlamento de Cataluña que, aunque el art. 2 del Decreto-ley 3/2023 no lo diga expresamente, el principio de coherencia normativa lleva a presuponer que la confección del anexo se ha basado en los criterios establecidos en la disposición transitoria primera para sus ulteriores revisiones, sin que el recurso aporte prueba alguna de que tal anexo se haya elaborado de modo irrazonable o arbitrario.

d) El Decreto-ley 3/2023 no vulnera el principio de autonomía local porque reconoce a los municipios una importante participación, tanto normativa como ejecutiva, en el régimen de intervención administrativa sobre las viviendas de uso turístico. Tras recordar que la autonomía local es un principio de configuración legal [con cita, entre otras, de las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4, y 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b)] señala que acoger la tesis de los recurrentes supondría aceptar que la autonomía local debería limitar la libertad del legislador sectorial en lo que atañe a la elección del modelo regulador, de modo que los municipios tendrían derecho a actuar, en la práctica, como colegisladores. Por lo demás, el Decreto-ley 3/2023 ha reservado a los municipios importantes facultades de participación, a saber: (i) la tramitación y otorgamiento de las licencias necesarias para destinar las viviendas a uso turístico; (ii) la posibilidad de que los municipios completen el régimen previsto en el Decreto-ley 3/2023 mediante su poder de ordenanza, y (iii) la capacidad de decisión de los municipios sobre la misma aplicación del régimen de licencia previa, cuando esa aplicación se condiciona, en la disposición final primera del decreto-ley, a las previsiones del planeamiento urbanístico.

e) La disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023 no vulnera el art. 33.3 CE. El letrado del Parlamento de Cataluña sostiene que la citada disposición es una norma de Derecho transitorio dirigida a facilitar a quienes disponían de títulos habilitantes previos que se ajusten al nuevo marco legal. Se alega en este sentido que el decreto-ley

no anula ni despoja a sus titulares de los títulos habilitantes, sino que solamente 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, dicha moratoria se establece en unos términos especialmente deferentes, dada su duración y la posibilidad de prórroga. Por lo demás, el letrado del Parlamento de Cataluña señala que el recurso incurre en una notoria exageración y distorsión al sostener la naturaleza expropiatoria de la disposición impugnada, pues en realidad estamos ante una medida que afecta solo a un determinado y concreto uso arrendaticio de la vivienda (el uso turístico) y no a otros posibles, además de que esa afectación tiene la forma de un condicionamiento y no de una prohibición. La mera hipótesis de que la licencia pueda no ser concedida no puede llevarse hasta el extremo de afirmar, como pretende el recurso, la existencia de una expropiación material.

Reseña la doctrina constitucional relativa a la diferencia entre la expropiación legislativa y la delimitación legislativa del contenido del derecho de propiedad. Y concluye que el régimen establecido por el Decreto-ley 3/2023 es expresión de esta última actividad del legislador, en concreto, en ejercicio de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 149.5 EAC) y vivienda (art. 137.1 EAC), materias donde la función social del derecho de propiedad adquiere especial relevancia para la protección y garantía de los intereses de la comunidad. Niega que el uso turístico de una vivienda pueda ser considerado en términos absolutos e incondicionados como un elemento esencial del derecho de propiedad, de modo que su sometimiento a un régimen de intervención administrativa previa no constituye una privación singular a los efectos del art. 33.3 CE. Las restricciones que establece el decreto-ley no privan a los propietarios de las viviendas de ninguna facultad (solo la condicionan), y, en todo caso, la facultad afectada no es una sin la cual el derecho de propiedad no se haga reconocible.

Señala que el régimen transitorio tiene naturaleza indemnizatoria pero no en concepto de expropiación, sino 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 caso el principio de responsabilidad que contempla el art. 32.3, párrafo primero, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP) cuando se trata de actos legislativos «no expropiatorios» pero que comportan una afectación de derechos que hace que el legislador considere conveniente establecer una compensación.

f) La disposición transitoria primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 no vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). El letrado del Parlamento de Cataluña comienza poniendo de manifiesto que este motivo de impugnación ha de entenderse limitado al apartado primero, letra a), de dicha disposición transitoria, pues nada se argumenta expresamente respecto del apartado segundo, ni tampoco respecto de la letra b) del apartado primero. A continuación argumenta que el criterio de la letra a) es solamente uno de los dos que exige el apartado primero para definir los municipios que presentan problemas de acceso a la vivienda. Aduce que acaso la redacción de la norma sea mejorable, pero que no hay duda de que su formulación no es imprecisa, ambigua ni confusa; más aún, ni siquiera es una formulación normativa novedosa, sino que está directamente inspirada en el art. 3 d) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Además, tales requisitos deben ser interpretados bajo el criterio general de la existencia de necesidades de vivienda y no pueden analizarse de manera aislada dentro de la norma, siendo especialmente relevante el hecho de que el decreto-ley haya previsto la existencia de instrumentos de aplicación de estos criterios (el anexo y la orden futura que, respectivamente, concretan y han de concretar en el futuro los municipios a los que se aplica el régimen previsto en el Decreto-ley 3/2023).

g) La circunstancia de que el Decreto-ley 3/2023 se aplique solamente a algunos municipios de Cataluña (art. 2 y anexo) no vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE). Según el letrado del Parlamento de Cataluña, el decreto-ley impugnado utiliza unos criterios objetivos y razonables para delimitar su propio ámbito de aplicación de manera adecuada y proporcionada al problema que pretende resolver, introduciendo así una

diferenciación exigida por el principio de igualdad, pues no tiene sentido someter realidades diferentes a un mismo tratamiento jurídico.

h) El régimen de licencia previa establecido en el Decreto-ley 3/2023 no contradice el art. 17 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, y, por lo tanto, no incurre en vulneración mediata del art. 149.1.13 CE. La representación procesal del Parlamento de Cataluña alega que la licencia controvertida no es una licencia de mera actividad económica, sino una licencia de naturaleza urbanística, como se indica en el art. 1 del Decreto-ley 3/2023 y en la disposición final primera, que modifica el texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2010, de 3 de agosto (en adelante, texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña). Señala que la regulación de los usos de las edificaciones se incluye normalmente en la legislación del suelo como parte integrante de la actividad urbanística, pues tales usos no pueden aislarse del modelo de ordenación urbana, como demostrarían las alusiones al uso residencial de la vivienda contenidas en los arts. 1 a), 5 a) y 3.3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU). Propugna, por ello, que para enjuiciar la constitucionalidad del Decreto-ley 3/2023, se interpreten las reglas sobre unidad de mercado de manera compatible con las exigencias específicas de la ordenación urbanística. En todo caso, sostiene que concurrirían varias de las razones imperiosas de interés general previstas en la legislación estatal para justificar el régimen de licencia previa establecido por el Decreto-ley 3/2023; 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 (art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio –en adelante, Ley 17/2009, de 23 de noviembre– al que remite el art. 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado), así como el hecho de proyectarse las licencias sobre bienes cuya utilización sea susceptible de generar daños en el entorno urbano (art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado). Tras recordar la conexión entre la citada ley estatal y el Derecho de la Unión Europea, reseña la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 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 en el sentido de la Directiva 2006/123/CE (con cita específica, por referirse precisamente al uso turístico de la vivienda, de la STJUE de 22 de septiembre de 2020, asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments SCI y HX c. procureur général près la Cour d'Appel de Paris et la Ville de Paris*). El letrado del Parlamento de Cataluña argumenta, finalmente, que el régimen de licencia impugnado sería no solo necesario, sino también proporcionado a la finalidad perseguida, pues otras medidas de menor intensidad (como la declaración responsable o la comunicación) no resultan idóneas, por su naturaleza, para alcanzar los objetivos perseguidos.

8. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña formuló alegaciones mediante escritos registrados el 8 y el 9 de abril de 2024, en los que solicitó la íntegra desestimación del recurso aduciendo, en esencia, lo siguiente:

a) El dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña 3/2023, de 1 de diciembre, concluyó por unanimidad que el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, en aquel momento pendiente de convalidación parlamentaria, era conforme con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, excluyendo específicamente la concurrencia de varias de las infracciones constitucionales que se denuncian en el presente recurso.

b) A continuación, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña analiza el objeto y la finalidad del Decreto-ley 3/2023, así como el contexto jurídico y fáctico de su aprobación. Refiere que la norma se proyecta sobre la compatibilidad urbanística entre el uso residencial y el uso turístico en aquellos

municipios en los que exista una problemática de acceso a la vivienda o un riesgo de ruptura del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico. Sostiene que, por su objeto y finalidad, esta regulación se encuadra en las materias de urbanismo y vivienda, sobre las cuales la Generalitat de Cataluña ostenta competencias ex arts. 149.5 y 137.1 EAC, respectivamente.

El escrito de alegaciones se refiere a la actualidad de la materia regulada por el decreto-ley impugnado, tanto en el ámbito del Derecho de la Unión Europea como en el Derecho estatal –con cita, entre otras referencias, de la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos [2019/2187(INI)]; la STJUE de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments* (asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18); el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler; la Ley 12/2023, de 24 de mayo, y varias sentencias recientes del Tribunal Supremo—. Asimismo, aporta datos concretos provenientes del Instituto de Estadística de Cataluña acerca del fuerte crecimiento demográfico registrado en Cataluña durante los últimos años (con las consiguientes necesidades de vivienda habitual) y del crecimiento exponencial en Cataluña del turismo y, en particular, de las viviendas de uso turístico (un 125 por 100 en el periodo 2015-2023 y un 4,4 por 100 en solo cuatro meses tras la entrada en vigor de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo) en detrimento de la vivienda habitual y de las demás modalidades de alojamiento turístico, generando una sobrepresión en el acceso a la vivienda y una fuerte distorsión en los entornos urbanos.

El escrito de alegaciones subraya que, hasta la aprobación del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, la vivienda habitual y la vivienda turística se englobaban dentro de un mismo uso urbanístico (el uso para vivienda), lo que implicaba que toda vivienda fuera susceptible de ofrecerse como vivienda de uso turístico, en detrimento de la vivienda permanente y habitual, y sin requisitos adicionales de seguridad, habitabilidad y conciliación con otros usos; todo ello, a diferencia de lo que sucede con otras modalidades de alojamiento turístico que disponen de su propio régimen urbanístico y de una previsión expresa en el planeamiento que condiciona su configuración y crecimiento. Señala que, para proteger el derecho a la vivienda y el entorno urbano, el decreto-ley impugnado viene a regular el uso turístico de las viviendas desde una vertiente puramente urbanística, mediante la asignación de usos urbanísticos diferenciados y la remisión de su ordenación a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipales. Se argumenta que el régimen de autorización urbanística previa constituye el único mecanismo que permite conocer de manera inmediata el número máximo de viviendas turísticas y articular a través del planeamiento urbanístico las medidas necesarias para equilibrar los usos en el territorio, preservar el acceso a la vivienda de los ciudadanos y evitar la gentrificación de pueblos y ciudades con una implantación excesiva del turismo.

c) Los datos expuestos acreditan, a juicio del Ejecutivo autonómico, la extraordinaria y urgente necesidad del decreto-ley impugnado. Se trata de elementos (auge del turismo urbano, aumento significativo de la población, crecimiento exponencial de la vivienda destinada a uso turístico, disminución de la vivienda disponible para uso habitual y permanente, y aumento vertiginoso de sus precios de venta y alquiler) que deben ser comprendidos y analizados en su conjunto, como se desprende no solo del preámbulo del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, sino también de su memoria y del debate parlamentario previo a su convalidación. Insiste en que la aprobación del decreto-ley impugnado era necesaria para poner fin a la situación de anomia normativa de las viviendas de uso turístico en el plano urbanístico, con la finalidad de hacer frente a las externalidades urbanísticas que su proliferación conlleva. Sostiene que la intervención normativa inmediata mediante norma con rango de ley resultaba especialmente urgente ya que, por un lado, la proliferación de viviendas de uso turístico es un fenómeno reciente y exponencial; y, de otra parte, la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, que incluye un régimen de contención de precios del alquiler en zonas de mercado

tensionado, permitía prever racionalmente un éxodo hacia el uso turístico de viviendas antes ofertadas en el mercado de alquiler para vivienda habitual.

Por lo demás, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña afirma que existe una evidente conexión de sentido entre la situación afrontada y las medidas contenidas en los preceptos impugnados, pues la exigencia de licencia urbanística tiene por objetivo controlar que se cumplan los requisitos que establece la nueva disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, añadida también por el decreto-ley impugnado. En cuanto a las críticas de la demanda relativas a que el decreto-ley impugnado no produce ninguna alteración de la situación jurídica que trata de atajar, el Ejecutivo autonómico alega que la modificación de la normativa urbanística tiene como efecto inmediato el posibilitar que las administraciones locales competentes puedan modificar su planeamiento y regular la compatibilidad del uso turístico con el residencial, por lo que se confunde la eficacia inmediata de la norma provisional con su ejecución instantánea, aunque solo la primera es requisito constitucional del decreto-ley.

d) La representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña se opone también al segundo motivo del recurso, negando que el art. 1, la disposición final primera y la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023 sobrepasen los límites materiales de la legislación de urgencia por afectar al derecho de propiedad (arts. 86.1 y 33.1 CE). Argumenta que la posibilidad de destinar la vivienda al uso turístico o a cualquier otro uso concreto no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho de propiedad privada, que es un derecho estatutario cuyo contenido depende de lo que en cada caso establezcan las legislaciones urbanística y civil. Niega también que los preceptos impugnados limiten de forma determinante el haz de facultades que integran el derecho de propiedad, al obligar al propietario a dedicar la vivienda exclusivamente al uso residencial (propio o de un arrendatario). En este sentido, el Ejecutivo autonómico señala que el art. 1 impugnado no prohíbe el uso turístico de las viviendas, sino que lo condiciona a la obtención de licencia urbanística previa (temporal, prorrogable y limitada en número) siempre y cuando el municipio presente determinados problemas de acceso a la vivienda o de desequilibrio del entorno urbano. No estaríamos, en consecuencia, ante una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad sobre las viviendas, ni ante una norma que restrinja a un único uso dicha propiedad, a diferencia del supuesto abordado por la STC 93/2015. El decreto-ley impugnado se limitaría a establecer las condiciones de los distintos usos posibles de las viviendas según su ubicación geográfica y lo que concrete el planeamiento urbanístico municipal, hasta cuya aprobación no quedarán definidos los usos compatibles con él.

e) A continuación, el escrito de alegaciones niega el denunciado carácter singular del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023. Tras recordar que las leyes singulares no son, solo por el hecho de serlo, inconstitucionales, argumenta, con carácter principal, que no se dan las condiciones para entender que estemos ante ninguno de los tipos de ley singular identificados por la doctrina constitucional, lo que hace que decaiga este motivo de impugnación. Así, no estamos ante una ley singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida ni que atienda a un supuesto de hecho concreto y singular, pues el régimen de autorización previa que implanta tiene vocación de permanencia y resulta aplicable a una multiplicidad de municipios (y, dentro de ellos, a todos los propietarios de viviendas) identificados a partir de criterios objetivos previstos en la propia norma. Y tampoco estamos ante una ley autoaplicativa, ya que no encierra en sí misma una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, sino que precisa de una actividad de desarrollo normativo (a través de la modificación del planeamiento) y de ejecución administrativa (las licencias urbanísticas que puedan concederse).

Por otra parte, y a mayor abundamiento, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña argumenta que el modo en que el Decreto-ley 3/2023 delimita su propio ámbito de aplicación no vulnera la prohibición de arbitrariedad del art. 9.3 CE ni el principio de igualdad del art. 14 CE ni el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE. Señala,

en este sentido, que el ámbito de aplicación de la norma cuenta con una justificación objetiva, razonable y proporcionada que, además, ha sido explicitada en su propio preámbulo. Recuerda que el régimen de licencia previa resulta aplicable a todas las viviendas de los municipios afectados, sin ninguna distinción. Y argumenta también que la tutela judicial efectiva no se ve obstaculizada, por cuanto cabe instar el control jurisdiccional de la legalidad de los planes urbanísticos y de los actos que resuelvan las solicitudes de autorización previa en desarrollo y ejecución del Decreto-ley 3/2023.

f) El escrito de alegaciones se refiere, a continuación, a la infracción de la autonomía local denunciada por los recurrentes. Sostiene, en primer lugar, que en este punto la demanda debería ser inadmitida por incumplimiento de la carga alegatoria exigible a los recurrentes. Subsidiariamente, niega que el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 vulnere la autonomía local, porque este principio no garantiza a los entes locales que su participación en la gestión de los asuntos de interés local se produzca a través de su intervención en el procedimiento legislativo. Recuerda que el urbanismo es una materia de competencia exclusiva autonómica (arts. 148.1.3 CE y 149.5 EAC), de manera que corresponde al legislador autonómico determinar el grado de participación de los municipios en esta materia, que es de evidente interés municipal. Y argumenta que los preceptos concretamente impugnados por este motivo son conformes con la doctrina constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía local, pues (i) existe un interés supralocal que justifica la regulación, y (ii) se asegura a los ayuntamientos un nivel de participación correlativo a sus intereses —a través del planeamiento y del otorgamiento de licencias—. El Decreto-ley 3/2023 respeta e incluso refuerza la autonomía local, ya que corresponde a los propios municipios apreciar la compatibilidad urbanística que es preceptiva para el otorgamiento de las licencias, sin que esa compatibilidad les venga impuesta por la norma impugnada, que, por el contrario, le aporta mayor transparencia y elementos regulados a la hora de armonizar el derecho a la vivienda digna con el derecho a la explotación económica de la vivienda.

g) La representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña niega también que la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023 contenga una regulación materialmente expropiatoria y que vulnere el art. 33.3 CE. Señala en este sentido, por una parte, que hasta la entrada en vigor de la norma, la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico se ejercía mediante comunicación previa (según la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica), y por lo tanto sin ningún título que generase para su titular un derecho patrimonializado susceptible de expropiación o que proporcionase garantías de inalterabilidad del marco regulatorio existente. De otro lado, argumenta que el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 no expropia derecho alguno, sino que delimita el derecho de propiedad de la vivienda de forma diferente a como lo hacía la normativa anterior, para uno de sus posibles usos urbanísticos y en relación con los municipios en los que concurren los criterios establecidos en la propia norma. Según el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el contenido de la disposición transitoria segunda recoge en realidad (y según indicó el dictamen 3/2023, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña) un supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador previsto en el art. 32.3 LRJSP, cuya cuantía es suficiente, gozando en todo caso el legislador de cierto margen de libertad para establecer su cálculo. En todo caso, se alega que, en el caso de que se considerase que la indemnización es insuficiente, ello no debería dar lugar a la inconstitucionalidad de la ley, sino a la aplicación del régimen general sobre responsabilidad patrimonial.

h) El escrito de alegaciones se opone también a la impugnación de la disposición transitoria primera apartado 1 a) fundada en la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica. Tras afirmar que este motivo de impugnación carece en la demanda de un desarrollo argumental suficiente, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña reseña la doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica y alega que la demanda desconoce que las leyes se integran en un sistema regulador y aplicativo que va más allá de la misma ley y que contribuye a precisar y

completar su contenido cuando este utiliza conceptos jurídicos indeterminados. Sostiene que el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 contiene criterios claros y precisos sobre la materia a la que se refiere el precepto impugnado, así como que los problemas de vaguedad y ambigüedad lingüística que este pudiera presentar pueden verse mitigados mediante las técnicas habituales de desarrollo y aplicación de las leyes. Argumenta también que los requisitos establecidos en el precepto impugnado son normativamente claros y previsibles porque se corresponden exactamente con los establecidos por el art. 18.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, para la declaración de «zona de mercado residencial tensionado»; identidad de redacción que propicia la seguridad jurídica y la simplificación administrativa, así como la eficacia de la legislación estatal. Por lo demás, los conceptos empleados por dicho art. 18.3 de la Ley 12/2023 han sido concretados, y su aplicación metodológicamente desglosada, en una memoria que se encuentra disponible en el sitio web de la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

i) En cuanto a la alegada vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE) derivada de la aplicabilidad del Decreto-ley 3/2023 solamente a una relación finita de municipios, la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña alega que la demanda no acredita suficientemente la inexistencia de criterios objetivos que justifiquen tal ámbito de aplicación. Tales criterios se contienen en la disposición transitoria primera, y su existencia y contenido permiten descartar la existencia de una diferencia de trato inmotivada entre realidades iguales, pues los municipios incluidos y los excluidos del ámbito de aplicación de la norma no se encuentran en un supuesto de hecho comparable desde la perspectiva de la finalidad de la regulación.

j) Por último, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña niega la alegada infracción del art. 17 de la Ley de garantía de la unidad de mercado y de forma mediata, del art. 149.1.13 CE. Como argumento principal, sostiene que no resulta procedente el uso de la citada Ley de garantía de la unidad de mercado como norma de contraste en este caso, pues el Decreto-ley 3/2023 no regula el acceso o ejercicio de una actividad económica en los términos del art. 2 de la citada ley estatal. En tanto que actividad económica, la actividad de arrendamiento de vivienda turística se encuentra regulada en la normativa sectorial sobre turismo (Ley del Parlamento de Cataluña 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, y Decreto de la Consejería de Empresa y Conocimiento 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña). Sin embargo, el Decreto-ley 3/2023 tiene un objeto distinto, pues es una norma de naturaleza esencialmente urbanística, que regula *ex novo* la compatibilidad urbanística entre el uso residencial y el uso turístico de las viviendas. De manera subsidiaria, argumenta que, como resulta de su articulado y de su exposición de motivos, el Decreto-ley 3/2023 fundamenta el régimen de licencia urbanística previa, entre otras finalidades, en la de proteger el entorno urbano, siendo esta una razón imperiosa de interés general de las previstas en el art. 17.1 b) de la Ley de garantía de la unidad de mercado y existiendo proporcionalidad entre la finalidad perseguida y el mecanismo de autorización previa impugnado.

9. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de este Tribunal Constitucional de 29 de julio de 2024 se recabó del Gobierno de la Generalitat de Cataluña la remisión, en el plazo de diez días, de la memoria del decreto-ley impugnado, al amparo de lo previsto en el art. 88.1 LOTC. La abogada de la Generalitat de Cataluña aportó dicha memoria con fecha de 2 de agosto de 2024, y el siguiente día 13 de septiembre aportó también una copia en castellano, acompañada de certificado acreditativo de que dicha traducción era literal del documento original en catalán.

10. Por nueva diligencia de ordenación de 2 de septiembre de 2024 se acordó dar traslado de la documentación recibida a las partes, por plazo común de diez días, a fin de que alegasen lo que a su derecho conviniese, conforme al art. 88.1 LOTC.

11. El abogado del Estado presentó escrito el 9 de septiembre de 2024, en el que acusaba recibo de la comunicación anterior, sin formular alegaciones.

12. El 16 de septiembre de 2024 formuló alegaciones la representación procesal de los recurrentes. Estos aducen, por una parte, que la memoria del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 –a la que reprochan no estar fechada ni firmada– no aporta razones válidas para justificar la extraordinaria y urgente necesidad de su aprobación, ya que (i) a tal efecto invoca circunstancias que no son nuevas y sobrevenidas, o que no son más que de naturaleza hipotética –como sucede con los posibles efectos futuros de la Ley 12/2023, de 24 de mayo–; y (ii) existe una absoluta falta de conexión entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida y la regulación aprobada, como demostraría el hecho de que la memoria invoque como motivo de urgencia la aprobación de la Resolución TER/2940/2023, que declaró zona de mercado residencial tensionado a un total de 140 municipios, mientras que el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 impugnado, incluye en su ámbito de aplicación a un total de 262 municipios. De otro lado, los recurrentes señalan que la propia memoria de elaboración del Decreto-ley 3/2023 confirmaría varios de los vicios de constitucionalidad denunciados, a saber: (i) la lesión del principio de autonomía local, al indicar que «la regulación urbanística es una competencia municipal» y que «hoy hay 294 municipios que han regulado en el planeamiento general el uso de viviendas de uso turístico y cincuenta y cuatro que lo han regulado en ordenanzas municipales»; (ii) la naturaleza expropiatoria del régimen de licencia previa establecido por el decreto-ley, al establecer que la disposición transitoria segunda tiene el carácter de indemnización por todos los conceptos y se ampara en el art. 32.3 LRJSP; y (iii) la vulneración del art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado y, con ello, del art. 149.1.13 CE, al no justificar la concurrencia de razones imperiosas de interés general que legitimen el régimen de autorización administrativa previa impugnado.

13. Mediante providencia de 11 de marzo de 2025 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso, posiciones de las partes y estructura del enjuiciamiento.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, se dirige contra los arts. 1, 2 y 3; la disposición transitoria primera, apartado 1 a), y la disposición transitoria segunda; la disposición final primera, y el anexo del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023.

La demanda denuncia ocho motivos de inconstitucionalidad, referidos, según el caso, a todos o a algunos de los preceptos impugnados. Como con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes, se reprocha al Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 la infracción de (i) la exigencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación de decretos-leyes (arts. 86.1 CE y 64 EAC); (ii) los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE en conexión con el art. 33 CE); (iii) el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de los propietarios de las viviendas afectadas por el Decreto-ley 3/2023, en la medida en que se reputa una ley singular; (iv) la autonomía local (arts. 137 y 141 CE y 2 EAC), ya que el régimen legal impugnado se ha aprobado sin que los municipios afectados hayan podido participar en su diseño; (v) las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE), que no habrían sido observadas a pesar de acometerse una expropiación legislativa; (vi) el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por lo que consideran una defectuosa definición de los requisitos para concluir que un municipio sufre «problemas de acceso a la vivienda»; (vii) el principio de igualdad (art. 14 CE), por establecer un régimen diferenciado para el uso turístico de las viviendas en función del municipio en que se

encuentren; y (viii) las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), por introducir un régimen de autorización administrativa previa sin cumplir los requisitos establecidos en el art. 17 de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

Tanto el Parlamento de Cataluña como el Gobierno de la Generalitat de Cataluña se han opuesto al recurso, solicitando su íntegra desestimación, por las razones que constan en los antecedentes. En síntesis, alegan que los preceptos impugnados no contienen una regulación general del derecho de propiedad ni tampoco operan una expropiación legislativa, sino que acometen una regulación de un concreto uso urbanístico de la vivienda que responde a razones urgentes y extraordinarias de interés general y que es proporcionada y clara, además de respetuosa con la autonomía local.

Antes de examinar los motivos de inconstitucionalidad denunciados en la demanda procede aclarar cuál es la estructura que seguirá nuestro enjuiciamiento. En el presente caso, ante la complejidad del recurso –que en parte mezcla motivos de impugnación sustantivos con otros relativos al sistema de fuentes y al sistema constitucional de distribución de competencias– observaremos la siguiente sistemática. Con carácter preliminar describiremos el objeto y contenido del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 (fundamento jurídico 2), dada la estrecha conexión material entre los preceptos impugnados y el carácter novedoso de la regulación que establecen. Por lo que respecta al orden de examen de las diferentes tachas de inconstitucionalidad que se formulan, analizaremos en primer lugar las relativas al alegado uso indebido del vehículo normativo del decreto-ley, que son de examen prioritario según nuestra doctrina (por todas, STC 31/2011, de 17 de marzo). Comenzaremos enjuiciando los reparos de inconstitucionalidad relativos a la vulneración del presupuesto habilitante de los decretos-leyes (fundamento jurídico 3) y de los límites materiales de este tipo normativo en conexión con el derecho de propiedad privada, motivo que se abordará junto con el atinente a la supuesta infracción de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (fundamento jurídico 4). A continuación, examinaremos las censuras de inconstitucionalidad relativas a la alegada vulneración de la legislación básica estatal en materia de unidad de mercado (fundamento jurídico 5) y de la garantía constitucional de la autonomía local (fundamento jurídico 6). Por último, nos ocuparemos de los motivos de impugnación relativos a la supuesta infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, y de los principios de igualdad y de seguridad jurídica, que comparten el rasgo común de referirse todos ellos, al modo en que el Decreto-ley 3/2023 delimita su propio ámbito territorial de aplicación (fundamento jurídico 7).

2. Objeto, contexto y contenido del Decreto-ley 3/2023.

a) El Decreto-ley 3/2023 regula por primera vez en Cataluña el régimen urbanístico de la llamada «vivienda de uso turístico». Este concepto, que no se encuentra definido en la norma de urgencia, fue incorporado por vez primera al Derecho propio catalán mediante la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, y se encuentra actualmente regulado en la normativa turística de la comunidad autónoma. Concretamente, el apartado primero del art. 50 *bis* de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, define a las viviendas de uso turístico como aquellas «viviendas que son cedidas por su propietario, directa o indirectamente, a terceros, a cambio de contraprestación económica, para una estancia de temporada, en condiciones de inmediata disponibilidad y con las características establecidas por reglamento. No se permite la cesión por estancias de las viviendas de uso turístico, que deben cederse enteras». Por su parte, el art. 221.1 del Decreto de la Consejería de Empresa y Conocimiento 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña, completa este concepto al precisar que se considera estancia de temporada «toda ocupación de la vivienda por un periodo de tiempo continuado igual o inferior a treinta y un días».

b) Para la mejor comprensión de la regulación impugnada resulta útil tener en cuenta la evolución del régimen de las viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Cataluña:

(i) La recién citada Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, estableció que la cesión del uso de la vivienda a terceros para una estancia de temporada (a) correspondía a su propietario y (b) requería autorización de la administración competente –en concreto, «licencia municipal de actividad correspondiente al uso pretendido» y «cualquier otra autorización sectorial que sea exigible»– [arts. 3 l) y 19.1]. En desarrollo de estas previsiones, el Decreto 164/2010, de 9 de noviembre, de regulación de las viviendas de uso turístico, estableció (a) que los propietarios de las viviendas eran los titulares de las correspondientes habilitaciones para su uso turístico; (b) que los ayuntamientos debían regular, por ordenanza municipal, el procedimiento de concesión de la licencia de vivienda de uso turístico, y (c) la imposibilidad de destinar una vivienda a uso turístico si ello estaba prohibido por la ordenación de usos del sector donde se encontrase o por los estatutos de la comunidad en edificios sometidos al régimen legal de propiedad horizontal (arts. 3 y 6.1).

(ii) La regulación descrita fue modificada por la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica. En su virtud, el art. 19.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, dejó de exigir licencia municipal para destinar las viviendas al uso turístico y pasó a establecer que las «viviendas con actividades económicas», en general, «deben disponer de los títulos habilitantes correspondientes al tipo de actividad»; mientras que se introdujo un nuevo art. 50 *bis* en la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, conforme al cual las viviendas de uso turístico «requieren el correspondiente título habilitante exigido por la normativa vigente para iniciar la actividad». En desarrollo de estas previsiones, el Decreto de la Consejería de Empresa y Empleo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico, estableció que la cesión de las viviendas para su uso turístico (a) correspondía a su propietario; (b) requería «la correspondiente comunicación previa de inicio de actividad ante el ayuntamiento competente», y (c) no resultaba posible si lo prohibía la ordenación de usos del sector donde se encontrase o si estuviese prohibida por los estatutos de la comunidad debidamente inscritos en el registro de la propiedad en edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal (arts. 66.1, 68.1 y 68.6). Los títulos habilitantes de la actividad de vivienda de uso turístico anteriores a la entrada en vigor del Decreto 159/2012 antes citado no quedaban privados de efectos, sino que, según la disposición transitoria tercera de la citada norma reglamentaria, los que no fuesen plenamente coincidentes con los requisitos previstos en su art. 68 debían «ser complementados mediante la comunicación de los datos adicionales omitidos en el proceso de habilitación inicial antes del 31 de diciembre del 2013».

(iii) Posteriormente, la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica, clasificó el uso turístico de la vivienda como actividad inocua que se desarrolla en un establecimiento, sometiéndolo, en consecuencia, a declaración responsable (art. 13 y anexo I). Se establecía, por lo que ahora interesa, que dicha declaración responsable (a) debía contener una manifestación explícita sobre la conformidad de la actividad económica con el régimen urbanístico del suelo; (b) habilitaba de forma inmediata para el ejercicio de la actividad bajo la responsabilidad de su titular, a la vez que facultaba a la administración para realizar cualquier actuación de comprobación, y (c) cesaba sus efectos con el cambio de titularidad en el ejercicio de la actividad económica de que se tratase, debiendo el nuevo titular realizar una nueva declaración responsable (arts. 13.2, 13.3 y 14).

(iv) Por último, la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica, volvió a someter a las viviendas de uso turístico a

un régimen de comunicación previa (art. 32 y anexo). A tenor del aún vigente Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña, la cesión de la vivienda a terceros para su uso turístico (a) corresponde a su propietario, y (b) debe ser compatible con la regulación de los usos del sector donde se encuentre situado y con la normativa civil que le sea de aplicación (art. 221.1).

(v) A todo ello se añade que, durante los últimos años, esta sucesión de regímenes normativos de ámbito autonómico ha convivido con regulaciones específicas de alcance municipal, mediante las cuales se han introducido exigencias adicionales para destinar las viviendas al uso turístico; posibilidad prevista desde mayo de 2020 para la ciudad de Barcelona y desde enero de 2022 para todos los ayuntamientos de Cataluña, en la disposición adicional décima de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña. Así, por ejemplo, en la ciudad de Barcelona se aprobó el 23 de diciembre de 2021, el acuerdo del Ayuntamiento de Barcelona por el que aprueba el plan especial urbanístico para la regulación de los establecimientos de alojamiento turístico, albergues de juventud, viviendas de uso turístico, hogares compartidos y residencias colectivas docentes de alojamiento temporal, que establece que en los casos de edificios de viviendas es necesario obtener licencia urbanística de edificio para viviendas de uso turístico y otros usos compatibles, con anterioridad a realizar la comunicación de inicio de la actividad (art. 10.1).

c) El Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 se aprueba, según su exposición de motivos, en respuesta a la proliferación de viviendas destinadas al uso turístico, con la finalidad de hacer frente a las externalidades negativas que este tipo de uso produce para la estructura de la ordenación urbana al extraer del parque residencial, para convertirlos en alojamientos turísticos, inmuebles que la planificación urbanística había previsto para el uso como vivienda permanente y habitual de las personas.

La norma de urgencia, tanto en su exposición de motivos como en su articulado, desglosa tales externalidades negativas en dos bloques: por una parte, el surgimiento o agravación de problemas de acceso a la vivienda (ya que la conversión de viviendas en alojamientos turísticos contribuye a la reducción y encarecimiento de la oferta de alquiler de vivienda habitual); de otro lado, el riesgo de ruptura del equilibrio del entorno urbano (en tanto que la conversión de viviendas en alojamientos turísticos determina la aparición de usos turísticos en áreas diseñadas por el planeamiento como residenciales). La exposición de motivos destaca, en cuanto a lo primero, que «[l]as 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, lo que implica que [...] el crecimiento de viviendas de uso turístico es una de las causas de disminución del potencial mercado de viviendas de carácter permanente y habitual». En cuanto a lo segundo, afirma que «el fuerte incremento de viviendas de uso turístico contribuye a la saturación turística o el turismo de masas (*overtourism*), que tiene fuertes consecuencias negativas, como el deterioro de la convivencia vecinal, la proliferación de actividades turísticas y de ocio que rompen el equilibrio del entorno urbano, dado que generan un funcionamiento anómalo en la zona al no estar destinadas a residentes locales, la gentrificación turística, la transformación social de los barrios a través del deterioro del paisaje urbano y la saturación de las infraestructuras y servicios de la ciudad, entre otros». Por todo ello, la norma pretende «promover la ordenación urbanística necesaria para conciliar el destino de determinadas viviendas a uso turístico con la capacidad de priorizar las necesidades habitacionales y sociales de una población».

d) Con la finalidad descrita, el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 modifica el Decreto Legislativo 1/2010, para introducir tres restricciones sucesivas sobre la posibilidad de destinar las viviendas al uso turístico. En primer lugar, se establece *ex novo* una regla de exclusión por defecto de la compatibilidad del uso turístico con el uso de vivienda, si bien se permite que el planeamiento urbanístico admita dicha compatibilidad siempre que lo haga cumpliendo ciertas condiciones (previsión expresa y justificación de la suficiencia de suelo calificado para el uso de vivienda destinada al

domicilio habitual y permanente de la población residente, teniendo en cuenta, entre otros factores, la protección del entorno urbano). En segundo lugar, se dispone que, cuando el planeamiento haya admitido dicha compatibilidad de usos, la destinación de la vivienda al uso turístico exigirá la obtención de licencia urbanística previa. Y, en tercer lugar, se prevé que tales licencias estarán limitadas en número –se podrán otorgar un máximo de diez licencias por cada 100 habitantes– y en duración –cinco años, prorrogables por períodos de igual duración siempre que el planeamiento urbanístico lo permita–.

Este restrictivo régimen legal no es aplicable a todos los municipios de Cataluña, sino solamente a aquellos que presenten «problemas de acceso a la vivienda» o en los que exista «riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico». El Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 identifica en su anexo qué municipios (un total de 262) reúnen una u otra condición a la fecha de su entrada en vigor y establece que dicha lista deberá actualizarse cada cinco años mediante una orden de la persona titular del departamento competente en materia de urbanismo, en aplicación de los criterios previstos en la disposición transitoria primera y previa audiencia a los municipios afectados.

Por último, ha de destacarse que la norma de urgencia regula, en su disposición transitoria segunda, el régimen transitorio de las viviendas de uso turístico en cuatro apartados: (i) el primero se refiere a las viviendas que ya están debidamente habilitadas y ubicadas en uno de los municipios enumerados en el anexo, estableciendo que sus titulares deben, en el plazo de cinco años, bien obtener la licencia regulada en el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, o bien cesar en la actividad; (ii) el segundo permite una única prórroga de dicho plazo transitorio para la obtención de la preceptiva licencia, si el titular acredita que el plazo inicial no compensa la pérdida del título habilitante; (iii) el tercero atribuye carácter indemnizatorio al régimen transitorio establecido en los apartados primero y segundo; y (iv) el cuarto apartado establece la aplicación del régimen transitorio a los municipios que se incorporen al listado de municipios afectados como consecuencia de las futuras órdenes que vayan actualizando el ámbito de aplicación del Decreto-ley 3/2023.

3. Sobre la alegada inobservancia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» de los decretos-leyes (arts. 86.1 CE y 64 EAC).

a) Síntesis de la controversia.

Los recurrentes denuncian la inconstitucionalidad de los arts. 1, 2 y 3, de la disposición transitoria segunda y de la disposición final primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 por haberse aprobado sin que concurriese el presupuesto habilitante de la potestad legislativa de urgencia (arts. 86.1 CE y 64 EAC). Aducen, por una parte, que ninguna de las razones aportadas en la exposición de motivos del decreto-ley ni en su memoria de elaboración –a la que reprochan no estar fechada ni firmada– justifica suficientemente una situación de extraordinaria y urgente necesidad, por referirse a fenómenos conocidos desde hace años o a circunstancia meramente hipotéticas. De otro lado, reprochan a los preceptos impugnados el no guardar la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia alegada, ya que, por su contenido y estructura, no producen ninguna alteración de la situación jurídica abordada hasta al menos pasados cinco años de su entrada en vigor.

El Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña alegan de contrario que tanto en la exposición de motivos como en la memoria y en el debate de convalidación del decreto-ley se ha justificado de manera suficiente la extraordinaria y urgente necesidad de atajar las externalidades negativas del creciente fenómeno de la vivienda de uso turístico. En cuanto a la conexión de sentido entre tal situación y el contenido de los preceptos impugnados, aducen, en síntesis, que estos tienen como efecto inmediato el posibilitar que los municipios puedan modificar su planeamiento para regular la

compatibilidad del uso turístico con el residencial atendiendo a los condicionantes previstos en el decreto-ley.

b) Doctrina constitucional aplicable.

Este tribunal ha reiterado que «los límites formales y materiales que afectan al decreto-ley autonómico son, como mínimo, los que la Constitución impone al decreto-ley estatal (art. 86.1 CE), pudiendo el estatuto añadir "cautelos o exclusiones adicionales" con el fin de "preservar más intensamente la posición del Parlamento autonómico" (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 5, y 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2)» (SSTC 126/2023, de 27 de septiembre, y 121/2024, de 9 de octubre). En el caso de Cataluña, su estatuto de autonomía no ha introducido, por lo que ahora importa, límites distintos a los que derivan del art. 86.1 CE, pues restringe la posibilidad de aprobar decretos-leyes a casos de «necesidad extraordinaria y urgente». Ello implica que para resolver este primer motivo de impugnación debamos atender a la doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante previsto en el art. 86.1 CE y a su control por parte de este tribunal, doctrina que puede sintetizarse en los términos siguientes:

(i) La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). Sin embargo, los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Incumbe a este tribunal «controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes» (STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 3). Se trata, en definitiva, de un «control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan). Solo «en supuestos de uso abusivo o arbitrario» podrá este tribunal rechazar la definición que el Gobierno haya hecho de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad (por todas, STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

(ii) Dicho control externo y *ex post* requiere el análisis de dos aspectos: por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en la aprobación del decreto-ley; de otra parte, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (STC 29/1982, FJ 3). Aunque ambos aspectos están íntimamente ligados, su examen por separado facilita desde un punto de vista metodológico el análisis de las consideraciones de las partes y, en última instancia, el control que le corresponde efectuar a este tribunal (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6).

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, este tribunal ha precisado que no es necesario incluir tal definición en el propio real decreto-ley en todo caso, sino que cabe deducirla de una pluralidad de elementos, pues el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, y que son, básicamente, los que quedan reflejados en el preámbulo de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de su elaboración (por todas, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4). Asimismo, pueden ser relevantes las alegaciones procesales formuladas en defensa del decreto-ley impugnado por carencia de su presupuesto habilitante, que pueden detallar las razones expuestas al efecto por el autor de la norma, aunque en dichas alegaciones «nunca podrían ser ofrecidas razones distintas o que alterasen los motivos puestos de manifiesto en su momento» (STC 182/1997, FJ 4). A efectos de la justificación del presupuesto habilitante

resultan insuficientes, por ser prácticamente de imposible control constitucional, las fórmulas genéricas, estereotipadas y rituales (STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 4).

Sobre la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el real decreto-ley se adoptan, este tribunal ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley controvertido (STC 29/1982, FJ 3). Desde esta perspectiva, lo que se exige es que las medidas que se incluyan en el decreto-ley sean, en principio, concretas y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha determinado el uso de la legislación de urgencia (STC 70/2016, de 14 de abril, FFJJ 6 y 7).

(iii) Para enjuiciar la concurrencia del presupuesto habilitante en el caso de los decretos-leyes autonómicos, la doctrina constitucional ha considerado necesario ponderar, caso por caso, el contexto en que estos se adoptan, ya que «[a]unque las exigencias mínimas del principio democrático son en esencia idénticas para todos los decretos-leyes [...], la distinta realidad de referencia puede causar que uno u otro de esos requerimientos presenten matices o que, al ser precisados por este tribunal, se le otorgue un mayor o menor alcance» (STC 93/2015, FJ 6). Uno de los elementos específicos a ponderar es la competencia autonómica ejercida al efecto, pues «la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia» (STC 93/2015, FJ 5). Otro factor relevante es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica, debido a su carácter unicameral, así como a su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria en comparación con la de las Cortes Generales. Este elemento que «habrá de ser ponderado por este tribunal caso por caso con la vista puesta principalmente en la previsible duración efectiva del procedimiento legislativo y en el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación de necesidad apreciada por el Gobierno autonómico», sin que del mismo se derive la exigencia de una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales (STC 93/2015, FJ 6).

c) Justificación del presupuesto habilitante.

Conforme a la doctrina expuesta, hemos de examinar, en primer lugar, la justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante aportada por el Ejecutivo autonómico. Cabe constatar en este punto lo siguiente:

(i) La exposición de motivos del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 justifica su aprobación en «las necesidades de regulación del creciente mercado de viviendas de uso turístico que ha proliferado en el territorio de Cataluña», en la medida en que este fenómeno, por una parte, «comporta una disminución de la oferta de viviendas destinadas a uso residencial habitual [...] que, de conformidad con los datos existentes actualmente, es ya insuficiente para cubrir la demanda residencial habitual existente en Cataluña, y más teniendo en cuenta el crecimiento poblacional actual de Cataluña, muy por encima de la media europea»; y, de otro lado, «una alta concentración de viviendas de uso turístico pone en riesgo el equilibrio del entorno urbano». Señala también la exposición de motivos de la norma que «[a] esta situación descrita de necesidad extraordinaria y urgencia, se ha añadido la urgencia derivada de la aprobación, el pasado 24 de mayo, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda [...] que contiene una serie de medidas para fomentar la congelación o abaratamiento de los precios de alquiler en las zonas de mercado tensionado y que conllevan de forma directa la limitación de la actualización de los precios de alquiler de vivienda. En consecuencia, se prevé que la contención de estos precios puede abocar a un éxodo de las viviendas que en principio estaban ofrecidas dentro del mercado del alquiler de vivienda habitual hacia otras modalidades de tenencia, como la propiedad, el alquiler turístico o el alquiler de temporada. En este sentido, debe tenerse en cuenta que

la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, declara zona de mercado residencial tensionado 140 municipios».

(ii) Estas razones fueron reiteradas y detalladas durante el debate de convalidación del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 («Diario de sesiones del Parlamento de Cataluña» núm. 138, de 20 de diciembre de 2023, pág. 52-56). De la intervención de la consejera de Territorio del Gobierno de la Generalitat de Cataluña puede destacarse lo siguiente: «En Cataluña en el año 2015 había 47 000 viviendas de uso turístico; en el año 2023 tenemos más de 100 000. En Cataluña en el año 2015 había 260 000 plazas de vivienda de uso turístico; en el año 2023 tenemos más de 530 000. En ocho años, las viviendas de uso turístico se han multiplicado, han aumentado un 100 por 100, sin control ni planificación, tanto las plazas como los establecimientos. Este decreto pone orden y despliega aquello que la Ley del suelo ya nos obliga [...], que el uso del suelo debe garantizar la vivienda residencial permanente, para vivir las personas, para cohesionar, para arraigar, para hacer que nuestros pueblos no pierdan habitantes [...]. Les doy más datos: en Cataluña, el precio de alquiler en los últimos diez años [se] ha incrementado en un 43 por 100; en Barcelona, en un 62 por 100». En la última parte de su intervención, la consejera aportó, además, datos concretos acerca de algunos de los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del decreto-ley: por ejemplo, que en Begur, municipio de 4177 habitantes, hay 9641 turistas solo en viviendas de uso turístico; o que en El Port de la Selva existen sesenta y una viviendas de uso turístico por cada 100 habitantes, habiéndose producido un aumento del precio de alquiler del 26,18 por 100 en el último año.

(iii) También se refiere a la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas contenidas en el decreto-ley, la memoria de su elaboración, documento que –contrariamente a lo que afirman los recurrentes– sí está, en su versión en catalán, fechado y firmado. En sus apartados tercero, cuarto y quinto alude, de modo análogo a la exposición de motivos de la norma, a varias circunstancias cuyo efecto conjunto harían necesaria y urgente su aprobación, aportando algunos datos adicionales al respecto. Se indica por ejemplo que, según datos del Instituto de Estadística de Cataluña, esta comunidad autónoma «está sufriendo desde hace años un crecimiento demográfico muy superior al de la media europea», y en concreto que «en los últimos años Cataluña ha crecido un 25 por 100 mientras que la media europea es del 4 por 100», fenómeno que «produce un estrés sobre el acceso a la vivienda que, además, viene agravado por el hecho de que la afluencia de turistas y, por tanto, la demanda de alojamiento turístico también crece». Se indica también que «[t]an solo con la aprobación por parte del Consejo de Ministros del proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el ritmo de movimiento habitual del mercado del alquiler ya se ha ido frenando, por lo que es necesario minimizar el máximo posible el impacto que pueda tener esta desaceleración».

(iv) Las alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña aportan, en apoyo de la justificación ya referida, datos adicionales provenientes del Instituto de Estadística de Cataluña acerca del fuerte crecimiento demográfico y del turismo registrado en Cataluña durante los últimos años y, en particular, de las viviendas de uso turístico (un 125 por 100 en el periodo 2015-2023 y un 4,4 por 100 en solo cuatro meses tras la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda); exponiendo que tal crecimiento se produce en detrimento de la vivienda habitual, lo que genera una sobrepresión en el acceso a la vivienda y una fuerte distorsión en los entornos urbanos.

De cuanto antecede resulta que, contrariamente a lo afirmado en la demanda, el Ejecutivo autonómico ha ofrecido una justificación explícita y razonada para la aprobación del Decreto-ley 3/2023 en términos no genéricos, estereotipados o rituales, sino concretamente referidos al contenido de dicha norma y, además, apoyados en datos concretos. En síntesis, la aprobación urgente de la norma ha sido justificada en la necesidad de atajar sin demora el crecimiento exponencial del número de viviendas destinadas al uso turístico en Cataluña durante los últimos años –y, en particular, durante

los meses previos a la aprobación de la norma de urgencia–, circunstancia que, en conjunción con la elevada tasa de crecimiento de la población y del turismo en dicha comunidad autónoma, se traduce en graves externalidades negativas –no discutidas por las partes– en el entorno urbano, concretamente en los ámbitos del acceso a la vivienda y del desarrollo urbano sostenible.

Esta justificación no puede considerarse insuficiente desde la perspectiva del control externo que compete realizar a este tribunal, un control que debe circunscribirse a «verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados» (STC 182/1997, FJ 3). Más aún, la gravedad y perentoriedad de la situación descrita, así como el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación abordada (STC 93/2015, FJ 6), impiden acoger el reparo, por lo demás genérico, que en este punto la demanda funda en la naturaleza autonómica del decreto-ley. Por todo ello, esta primera parte de la impugnación ha de ser desestimada.

d) Conexión de sentido.

Resta por determinar si, como alegan los recurrentes, el contenido de los arts. 1, 2 y 3, de la disposición transitoria segunda y de la disposición final primera del Decreto-ley 3/2023 carece de la necesaria relación de congruencia con la situación de extraordinaria y urgente necesidad invocada, en particular por, según afirman, diferirse la efectiva exigencia de licencia urbanística previa a cinco años de su entrada en vigor.

Ninguna duda ofrece, ni ha suscitado controversia entre las partes, la relación de congruencia entre el régimen restrictivo establecido por el Decreto-ley 3/2023 para la destinación de las viviendas al uso turístico y la situación de extraordinaria y urgente necesidad invocada. La queja se refiere específicamente al despliegue de los efectos de la norma de urgencia, punto en el que, sin embargo, la demanda confunde la eficacia inmediata de la norma provisional –que es lo exigido por nuestra doctrina para apreciar su conexión de sentido con la situación de urgencia que se pretende afrontar [STC 18/2023, de 21 de marzo, FJ 6 b)]– con su ejecución instantánea. En este caso, la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023, producida al día siguiente de su publicación en el «DOGC», modificó de manera inmediata la situación jurídica preexistente al reformar la legislación urbanística de la comunidad autónoma y, con ello (i) impidió, desde ese mismo momento, que nuevas viviendas pudiesen ser destinadas libremente por sus propietarios al uso turístico, y (ii) habilitó el inicio de los correspondientes procesos de modificación del planeamiento de los municipios afectados, así como del cómputo del plazo de cinco años transcurrido el cual se prevé la extinción, como regla general, de los títulos habilitantes preexistentes para el uso turístico de la vivienda. Ello nos lleva a rechazar la alegada vulneración del requisito de la conexión de sentido y, con ello, a desestimar en su totalidad el primer motivo de impugnación.

4. Sobre la alegada vulneración de los límites materiales de los decretos leyes (art. 86.1 CE en relación con el art. 33 CE) y de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE).

a) Síntesis de la controversia.

En sus motivos de impugnación segundo y quinto, la demanda denuncia dos vicios de inconstitucionalidad que atañen, desde diferentes perspectivas, al derecho fundamental a la propiedad privada (art. 33 CE).

Por una parte, los recurrentes impugnan el art. 1, la disposición final primera –apartado segundo– y la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 por considerar que tales preceptos afectan al derecho de propiedad privada de modo vedado a los decretos-leyes (art. 86.1 CE). Aducen que el sometimiento del uso turístico de las viviendas a la exigencia de licencia administrativa previa, limitada en número y de alcance temporal acotado, supone una restricción determinante del haz de facultades de sus propietarios, pues elimina una de las principales formas de percepción de

la renta derivada de estos inmuebles; restricción de amplio alcance, según argumentan, dada la amplitud con la que la normativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña define el concepto de vivienda de uso turístico.

De otro lado, la demanda reprocha a la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023 la infracción de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE). Consideran los recurrentes que, al regular el régimen transitorio de las viviendas de uso turístico existentes a la entrada en vigor de la norma de urgencia, la disposición impugnada viene a acometer una expropiación legislativa del derecho («título habilitante») a ejercer la citada actividad económica –que entienden que constituye un activo de los propietarios, con valor patrimonial y naturaleza transmisible–, incurriendo en inconstitucionalidad por no responder a ninguna causa expropiatoria y por no verse acompañada de una indemnización que guarde un equilibrio proporcional con el valor del derecho expropiado; garantías estas que impone el art. 33.3 CE a toda clase de expropiaciones.

Tanto el Parlamento de Cataluña como el Gobierno de la Generalitat de Cataluña se oponen a estas impugnaciones argumentando, como con mayor detalle se expuso en los antecedentes, que (i) el Decreto-ley 3/2023 no afecta al derecho de propiedad privada en el sentido prohibido por el art. 86.1 CE porque ni tiene por objeto establecer una regulación directa y general del derecho de propiedad ni afecta a su contenido esencial, y (ii) que la disposición transitoria segunda es una mera norma de Derecho transitorio carente de naturaleza expropiatoria, de modo que no vulnera ninguna de las garantías de la expropiación recogidas en el art. 33.3 CE.

b) Doctrina constitucional aplicable.

(i) El enjuiciamiento del segundo motivo de impugnación de la demanda exige partir de nuestra doctrina en relación con la interpretación de los límites materiales que el art. 86.1 CE impone a la utilización del decreto-ley, límites que resultan aplicables a la legislación de urgencia autonómica sin perjuicio de los que adicionalmente pueda añadir el respectivo estatuto de autonomía [por todas, STC 121/2024, FJ 4 A)]. Atendiendo al específico reproche de inconstitucionalidad formulado por los recurrentes en el presente proceso, hemos de atender a la interpretación tanto del término «afectar» –en cuanto acción prohibida por el art. 86.1 CE– como a la determinación de la materia «derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I» y, más específicamente, del derecho de propiedad privada (art. 33 CE).

En cuanto a lo primero, procede recordar que este tribunal ha venido manteniendo, desde sus primeros pronunciamientos, una posición equilibrada respecto de la cláusula restrictiva «no podrán afectar» del art. 86.1 CE; cláusula que, por lo tanto, «debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución "del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual" [STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5], ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos» (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8). Esta concepción se ha reiterado, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 93/2015, FJ 12; y, más recientemente, en las SSTC 16/2021, FJ 5 e), y 9/2023, de 22 de febrero, FJ 3.

Por lo que respecta a la materia «derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I» a que alude el art. 86.1 CE, este tribunal ha establecido diversos criterios para determinar, en cada supuesto, si el derecho o la libertad ha resultado «afectado» por un decreto-ley, esto es –y según acaba de indicarse–, si la norma de urgencia regula su régimen general o si va en contra de su contenido o elementos esenciales. En el concreto ámbito del derecho de propiedad privada, la doctrina constitucional ha considerado vedado al decreto-ley el establecimiento de una «regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho», regulación que se ha estimado que existe cuando la norma de

urgencia «se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho [por ejemplo, estableciendo un único uso posible de un determinado tipo de bienes]» y «a definir la función social del mismo» (STC 93/2015, FJ 13, cuya doctrina reitera la STC 16/2021, FJ 5). Por el contrario, se ha concluido que el decreto-ley es apropiado, por no constituir una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad privada, para disciplinar «un sector material en el que dicho derecho constitucional [el de propiedad] pueda incidir», por ejemplo delimitando «un concreto sistema urbanístico», precisando «los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad», o articulando «una determinada política de vivienda [mediante medidas de fomento]» (SSTC 93/2015, FJ 13, y 16/2021, FJ 5), así como para acometer una regulación del derecho de propiedad «limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal», en tanto pueda afirmarse que «incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición» de una determinada categoría de bienes (STC 9/2023, FJ 4).

Más allá de estos pronunciamientos específicos, y como recordábamos en la STC 9/2023, FJ 3, el examen individual acerca del alcance del referido límite material del art. 86.1 CE «se hará teniendo en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso; su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del art. 53 CE; y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 111/1983, FJ 9; 182/1997, FFJJ 6 y 7, y 329/2005, FJ 8)». Criterios estos que nos conducen a tomar en consideración, en el presente caso, el régimen constitucional del derecho de propiedad privada (art. 33.1 CE).

(ii) Este tribunal viene reiterando desde sus primeros pronunciamientos que el derecho de propiedad privada ha sido consagrado en el art. 33 CE como indisociable de su función social, que «delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes» (art. 33.2 CE). Así, este derecho «se configura y protege, ciertamente, 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 colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2, y 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4).

Por su ubicación dentro del título I de la Constitución (en la sección segunda del capítulo segundo), el derecho de propiedad queda excluido del ámbito del recurso de amparo (art. 53.2 CE), pero goza del régimen de garantías previsto en el art. 53.1 CE, lo que supone que su ejercicio podrá regularse «solo por ley» que «en todo caso deberá respetar su contenido esencial». Sin embargo, ambas exigencias han sido relativizadas en la propia Constitución por lo que respecta al derecho de propiedad. Nos referiremos ahora a la reserva de ley y abordaremos la garantía del contenido esencial en el apartado siguiente, al hilo de la doctrina constitucional relativa al concepto de expropiación forzosa.

En cuanto a la reserva de ley del art. 53.1 CE, es necesario recordar que el art. 33.2 CE la ha flexibilizado al utilizar la expresión «de acuerdo con las leyes», permitiendo que las normas de rango reglamentario puedan participar en la regulación de este derecho en mayor medida de lo que pueden hacerlo en el ámbito de otros derechos fundamentales (en este sentido, por todas, STC 37/1987, FJ 3). En efecto, lo que prohíbe esta concreta reserva de ley es «toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos» [STC 37/1987, FJ 3; en sentido similar, STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9 B)].

Junto con ello, ha de tenerse en cuenta que «la progresiva incorporación de finalidades sociales [...] ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos» que se ha traducido en «diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos

jurídicos diversos, de acuerdo con [...] los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae» (STC 37/1987, FJ 2). En consecuencia, el legislador y, según lo dicho, también la administración de conformidad con lo previsto en la ley pueden –más aún, deben: SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11, y 89/1994, FJ 4– establecer regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia y la función social de cada categoría de bienes [SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8 A), y 154/2015, de 9 de julio, FJ 4] y cuentan, para la configuración singular de los distintos estatutos del derecho de propiedad, con un importante margen de discrecionalidad (por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 10). La referida concepción estatutaria de la propiedad no impide reconocer la existencia de un contenido constitucionalmente protegido *prima facie* del derecho consagrado en el art. 33.1 CE como derecho a usar, disfrutar y disponer de los bienes y derechos patrimoniales propios, pero implica que la delimitación del contenido del derecho protegido con carácter definitivo por la Constitución para cada categoría de bienes ha de ser operada primariamente por el legislador en atención a la necesaria protección de otros bienes jurídicos de rango constitucional.

Esta concepción constitucional de los derechos dominicales ha afectado de forma especialmente intensa a la propiedad inmobiliaria (STC 37/1987, FJ 2), cuyo concreto contenido es fijado por la ley y por el planeamiento territorial y urbanístico en tanto que «las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios» que, «como regla general, solo por vía reglamentaria pueden establecerse» [STC 37/1987, FJ 3; en sentido similar, STC 141/2014, FJ 9 B)].

(iii) Hemos de referirnos, por último, a la doctrina constitucional sobre el concepto y garantías de la expropiación forzosa y su relación con la garantía del contenido esencial del derecho de propiedad.

Por lo que respecta a la garantía del contenido esencial, hemos de partir del dato de que, debido a su ubicación sistemática en el texto constitucional, el derecho de propiedad goza de protección en cuanto a su contenido esencial no solo frente al legislador de urgencia (art. 86.1 CE), sino frente a cualquier tipo de intervención legislativa (art. 53.1 CE). En este sentido, hemos declarado que el legislador que delimita el contenido del derecho de propiedad ha de hacerlo respetando siempre su contenido esencial, entendido como el mínimo de utilidad meramente individual que permita la reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización del derecho [SSTC 37/1987, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8 b); 89/1994, FJ 4, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5]. La traducción institucional de las exigencias colectivas derivadas de la función social de la propiedad «no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho» y «por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias» [STC 141/2014, FJ 9 B)].

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que, en virtud de lo previsto en el art. 33.3 CE, el legislador puede acometer regulaciones que afecten al contenido esencial del derecho de propiedad, bajo la condición de hacerlo respetando las exigencias previstas en tal precepto. En efecto, este tribunal ha señalado que la afección al contenido esencial del derecho de propiedad actúa como criterio definitorio del concepto constitucional de expropiación forzosa frente al legislador que regula derechos patrimoniales con carácter general, con la consecuencia de que la regulación legal que afecte al contenido esencial del derecho de propiedad no necesariamente incurrirá en inconstitucionalidad, sino que será conforme con la Constitución si respeta las garantías expropiatorias del art. 33.3 CE. Así, ha de entenderse por expropiación «la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social», lo que implica que «sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la

privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho»; ahora bien, «[e]s obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente» (SSTC 45/2018, de 26 de abril, FJ 3, y 204/2004, FJ 5, a partir de la formulación inicial de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11). De ahí que la doctrina de este tribunal haya descrito al derecho de propiedad, desde esta perspectiva, «como un derecho subjetivo debilitado; sin embargo, por cuanto cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad, concretado en el art. 33.3 CE por la referencia a los conceptos de utilidad pública o interés social, legitima la expropiación» (STC 111/1983, FJ 8).

Por lo demás, ha de recordarse que, estemos ante una intervención de carácter singular o ante una de carácter general, solo existe expropiación allá donde la medida se proyecte sobre situaciones jurídico-patrimoniales consolidadas, esto es, efectivamente incorporadas al patrimonio de su titular, pues la cobertura constitucional del derecho de propiedad privada no se extiende a las meras expectativas de que permanezca invariada una regulación legal patrimonialmente ventajosa o una situación objetiva no incorporada al patrimonio personal de individuos concretos (en este sentido, SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 20; 49/2015, de 5 de marzo, FJ 6, y 144/2015, de 22 de junio, FJ 2).

Constatada la naturaleza expropiatoria de una determinada medida conforme a los criterios expuestos, su constitucionalidad se somete a las exigencias previstas en el art. 33.3 CE, de entre las que cabe destacar ahora –por ser las invocadas en la demanda– las relativas a la existencia de una «causa justificada de utilidad pública o interés social» y a la «correspondiente indemnización».

La primera de ellas constituye un límite al uso de la potestad expropiatoria –es «criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida [...] expropiatoria»–, al tiempo que un elemento integrante del concepto mismo de expropiación forzosa, lo cual es consecuencia de la consideración constitucional de esta última como «instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan solo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13).

En cuanto a la garantía indemnizatoria, con ella «se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial» (STC 37/1987, FJ 6, seguida de otras muchas). Esa «justa compensación» debe ser entendida, según ha reiterado este tribunal, en términos de razonable equilibrio: «[e]n cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de "justo precio", dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre este y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser estas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable» (STC 166/1986, FJ 13; seguida, entre otras, por las SSTC 141/2014, FJ 9, y 8/2023, de 22 de febrero, FJ 9).

Por lo demás, ha de recordarse que, de acuerdo con la doctrina constitucional, la indemnización expropiatoria (art. 33.3 CE) es solamente una de las manifestaciones,

junto con la responsabilidad patrimonial de la administración (art. 106.2 CE), de la garantía patrimonial del ciudadano; garantía constitucional que, por lo tanto, se despliega no solo en supuestos de expropiación forzosa, sino también en otros supuestos indemnizatorios (por todas, SSTC 61/1997, FJ 33, y 112/2018, de 17 de octubre, FJ 4).

c) Enjuiciamiento.

(i) Para proyectar al presente caso la doctrina que acabamos de reseñar es necesario tener presente cuál es el contenido del art. 1, de la disposición final primera – apartado segundo– y de la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, a los que la demanda imputa los vicios de inconstitucionalidad que ahora se examinan.

El núcleo de la regulación impugnada se encuentra en el apartado segundo de la disposición final primera del Decreto-ley 3/2023, que añade una nueva disposición adicional al texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional vigesimoséptima. Régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

1. En los municipios con problemas de acceso a la vivienda y en los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico, la vivienda de uso turístico solo 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.

2. Las licencias urbanísticas de viviendas de uso turístico tienen una limitación temporal de cinco años, prorrogables por períodos de igual duración, siempre que el planeamiento urbanístico lo permita de acuerdo con los criterios del apartado primero. En ningún caso se pueden otorgar más licencias que las resultantes de aplicar un máximo de diez viviendas de uso turístico por 100 habitantes. En el otorgamiento de las licencias, y sus prórrogas, los municipios deben garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.»

En consonancia con esta modificación, el art. 1 del Decreto-ley 3/2023 establece la exigencia de licencia urbanística para destinar las viviendas al uso turístico en los municipios referidos en la nueva disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña:

«Artículo 1. Licencia urbanística previa para la destinación de las viviendas al uso turístico.

1. Se sujeta al régimen de licencia urbanística previa el destino de las viviendas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico.

2. Esta licencia tiene una duración de cinco años, prorrogable por períodos de igual duración siempre que el planeamiento urbanístico lo permita de acuerdo con la disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto.»

Por su parte, la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 regula el régimen transitorio de las viviendas que ya venían siendo destinadas al uso turístico, en los términos siguientes:

«Disposición transitoria segunda. Régimen transitorio de las viviendas de uso turístico debidamente habilitadas a la entrada en vigor del decreto-ley.

1. Las viviendas de uso turístico debidamente habilitadas y que estén situadas en los municipios con problemas de acceso a la vivienda, y en los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico, deben disponer de una licencia urbanística adecuada a lo dispuesto en la disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, para poder ejercer esta actividad en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de este decreto-ley, o cesar su actividad.

2. Si el titular de una vivienda de uso turístico, situada en uno de los municipios descritos en el apartado anterior y debidamente habilitados en el momento de entrada en vigor de este decreto-ley, acredita que el régimen transitorio de esta disposición no compensa la pérdida del título habilitante de vivienda de uso turístico, puede solicitar una única ampliación del régimen transitorio de hasta cinco años más. La ampliación debe solicitarse al ayuntamiento donde se ubique la vivienda una vez transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de este decreto-ley y antes de que finalice el período transitorio previsto en el apartado primero.

3. El régimen transitorio previsto en los apartados anteriores tiene, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas por este decreto-ley en relación con el nuevo régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

4. El régimen transitorio regulado en esta disposición también se aplicará a los municipios que pasen a sujetar de nuevo las viviendas de uso turístico a una licencia urbanística previa entrada en vigor de la orden correspondiente. En este supuesto, el plazo de cinco años previsto en el apartado primero y el plazo para la solicitud de prórroga previsto en el apartado segundo se iniciará a partir de la entrada en vigor de la orden en la que se designe la lista de los municipios con problemas de acceso a la vivienda y de los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico.»

(ii) A la vista del tenor de los preceptos impugnados, ha de concluirse que no acometen una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad sobre la vivienda en el sentido prohibido por el art. 86.1 CE.

La nueva disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña (y, en consonancia con ella, el art. 1 del Decreto-ley 3/2023) se limita a precisar las condiciones bajo las cuales será posible un determinado uso —el turístico— en las edificaciones destinadas por el planeamiento para el uso como vivienda, haciéndolo en términos plenamente compatibles con la interpretación que de los límites materiales del art. 86.1 CE realizaron las ya citadas SSTC 93/2015, FJ 13, y 16/2021, FJ 5. La norma no pretende definir el haz de facultades que integran el derecho de propiedad de la vivienda ni su función social, sino que disciplina una cuestión concreta dentro de un sector material —el urbanismo— con incidencia en dicho derecho. No impone un único modo de utilización para la vivienda, pues no limita ni condiciona otras posibilidades como el uso como vivienda propia, el arrendamiento para vivienda habitual o eventuales usos no residenciales —propios o de terceros— que pudieran ser autorizados en los términos previstos por la ordenación territorial y urbanística. En este punto procede puntualizar, al hilo de lo alegado por los demandantes, que el impacto limitado de la regulación impugnada sobre el régimen del derecho de propiedad de la vivienda no se ve desmentido, sino corroborado, por el hecho de que, como se ha indicado en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia, haya que entender que las previsiones

del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 se aplican solamente a las viviendas que reúnan las notas caracterizadoras del concepto de «vivienda de uso turístico» establecido en los arts. 50 *bis*, apartado primero, de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, y 221.1 del Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña.

Tampoco cabe entender que contenga una regulación general del derecho de propiedad sobre la vivienda, en contravención del art. 86.1 CE, la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023, por cuanto se limita a mitigar temporalmente los términos en que la nueva regulación se aplicará a las viviendas que ya estaban debidamente habilitadas como viviendas de uso turístico a la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023, así como a las que se incorporen *ex novo* a su ámbito de aplicación como consecuencia de ulteriores revisiones del mismo.

(iii) El contenido del art. 1 y del apartado segundo de la disposición final primera del Decreto-ley 3/2023 no afecta al contenido ni a los elementos esenciales del derecho de propiedad sobre la vivienda y, por lo tanto, no incurre en vulneración del art. 86.1 CE tampoco desde esta perspectiva.

Constituye una norma tradicional de nuestro ordenamiento que el derecho de propiedad de las construcciones y edificaciones, en general, conlleva el deber de «dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística» [art. 15.1 a) TRLSRU; anteriormente, en sentido análogo, el art. 9.1 del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS); el art. 21.1 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; el art. 158.1 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril; y el art. 47.1 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana]. Ese régimen de usos, que deviene así fundamental para fijar el concreto contenido del derecho de propiedad sobre el suelo y sobre las edificaciones, se encuentra regulado con distintos niveles de detalle en la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística, aunque su desarrollo y la concreción de su contenido –además de su asignación a terrenos y edificaciones concretos mediante la técnica de la calificación urbanística– se realiza en el propio planeamiento. Esta fragmentación regulatoria no impide observar, sin embargo, que las distintas legislaciones autonómicas sobre ordenación territorial urbanística y, en consonancia con ellas, los instrumentos de planeamiento, contemplan el uso residencial como uno de los posibles tipos de uso urbanístico, y que suelen encuadrar dentro de él, como uso pormenorizado, el uso de vivienda (de «hogar», por utilizar una expresión acaso menos precisa técnicamente, pero desde luego más gráfica y que ayuda a superar la polisemia del vocablo «vivienda» en este contexto). Esta circunstancia debe ponerse en conexión con el mandato de la legislación básica estatal de que «el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia» (art. 3.4 *in fine* TRLSRU; previamente, art. 2.4 TRLS; y, con anterioridad, art. 2.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo). Esta prescripción limita el, por otro lado, amplio margen de configuración que asiste a la legislación urbanística y al planeamiento a la hora de diseñar el correspondiente régimen de usos del suelo y de las edificaciones: no impide que se admita la implantación de usos no residenciales en los inmuebles destinados por el planeamiento al uso residencial, pero sí explica y justifica que esta posibilidad suela quedar sometida a determinados límites en garantía del uso principal de la edificación, uso principal que, según acaba de indicarse, se encuentra directamente ligado al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

De lo expuesto resulta que la explotación turística, como otros usos productivos distintos del residencial, no puede ser entendida como consustancial a las edificaciones calificadas por el planeamiento para el uso de vivienda, o, dicho en otras palabras, que la posibilidad de destinar la vivienda al uso turístico no es una de las facultades sin las

cuales el derecho de propiedad sobre la vivienda deviene irreconocible. De ello se sigue que ninguna de las medidas restrictivas previstas en la nueva disposición adicional vigesimoséptima texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña afecta al contenido o elementos esenciales del derecho de propiedad sobre la vivienda: ni la previsión de que el uso turístico será por defecto (salvo previsión expresa en contra del planeamiento) incompatible con el uso de vivienda, ni la exigencia de autorización para destinar la vivienda al uso turístico, ni la limitación en número y duración de tales autorizaciones. Este régimen restrictivo del uso turístico de las viviendas no constituye una supresión del derecho de propiedad sobre aquellas, sino una delimitación de un aspecto concreto de su contenido, en atención a la función social del derecho, que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible.

Por las razones expuestas, concluimos que el art. 1 y el apartado segundo de la disposición final primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 no sobrepasan los límites materiales de la legislación de urgencia en relación con el derecho de propiedad, lo que conduce a la desestimación de la impugnación dirigida contra ellos por tal motivo.

(iv) Enjuiciamiento separado merece la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, tanto por su contenido como por pesar sobre él dos motivos distintos de impugnación, aunque fundados en una premisa común. Para los demandantes, el precepto priva a los titulares de viviendas de uso turístico debidamente habilitadas a la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023 (o de las futuras órdenes que modifiquen su ámbito territorial de aplicación) de los títulos habilitantes adquiridos con anterioridad a ese momento, que serían activos integrados en su patrimonio y cuya extinción tendría carácter expropiatorio. Según el planteamiento de la demanda, ello daría lugar a la vulneración tanto del art. 33.3 CE (por acometerse una expropiación legislativa sin que ello esté justificado en una causa expropiatoria y sin garantizar a los expropiados una indemnización que sea proporcional al valor del derecho expropiado) como del art. 86.1 CE (por invadirse el contenido esencial del derecho de propiedad mediante un decreto-ley).

El reparo no puede prosperar. Con independencia de la heterogénea naturaleza jurídica –según el momento y lugar– de los títulos habilitantes exigidos por la normativa preexistente para destinar la vivienda al uso turístico en la Comunidad Autónoma de Cataluña (licencias, comunicaciones previas y declaraciones responsables), de la evolución legislativa de este aspecto, que hemos sintetizado en el fundamento jurídico segundo, resulta que la habilitación para el uso turístico se ha ligado en todo caso a (i) la titularidad de la vivienda, siendo inseparable la habilitación concedida del derecho de propiedad sobre la misma, y (ii) el régimen urbanístico del suelo sobre el que se erige la vivienda, advirtiéndose *ex ante* de la imposibilidad de destinar una vivienda a uso turístico si ello resultaba prohibido por la ordenación de usos del sector donde se encontrase. Así las cosas, no cabe entender que la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 incida, ni siquiera en el caso de los títulos habilitantes consistentes en autorizaciones o licencias municipales, sobre el contenido de un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad sobre la vivienda. Se trata de una norma que viene a someter a la nueva regulación las relaciones jurídicas de tracto continuado nacidas con anterioridad a su entrada en vigor y que, al hacerlo, incide sobre una facultad que, según se ha razonado ya, no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda y cuyo grado de estabilidad resulta, además, debilitado por su sumisión normativa *ab initio* a la compatibilidad con el régimen urbanístico de la vivienda de que se trate.

Todo ello conduce a rechazar la aducida naturaleza materialmente expropiatoria de la disposición transitoria segunda y, con ello, su alegada inconstitucionalidad por inobservancia de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE) y por sobrepasar los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE).

Ha de aclararse, para finalizar, que lo dicho no equivale a afirmar que la aplicación de la nueva regulación a quienes ya contaban con habilitaciones singulares para destinar

sus viviendas al uso turístico sea necesariamente y en todo caso inocua desde el punto de la garantía patrimonial del ciudadano, género al que, según hemos recordado antes, pertenecen tanto la indemnización expropiatoria (art. 33.3 CE) como la resultante de la responsabilidad patrimonial de la administración (art. 106.2 CE). En este caso, el legislador de urgencia se ha anticipado a esa posible problemática introduciendo, mediante la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, un mecanismo de mitigación temporal de los efectos de la nueva regulación para quienes se hubiesen incorporado ya al mercado de la vivienda de uso turístico, de modo que sus títulos habilitantes no queden privados de efectos de manera inmediata, sino solo transcurrido un dilatado periodo de tiempo –cinco años, prorrogables a diez si el titular de la vivienda acredita que el régimen transitorio ordinario «no compensa la pérdida del título habilitante», en dicción de la propia norma–. Esta previsión reduce considerablemente el impacto patrimonial del cambio regulatorio sobre los titulares de viviendas habilitadas para el uso turístico conforme a los regímenes anteriores, máxime teniendo en cuenta que la pervivencia temporal de esos títulos habilitantes está llamada a producirse en un contexto de no otorgamiento de nuevos títulos o de otorgamiento de una cantidad limitada de títulos nuevos, lo que garantiza su explotación durante el periodo de referencia en condiciones de competencia limitada que permiten presumir una mayor rentabilidad que la que les hubiera deparado la continuación de la regulación anterior.

5. Sobre la alegada invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

a) Síntesis de la controversia.

Los recurrentes reprochan al art. 1, al apartado primero de la disposición transitoria segunda y a la disposición final primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 la vulneración mediata de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Argumentan que, al exigir licencia previa para el ejercicio de la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico, tales preceptos desconocen las exigencias establecidas con carácter básico en el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, de 9 de diciembre. En concreto, aducen que ha de entenderse, a la luz de la exposición de motivos del Decreto-ley 3/2023, que la finalidad que lo justifica es la garantía de acceso a una vivienda digna, razón que no está incluida entre las contempladas, con carácter de *numerus clausus*, en dicho precepto estatal como posible justificación de la exigencia de autorización para el acceso a las actividades económicas y a su ejercicio.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña se han opuesto a la impugnación aduciendo, en primer lugar, que la licencia controvertida no es una licencia de mera actividad económica, sino que tiene naturaleza urbanística, lo que debería llevar, según el Ejecutivo autonómico, a entender que no es aplicable como norma de contraste la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado o, cuando menos, según argumenta el Parlamento catalán, a interpretar dicha ley de manera compatible con las exigencias específicas de la ordenación urbanística. En segundo lugar sostienen que, en todo caso, la regulación de la licencia previa prevista en el Decreto-ley 3/2023 sería conforme con el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, porque (i) respondería a razones imperiosas de interés general previstas al efecto en la legislación estatal, a saber, la protección frente a daños en el entorno urbano (art. 17.1 de la mencionada Ley de garantía de la unidad de mercado) y, según añade el Parlamento de Cataluña, también la protección de un entorno urbano equilibrado, de los destinatarios del servicio y de los objetivos de la política social en lo que se refiere al acceso a la vivienda (art. 5, que se remite al art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre); (ii) porque la medida sería necesaria para satisfacer dichas finalidades; y (iii) porque sería también proporcionada a las mismas, porque estas no podrían verse

satisfechas a través de medidas de menor intensidad como la declaración responsable o la comunicación previa.

b) Estructura y alcance del enjuiciamiento.

La impugnación que ahora examinamos se dirige exclusivamente contra la exigencia de licencia urbanística previa prevista en el art. 1, el apartado primero de la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, aspecto al que ha de limitarse nuestro enjuiciamiento, que no debe alcanzar, por lo tanto, a la previsión general de incompatibilidad, salvo previsión expresa en contrario en el planeamiento urbanístico, del uso turístico con el uso de vivienda (apartado primero de la nueva disposición adicional vigésima séptima del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, introducido por el apartado segundo de la disposición final primera del Decreto-ley 3/2023).

El motivo se formula en términos de inconstitucionalidad mediata o indirecta, en la medida en que la posible infracción constitucional no derivaría de la incompatibilidad directa de los preceptos autonómicos impugnados con la Constitución, sino de su eventual contradicción con la normativa básica estatal. Como resulta de nuestra doctrina, el examen de este tipo de supuestos exige determinar si la norma estatal que se reputa infringida ha sido legítimamente dictada por el Estado al amparo de sus competencias y, si así fuere, habrá entonces que delimitar su concreto significado o alcance, con la finalidad de verificar si los preceptos autonómicos la contradicen de modo efectivo e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 76/2022, de 15 de junio).

Con carácter previo, en el presente caso resulta necesario dilucidar, por haberse suscitado al respecto controversia entre las partes, si el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado –invocado en la demanda como precepto básico de contraste–, así como el art. 5 de la misma ley estatal –al que alude en sus alegaciones el Parlamento de Cataluña– resultan o no aplicables al régimen de licencia previa regulado en los preceptos impugnados.

c) Aplicabilidad al caso, del art. 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Argumentan los recurrentes que el art. 1, el apartado primero de la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Decreto-ley 3/2023, a pesar de referirse formalmente al régimen de usos urbanísticos de la vivienda, materialmente vienen a imponer un obstáculo –en forma de exigencia de autorización administrativa previa– al ejercicio de una actividad económica (a saber, la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico) y que, por lo tanto, el régimen que establecen ha de entenderse comprendido en el ámbito de aplicación de las normas sobre unidad de mercado establecidas por el Estado mediante la Ley de garantía de la unidad de mercado.

Este tribunal considera que ha de partirse, en efecto, de la aplicabilidad de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado al régimen de licencia previa controvertido. En este sentido es preciso recordar que la citada ley estatal diseña de manera omnicomprendiva su propio ámbito de aplicación, extendiéndolo «al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional» (art. 2.1) y estableciendo como única exclusión expresa de su ámbito de aplicación «las materias del ámbito tributario» (art. 2.2). Esta vocación expansiva de la Ley de garantía de la unidad de mercado resulta confirmada por su exposición de motivos, como ya señaló la STC 79/2017, al indicar que dicha ley «ha desbordado el ámbito material de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior –y al que se refiere una de sus leyes de transposición, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio–, pues ha incluido en su ámbito de aplicación todas las actividades económicas en condiciones de

mercado (art. 2 de la Ley de garantía de la unidad de mercado)», de modo que se aplica también «a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas, el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos» (FJ 4).

La naturaleza urbanística de la regulación controvertida no presupone su exclusión del ámbito de aplicación de las normas relativas al ejercicio de actividades económicas. Así parece asumirlo la exposición de motivos del propio Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 ahora impugnado, al indicar expresamente –si bien que a los efectos de la aplicación de la Directiva 2006/123/CE– que «este decreto-ley establece un régimen de intervención previa que afecta al ejercicio de la actividad económica de viviendas de uso turístico que se encuentren en los municipios a los que se aplica». En este punto procede también recordar que la STJUE (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments SCI y HX c. procureur général près la Cour d'Appel de Paris et la Ville de Paris* (asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18), ha establecido que el hecho de que una normativa nacional no regule un servicio, sino el cambio de uso de inmuebles destinados a vivienda –constituyendo, por lo tanto, normativa urbanística y de ordenación del territorio– no hace que dicha normativa quede sin más excluida del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE, sino que esta resulta aplicable en la medida en que la normativa urbanística en cuestión se aplique no a cualquier persona indistintamente, sino concretamente a aquellas que tienen la intención de prestar determinados tipos de servicios, como los de arrendamiento de inmuebles amueblados usados como vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo (§ 37 a 45). A pesar de que se refiere específicamente a la Directiva 2006/123/CE, de la que no es trasposición la Ley de garantía de la unidad de mercado, sino principalmente la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, esta doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea constituye parámetro interpretativo a los efectos que ahora nos ocupan, dada la parcial coincidencia de espíritu entre ambas leyes estatales y la sustancial identidad entre la normativa –francesa– examinada en aquella ocasión por el Tribunal de Justicia de la Unión y la que nos corresponde enjuiciar en el presente recurso de inconstitucionalidad.

En cuanto al concreto precepto de la Ley de garantía de la unidad de mercado que adquiere relevancia para nuestro enjuiciamiento, hemos de recordar que la ya citada STC 79/2017 indicó que el art. 17.1 de dicha ley constituye una regla especial –aplicable específicamente a los regímenes de autorización para el acceso de actividades económicas y su ejercicio– respecto del régimen general del art. 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado –relativo a cualesquiera límites al acceso a, o al ejercicio de, una actividad económica–. En efecto, la STC 79/2017, FJ 4, afirmó que «si el artículo 5, por un lado, restringe las razones y fines que pueden legitimar el establecimiento de condiciones y requisitos al acceso y al ejercicio de las actividades económicas, y por otro, somete al principio general de necesidad y proporcionalidad a todas aquellas regulaciones públicas que puedan establecer tales condiciones y requisitos; el artículo 17 desarrolla la aplicación de aquel principio en el concreto supuesto de los controles administrativos previos y restringe las razones y fines disponibles en el caso de las autorizaciones». Así, «en el caso de aquellas regulaciones públicas que establezcan la exigencia de una autorización, el artículo 17.1 exige, por un lado, que la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad se motiven suficientemente en la propia ley que establezca dicho régimen (estableciéndose como excepción cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, en cuyo caso, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la ley). Y por otro, restringe aún más aquellas concretas razones imperiosas de interés general que pueden justificar la exigencia de autorización [...]. Por tanto, en el caso de las autorizaciones, las razones imperiosas de interés general que las justifican no serían todas aquellas a las que se remite el artículo 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, y que se contienen en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sino solo aquellas razones explícitamente recogidas en el propio

artículo 17.1». En definitiva, la especialidad del art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado respecto de su art. 5 consiste en las exigencias de (i) que la necesidad y proporcionalidad del régimen de autorización se justifiquen en la propia ley sectorial que lo establece, y (ii) que la finalidad perseguida con dicho régimen sea una de las razones imperiosas de interés general establecidas con carácter de *numerus clausus* en el propio art. 17.1.

De lo dicho resulta que la presente impugnación ha de resolverse utilizando como norma-parámetro el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, cuyo carácter básico ex art. 149.1.13 CE afirmó la ya citada STC 79/2017, FFJJ 5 y 7 b), y que tiene el siguiente tenor literal:

«Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. Asimismo, los requisitos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su exigencia. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

(a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

(b) Respecto a las instalaciones, bienes o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

(c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

(d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante que no sean realizadas de oficio por las autoridades competentes tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.»

d) Compatibilidad de los preceptos impugnados con el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado. Desestimación de la queja.

(i) Sentado lo anterior, hemos de comenzar examinando si el régimen de licencia urbanística previa introducido por los preceptos impugnados responde o no a alguna de las razones imperiosas de interés general tasadas en el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado. Ha de recordarse que las partes mantienen interpretaciones discrepantes respecto de esta cuestión: para los recurrentes, la finalidad perseguida por la regulación controvertida es garantizar el acceso a una vivienda digna y tal objetivo no tiene encaje en el precepto básico estatal, mientras que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña sostienen que lo perseguido es proteger el entorno urbano, como expresamente permite el art. 17.1 b) de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado.

Como ha quedado expuesto en el fundamento jurídico segundo, el Decreto-ley 3/2023 persigue, conforme a su propia literalidad, hacer frente a dos tipos de problemas suscitados por la proliferación incontrolada de viviendas de uso turístico, a

saber, (i) la sustracción de un número importante de viviendas del parque residencial habitual previsto por el planificador para cubrir las necesidades habitacionales de un municipio, fenómeno que se traduce en la escasez y aumento de precios de la vivienda destinada a la residencia habitual y permanente de la ciudadanía y, por lo tanto, incide negativamente sobre la posibilidad de acceso a la vivienda; y (ii) la generación de un funcionamiento anómalo en las áreas urbanas afectadas por el incremento de viviendas de uso turístico, dado que el fenómeno de saturación turística que ello produce tiene fuertes consecuencias negativas, como el deterioro de la convivencia vecinal, la proliferación de actividades turísticas y de ocio en zonas primariamente destinadas a residentes locales, la saturación de las infraestructuras y servicios locales, el deterioro del paisaje urbano, y la gentrificación o pérdida de identidad de la ciudad, entre otros.

Como también quedó ya indicado, ambos tipos de problemas tienen un origen común, a saber, la alteración que la libre e indiscriminada destinación de las viviendas al uso turístico produce en el modelo de ciudad previsto por la planificación urbanística de acuerdo con la legislación en materia de urbanismo y ordenación del territorio; planificación cuya función última consiste, precisamente, en configurar el entorno urbano a través del diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, así como de las perspectivas de su desarrollo, ampliación y renovación, labor que debe atender a los intereses generales y a la función social que constitucionalmente cumple el derecho de propiedad ex art. 33.2 CE. Ello conduce a la conclusión de que el régimen de licencia urbanística impugnado está fundado en razones confluyentes en la protección del entorno urbano en el sentido del art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

Ninguna relevancia tiene a estos efectos que el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado no mencione explícitamente como razón imperiosa de interés general a la lucha contra la escasez de vivienda destinada a residencia habitual y permanente de la ciudadanía, en tanto que tal finalidad es inherente a la ordenación del entorno urbano –a cuya protección se refiere la letra b) del citado precepto estatal– tanto por imperativo constitucional como por derivarse esta relación de los parámetros que en este punto proporciona el Derecho de la Unión Europea, que cobra aquí relevancia por su reconocida influencia sobre la legislación estatal en materia de unidad de mercado.

En cuanto a lo primero, procede recordar que el art. 47 CE, tras proclamar que «[t]odos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», establece que «[l]os poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación». Ello tiene una proyección inmediata sobre los fines que la legislación vigente atribuye a las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo [por lo que ahora especialmente importa, art. 3.3 a) TRLSRU] y que se traduce en mandatos específicos que el propio legislador básico estatal dirige al autonómico para que proteja eficazmente el derecho a la vivienda a través de la regulación de los usos residenciales en el medio urbano. Ha de recordarse en este sentido lo dispuesto en el ya citado art. 3.4 TRLSRU, cuyo último inciso establece que «[e]l suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia». Previsión esta que ha sido reiterada en términos análogos en el art. 15.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, según el cual «[e]n la regulación de los usos en entornos residenciales en el medio urbano, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, preservar la calidad de vida y el acceso a la vivienda, y asegurar el cumplimiento del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en el artículo 3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre». Las previsiones urbanísticas relativas al acceso a la vivienda y al régimen de usos del suelo y las edificaciones son, en definitiva, parte

integral de la ordenación del entorno urbano, y quedan por ello integradas con naturalidad en la previsión del art. 17.1 b) de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

La aproximación del Derecho de la Unión Europea a la protección del entorno urbano como razón imperiosa de interés general que permite justificar restricciones de las libertades económicas conduce a la misma conclusión. Por una parte, el considerando 40 de la Directiva 2006/123/CE indica que «[e]l concepto de "razones imperiosas de interés general" al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado [constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957] y puede seguir evolucionando», y especifica, al referirse a la protección del entorno urbano, que esta razón incluye la protección de «la planificación urbana y rural». De otro lado, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha entendido que se dirigen a la protección del entorno urbano, entre otras, las medidas nacionales dirigidas a preservar la habitabilidad del centro de un municipio y a evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana en interés de una buena ordenación del territorio [STJUE (Gran Sala) de 30 de enero de 2018, *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort c. X BV y Visser Vastgoed Beleggingen BV c. Raad van de gemeente Appingedam* (asuntos acumulados C-360/15 y C-31/16, § 134 y 135)].

(ii) Resta por determinar si, como exige el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, la exigencia de licencia urbanística introducida por los preceptos impugnados responde a los principios de necesidad y proporcionalidad, y si ello ha sido motivado suficientemente por el propio legislador de urgencia autonómico.

La exposición de motivos del Decreto-ley 3/2023, tras justificar la necesidad –extraordinaria y urgente– de las medidas contenidas en su articulado, en los términos que han sido expuestos en el fundamento jurídico tercero, hace referencia expresa a la proporcionalidad del régimen de licencia impugnado, indicando que los requisitos de dicho régimen son adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no van más allá de lo necesario para alcanzarlo, ni pueden sustituirse por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, dado que un control *a posteriori* no sería eficaz.

Ha de considerarse, en efecto, que la exigencia de licencia urbanística para destinar al uso turístico inmuebles que han sido calificados por el planeamiento para el uso como vivienda habitual es una medida necesaria para evitar daños en el entorno urbano –en concreto, para proteger el modelo de ciudad previsto por la planificación urbanística de acuerdo con los parámetros establecidos por la legislación sobre urbanismo y ordenación del territorio–. Además, resulta proporcionada a dicho objetivo, en particular porque otros mecanismos de intervención administrativa, como la declaración responsable o la comunicación previa, no permitirían alcanzar la finalidad perseguida con el mismo grado de eficacia.

Respecto de esta última cuestión ha de precisarse que, en principio, y como indicó la STC 79/2017, FJ 7 b), tanto la autorización como otras técnicas de intervención administrativa pueden operar, con carácter general, como instrumentos de control del cumplimiento de los requisitos y restricciones materiales impuestos por el legislador competente al ejercicio de la actividad económica que en cada caso se trate. Sin embargo, de ello no cabe derivar una presunción general de que la autorización y los demás instrumentos de intervención administrativa sean funcionalmente equivalentes en cuanto a su capacidad para proteger de manera eficaz los intereses generales en cada caso perseguidos por la regulación. Por una parte, y como ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea precisamente al hilo de las viviendas de uso turístico, en ocasiones el recurso a un sistema de declaración previa acompañado de sanciones no es eficaz, pues, al facultar a las autoridades para intervenir únicamente *a posteriori*, tal sistema no permite frenar de manera inmediata y efectiva la rápida dinámica generadora del problema que pretende atajarse (STJUE de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments*, § 73 a 75); en particular, a los efectos que

ahora nos ocupan, la autorización permite a la autoridad administrativa intervenir de manera más eficaz en la distribución territorial de la actividad sometida a control. De otro lado, la autorización –a diferencia de lo que sucede con la declaración responsable y la comunicación previa– puede desempeñar funciones regulatorias adicionales y distintas a la recién descrita, pues puede ser utilizada con la finalidad de limitar el número de operadores o el volumen de la oferta en un determinado mercado (sea por razones relativas a la escasez material o técnica de ciertos recursos, a las externalidades negativas asociadas a un volumen de oferta excesiva, o a otros motivos), también con la finalidad de completar el régimen jurídico aplicable a la actividad de que se trate. Ambas finalidades adicionales devienen relevantes en el presente caso, dado que el régimen de licencia urbanística impugnado se completa con una previsión relativa a la proporción máxima de licencias a otorgar y ha de ser desarrollado y precisado en cada municipio, que por lo tanto puede establecer, en ejercicio de sus competencias urbanísticas, criterios que concreten las condiciones a las que se asocia el uso turístico de la vivienda en cada caso.

En cuanto a la limitación del número máximo de licencias a otorgar y el acotamiento de su duración, cuestiones sobre las que ningún reproche específico contiene la demanda al hilo del presente motivo de impugnación, es preciso tener en cuenta que la satisfacción de la finalidad perseguida por el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 pasa ineludiblemente por reducir el volumen de la oferta de viviendas de uso turístico en los municipios que entran en su ámbito de aplicación, sin que el porcentaje máximo de autorizaciones (diez por cada cien habitantes) pueda entenderse como desproporcionadamente restrictivo a la luz de la finalidad perseguida.

Ha de tenerse en cuenta en este punto que la memoria de elaboración del Decreto-ley 3/2023 indica que el citado límite máximo, que puede ser reducido por los municipios para adecuarlos a la respectiva realidad local, se ha establecido teniendo en cuenta la media de 5,5 plazas por vivienda de uso turístico, de modo que el máximo legalmente previsto equivale a cincuenta y cinco plazas por cada cien habitantes (esto es, una ratio de aproximadamente una plaza por cada dos residentes), valor considerado por el legislador de urgencia como el umbral a partir del cual en ningún caso puede garantizarse que no se rompa el equilibrio del entorno urbano.

Tampoco incurre en desproporción la limitación de la duración de dichas licencias (cinco años, prorrogables por períodos de igual duración, siempre que el planeamiento urbanístico lo permita), pues esta previsión, además de ser acorde con la vocación de temporalidad del sistema introducido por el Decreto-ley 3/2023 –que, recuérdese, prevé el sometimiento a revisión cada cinco años de su propio ámbito de aplicación–, es una medida necesaria para garantizar que, allí donde persistan los problemas afrontados y por tanto continúe aplicándose el régimen de licencia previa más allá del horizonte temporal de los cinco años, exista la posibilidad de que nuevos operadores accedan al mercado de la vivienda de uso turístico. En este sentido ha de recordarse, por último, que la nueva disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, añadida por la disposición final primera del Decreto-ley 3/2023, establece en su inciso final que «[e]n el otorgamiento de las licencias, y sus prórrogas, los municipios deben garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva».

A la luz de lo expuesto, concluimos que el régimen de licencia urbanística previsto en el art. 1, el apartado primero de la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 no contradice lo dispuesto en el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado ni, por lo tanto, vulnera las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), lo que conduce a la desestimación de este motivo de impugnación.

6. Sobre la denunciada infracción de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 141 CE y art. 2 EAC).

a) Síntesis de la controversia.

La demanda imputa la vulneración del principio de autonomía local a los arts. 1 y 2, a la disposición final primera (apartado segundo) y al anexo del Decreto-ley 3/2023. Argumentan que estos preceptos, que introducen el régimen de licencia urbanística aplicable a las viviendas de uso turístico de determinados municipios, no reservan a los municipios afectados ninguna intervención en el diseño normativo de tal régimen jurídico ni en la delimitación de su ámbito de aplicación, sino que les imponen la exigencia de licencia sin que exista proporción entre dicha imposición y el elevado grado de intensidad de los intereses locales en la materia.

Como con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña insta la inadmisión de este motivo de impugnación por incumplimiento de la carga alegatoria exigible a los recurrentes y, subsidiariamente, su desestimación. Con una argumentación similar a la del Parlamento de Cataluña, aduce que la autonomía local constitucionalmente garantizada asegura a los municipios el derecho a participar en la gestión de los asuntos que les atañen, pero no un determinado mecanismo a través del cual hacer efectiva dicha participación, sino que la concreción de los mecanismos aplicables en cada caso corresponde al legislador competente por razón de la materia (en este caso, al autonómico). El Ejecutivo autonómico señala, además, que los preceptos impugnados son conformes con la doctrina constitucional sobre la autonomía local porque (i) existe un interés supralocal –conectado con el derecho a la vivienda– que los justifica, y (ii) aseguran a los ayuntamientos un importante nivel de participación, correlativo a sus intereses en la materia, a través del planeamiento y del otorgamiento de licencias.

b) Doctrina constitucional aplicable.

La autonomía local, cuyo fundamento se encuentra en el principio democrático [SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6, y 111/2016, de 9 de junio, FJ 8 b)] fue calificada en un primer momento por este tribunal como una «garantía institucional» (STC 32/1981, FFJJ 2 y 3; posteriormente, SSTC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 6; 170/1989, FJ 9; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; 83/2005, de 7 de abril, FJ 7; 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4; 240/2006, de 20 de julio, FJ 7, y 103/2013, FJ 3). Esta categorización, que remite a un juicio de reconocibilidad de la autonomía local como institución jurídica y expresa, con ello, la función de dicha autonomía como límite negativo frente al legislador –de «núcleo o reducto indisponible» hablaba la STC 38/1983, FJ 6–, ha evolucionado paulatinamente con el desarrollo de la doctrina constitucional. Esta se ha referido, también desde antiguo, pero de manera especialmente nítida durante la última década, al «principio de autonomía local» resaltando, con ello, la vertiente positiva de la relación entre la ley y la autonomía local (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 32/1981, FJ 3; 2/1987, de 21 de enero, FJ 2; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 240/2006, FJ 7). A partir, especialmente, de la STC 41/2016, la doctrina constitucional sobre la autonomía local viene prescindiendo del concepto de garantía institucional para referirse a la autonomía local como un principio en sentido técnico-jurídico. La garantía constitucional de la autonomía local comprende, en definitiva, un núcleo mínimo de autonomía que no puede ser desconocido por los poderes públicos –en particular, por los legisladores estatal y autonómico, cada uno en el ámbito de sus competencias–, pero también les dirige un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local.

Desde un punto de vista funcional o relativo a las competencias de los entes locales, la garantía constitucional de autonomía local obliga a asegurar el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en

función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9, y 41/2016, FJ 9, entre otras muchas). Ello implica, por lo que ahora importa, que las leyes del Estado y de las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos de competencias, deben asegurar que los municipios tengan competencias «propias» en ámbitos de interés exclusivo o prevalentemente municipal (STC 4/1981, FJ 3). Al mismo tiempo, y en tanto que mandato de optimización, la autonomía local exige que, en materias de interés municipal, la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción cuente con una justificación suficiente. Desde esta perspectiva, para determinar si la intervención del legislador (en este caso, autonómico) en la regulación del régimen local respeta o no, la garantía constitucional de la autonomía local habrá que valorar: «(i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; (ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y (iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el Gobierno y administración» [SSTC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6; 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 4, y 124/2023, de 26 de septiembre, FJ 5 e)].

Entre los asuntos de interés de los municipios y a los que, por tanto, han de extenderse sus competencias, se encuentra el urbanismo [por todas, STC 154/2015, FJ 6 a)]. No obstante, la doctrina constitucional ha señalado que en el ámbito urbanístico municipal se proyecta una auténtica «imbricación de intereses diversos» (STC 51/2004, FJ 12) cuya protección se encomienda a distintos entes territoriales. Ello determina que «la administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las comunidades autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)», siempre que respete la autonomía local (STC 159/2001, FJ 4). En particular, este tribunal ha señalado que «[l]a decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico –marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos– es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal» (STC 51/2004, FJ 12), si bien la protección de los intereses supralocales afectados puede justificar la intervención en esta materia de administraciones territoriales distintas del municipio, por ejemplo, mediante su participación en determinados procedimientos de competencia de este o, por lo que ahora especialmente interesa, mediante el establecimiento de determinaciones normativas vinculantes para el planificador urbanístico municipal [STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 17 a)].

c) Enjuiciamiento.

(i) Hemos de rechazar de partida la pretensión de inadmisión del presente motivo de impugnación deducida por la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Ciertamente, es doctrina constitucional reiterada que «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan», de modo que cabe hablar «de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la

diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar» (así, desde la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada recientemente en la STC 139/2024, de 6 de noviembre, FJ 3). También hemos señalado que este tribunal no puede pronunciarse sobre preceptos respecto de los que «los recurrentes no han hecho, más allá de su mera invocación, ninguna alegación, ni han desarrollado un mínimo razonamiento que cuestione su constitucionalidad» [STC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 2 c)].

Sin embargo, estas circunstancias no concurren en el presente supuesto. A la vista de las alegaciones realizadas en la demanda, de las que se ha dado cuenta en los antecedentes, este tribunal considera cumplida la debida carga alegatoria en los términos de la doctrina constitucional. Ello con independencia de que la argumentación del presente motivo de impugnación sea en determinados puntos poco clara, pues la demanda parece entremezclar reproches dirigidos, por una parte, al procedimiento de aprobación y, de otro lado, al contenido de los preceptos legales impugnados; cuestiones a las que nos referiremos a continuación de manera separada.

(ii) Entrando ya al fondo de la queja, esta debe ser desestimada en cuanto se dirige contra la falta de participación de los municipios en la determinación del contenido y del ámbito de aplicación del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, al que pertenecen los preceptos ahora impugnados. Y ello porque, como hemos señalado en la STC 57/2015, FJ 6, «[t]ratándose de normas con rango de ley, no puede invocarse el principio de autonomía local para condicionar los correspondientes procedimientos legislativos imponiendo en ellos la audiencia de los ayuntamientos que pudieran resultar afectados por los proyectos en tramitación. Dicho principio actúa como canon de constitucionalidad del contenido de las leyes, no del procedimiento de su elaboración».

(iii) Por lo que atañe a la denunciada restricción de la autonomía local que derivaría del contenido de los preceptos impugnados –esto es, de la imposición a los municipios afectados de la exigencia de licencia urbanística previa, limitada en número y en duración– hemos de partir de la constatación de que, efectivamente, estamos ante determinaciones legales autonómicas que afectan en sentido restrictivo a las competencias urbanísticas municipales, por cuanto reducen el margen de configuración local a la hora de diseñar el régimen aplicable al uso turístico de las viviendas dentro del respectivo término municipal. Ello nos conduce a examinar, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, si la regulación autonómica controvertida encuentra justificación en la protección de intereses supralocales y si en su aprobación se han ponderado los intereses municipales afectados asegurando a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses.

Tanto la vivienda como la ordenación del territorio y el urbanismo son materias de fuerte interés supramunicipal, hecho que determina que sean objeto de sendas competencias exclusivas autonómicas (arts. 148.1.3 CE y 137, 149.1 y 149.5 EAC), que habilitan a la Comunidad Autónoma de Cataluña, dentro del respeto a la legislación básica estatal, a definir y llevar a cabo sus propias políticas en estas materias, incluyendo en particular «[l]a determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental» [art. 149.1 e) EAC], «[l]a regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos» [art. 149.5 a) EAC] y «[l]a política de suelo y vivienda [...] y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo» [art. 149.5 d) EAC]. No cabe duda de que se trata de extremos que resultan afectados por la proliferación de viviendas de uso turístico combatida por los preceptos impugnados; en particular, y como pone de manifiesto la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, porque dicho fenómeno afecta a la dimensión del mercado de la vivienda permanente y habitual y propicia el desplazamiento de la población a otros municipios, repercutiendo con ello negativamente en la política autonómica de vivienda y en el equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental de la comunidad

autónoma. Hemos de recordar en este punto, de nuevo, que el propio legislador básico estatal ha encomendado a la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística, cuyo dictado corresponde a las comunidades autónomas, velar para que «[e]l suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística est[é] al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» (art. 3.4 TRLSRU) y establecer «[e]n la regulación de los usos en entornos residenciales en el medio urbano [...] instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, preservar la calidad de vida y el acceso a la vivienda, y asegurar el cumplimiento del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible» (art. 15.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo).

Por otra parte, las previsiones impugnadas afectan limitadamente sobre las competencias urbanísticas municipales. Se proyectan sobre un aspecto muy concreto – el régimen de intervención aplicable al uso turístico de las viviendas –, sin incidir de manera transversal en la capacidad del municipio en punto a «la configuración del asentamiento urbano municipal» como «marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos» (STC 51/2004, FJ 12). Y esa incidencia no llega al punto de eliminar toda capacidad de intervención de los municipios en el régimen de las viviendas de uso turístico, sino que, por el contrario, se les asegura un importante nivel de participación en este ámbito, correlativo a la intensidad de sus intereses en la materia. En efecto, el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 atribuye a los municipios incluidos dentro de su ámbito de aplicación, en primer lugar, la decisión última sobre la compatibilidad del uso turístico con el uso de vivienda –y, con ello, sobre la aplicabilidad del régimen de licencia urbanística controvertido–, decisión que se atribuye al planeamiento urbanístico municipal y respecto de la cual la nueva disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, introducida por la disposición final segunda del Decreto-ley 3/2023, sienta criterios que limitan la discrecionalidad del planificador municipal únicamente cuando pretenda permitir la compatibilidad de usos, pero no en caso contrario. En segundo lugar, y como indica la memoria de elaboración del Decreto-ley 3/2023, corresponde a los municipios determinar, dentro del máximo legalmente establecido, el número de licencias urbanísticas a otorgar, que podrá ser inferior si el municipio concreto lo considera necesario. Y, en tercer lugar, corresponde a los ayuntamientos la regulación del régimen de otorgamiento, contenido y prórroga de las licencias –con sujeción a los criterios previstos en la ya citada disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña–, así como su ejecución.

Las consideraciones precedentes conducen a rechazar la alegada lesión de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) y, consecuentemente, a desestimar el presente motivo de impugnación.

7. Impugnaciones relativas al ámbito de aplicación del Decreto-ley 3/2023.

Mediante los motivos de impugnación tercero, sexto y séptimo, que procede analizar conjuntamente debido a su estrecha conexión, los recurrentes denuncian la inconstitucionalidad de varios preceptos del Decreto-ley 3/2023 atinentes a la relación de municipios en los que resulta aplicable el régimen de licencia urbanística controvertido, por considerar que la manera en la que la norma de urgencia diseña su propio ámbito de aplicación es contraria, respectivamente, al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al principio de igualdad (art. 14 CE) y al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Hemos de comenzar nuestro examen por la queja relativa a la supuesta vulneración del principio constitucional de igualdad, por ser una cuestión previa desde un punto de vista lógico, siguiendo, en lo demás, el orden de las quejas propuesto en la demanda.

a) Sobre la alegada vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE).

La demanda sostiene que el art. 2 y el anexo del Decreto-ley 3/2023 someten a los titulares de viviendas a un trato diferenciado a la hora de ejercer la actividad de

arrendamiento para uso turístico en función del municipio donde tal actividad se ejerza, sin que ese trato diferenciado responda a una justificación objetiva y razonable, lo que produce, a su juicio, una vulneración del principio constitucional de igualdad. Según afirman, las justificaciones aportadas por el Decreto-ley 3/2023 acerca de la garantía del acceso a la vivienda y la protección del entorno urbano no son más que invocaciones formales y vacías, pues el decreto-ley no aplica ningún criterio para la elaboración de su propio anexo, a diferencia de lo que sucede con las sucesivas futuras normas reglamentarias previstas en el art. 3, que habrán de determinar la lista de municipios a los que se aplica el régimen de licencia previa aplicando los criterios contenidos en la disposición transitoria primera.

Niegan la vulneración denunciada tanto el Parlamento de Cataluña como el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que sostienen, como con mayor detalle consta en los antecedentes, que el Decreto-ley 3/2023 utiliza unos criterios objetivos y razonables –contenidos en su disposición transitoria primera– para delimitar su propio ámbito de aplicación de manera adecuada y proporcionada al problema que pretende resolver, introduciendo así una diferenciación acorde con el principio de igualdad, pues los municipios incluidos y los excluidos del ámbito de aplicación de la norma no se encuentran en un supuesto de hecho comparable desde la perspectiva de la finalidad de la regulación.

De acuerdo con nuestra consolidada doctrina, lo que exige el derecho a la igualdad en la ley es que «los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas» (STC 59/2008, de 14 de mayo, FJ 5). El juicio de igualdad se proyecta sobre las diferencias de trato, su justificación y su proporcionalidad, lo que ha de medirse siempre en relación con una diferencia de trato entre supuestos iguales. Es por lo que «el presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento desde la perspectiva del art. 14 CE es que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, equiparables» (STC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6), lo cual entraña la necesidad de que el término de comparación sea «idóneo», sin que se puedan comparar «hechos distintos» (STC 186/2000, de 10 de julio, FJ 11). «Solo entonces [cuando las situaciones subjetivas que quieran compararse sean efectivamente homogéneas o comparables] puede decirse que la acción selectiva del autor de la norma resulta susceptible de control constitucional dirigido a fiscalizar si la introducción de "factores diferenciales" [...] resulta o no debidamente fundamentada» (STC 273/2005, de 27 de octubre, FJ 3). Juicio este que requiere verificar que la norma diferenciadora tiene una finalidad objetiva y razonable, así como que las consecuencias de esa diferenciación son proporcionadas (STC 127/2009, de 26 de mayo, FJ 4).

La aplicación al caso de la referida doctrina conduce derechamente a la desestimación de este motivo de impugnación. A la luz de la finalidad perseguida por el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, resulta evidente que no existe homogeneidad de situaciones entre los municipios que presentan los problemas que se tratan de afrontar –en los términos definidos en su disposición transitoria primera– y los que no lo hacen, lo que basta para descartar exigencia constitucional alguna de que ambos tipos de situaciones reciban un trato normativo común. Más aún, la diferenciación trazada entre unos municipios y otros por el art. 2 y el anexo de la norma de urgencia a la hora de fijar su propio ámbito territorial de aplicación ha de merecer una valoración positiva desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, en tanto que, como se ha indicado en los fundamentos jurídicos cuarto, quinto y sexto de esta sentencia, el régimen introducido por el Decreto-ley 3/2023 para el uso turístico de las viviendas incide en sentido restrictivo sobre el derecho de propiedad de la vivienda, la unidad de mercado y la autonomía local; restricciones cuya aplicación solo cabe considerar necesaria en los municipios donde se planteen los problemas para cuya superación se articula el régimen controvertido. Esta primera queja ha de ser, por todo ello, desestimada.

b) Sobre la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

La demanda aduce que el art. 2 y el anexo del Decreto-ley 3/2023 convierten a este en una ley singular –encuadrable en la categoría de las leyes que atienden a un supuesto de hecho concreto y singular– que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los propietarios afectados y de los propios municipios, al considerar que se ven ilegítimamente privados de la posibilidad de acudir al control jurisdiccional ordinario para que enjuicie la decisión relativa al ámbito de aplicación del régimen de licencia urbanística establecido en la citada norma de urgencia, sin que la adopción de tal decisión mediante norma con rango de ley responda a una situación excepcionalmente compleja o trascendente que no pueda ser atendida por las potestades normales y regularmente atribuidas a la administración, como probaría el hecho de que el propio art. 3 del Decreto-ley 3/2023 prevea que su anexo será sustituido por el anexo contenido en una futura norma reglamentaria.

Tanto el Gobierno de la Generalitat de Cataluña como el Parlamento de Cataluña se han opuesto a la impugnación aduciendo, en esencia, que (i) el Decreto-ley 3/2023 no presenta los rasgos de ninguno de los tipos de ley singular identificados por la doctrina constitucional, sino que, por el contrario, diseña un régimen jurídico aplicable con vocación de permanencia y en una multiplicidad de municipios, constituyendo su anexo no un acto ejecutivo sino simplemente una previsión que determina el ámbito territorial de aplicación de la norma; (ii) que esta previsión no afecta a la tutela judicial efectiva, porque los afectados por el régimen de licencia previa pueden instar el control jurisdiccional tanto de los planes urbanísticos como de los actos que resuelvan las solicitudes de licencia en desarrollo y ejecución del Decreto-ley 3/2023; y (iii) que la finalidad y el carácter restrictivo del régimen introducido por el Decreto-ley 3/2023 es lo que exige y justifica que se aplique solamente en los municipios de Cataluña donde se planteen los problemas que tratan de combatirse.

Para enjuiciar la controversia así planteada hemos de determinar si existe o no el presupuesto del que parten los recurrentes, esto es, si los preceptos recurridos dotan al decreto-ley de las características propia de alguno de los tipos de ley singular identificados en la doctrina constitucional, circunstancia que determinaría la aplicación del canon de constitucionalidad correspondiente.

La STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 6, recogiendo pronunciamientos anteriores, sintetiza la doctrina constitucional sobre la ley singular distinguiendo: (i) las leyes autoaplicativas, entendidas como aquellas que «no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen» (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 2), esto es, que «contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto» (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3); (ii) las leyes de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida (STC 203/2013, FJ 3); y (iii) las leyes dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro (STC 166/1986, FJ 10).

En el supuesto que ahora examinamos, el contenido del precepto y del anexo impugnados, puesto en conexión con el resto de las previsiones del Decreto-ley 3/2023, permite concluir que no nos encontramos ante ninguno de los referidos supuestos de ley singular, lo que conduce a desestimar el presente motivo de impugnación. El régimen del uso turístico de las viviendas introducido por la citada norma de urgencia tiene una inequívoca naturaleza general y abstracta, estando dirigido sin distinción a todas las viviendas situadas en los municipios que forman parte de su ámbito territorial de aplicación, y no encierra actuación alguna de ejecución de la norma al caso concreto, sino que requiere una ulterior acción administrativa de aplicación a través del planeamiento urbanístico municipal y de los actos administrativos relativos al otorgamiento y prórroga de licencias. Tales actuaciones administrativas son –huelga decirlo– susceptibles de control judicial ante la jurisdicción ordinaria, de manera que no

se produce restricción alguna del derecho a la tutela judicial efectiva de los sujetos afectados por la norma; derecho que, descartado el carácter de ley singular de los preceptos impugnados, no puede oponerse frente a la actuación, inherente a la labor legislativa, consistente en la delimitación por parte de las leyes de su propio ámbito de aplicación.

Esta conclusión no varía por el hecho de que el propio acto legislativo haya previsto modificaciones periódicas de su ámbito de aplicación y haya deferido la determinación del mismo a ulteriores y sucesivas órdenes de la consejería competente por razón de la materia (art. 3). Este tipo de operación no es infrecuente en la legislación administrativa sectorial, ya que permite la adaptación ágil del ámbito de aplicación de las normas con rango de ley a las cambiantes circunstancias de la vida social y no plantea reparos desde el punto de vista constitucional siempre que, tratándose de regímenes relativos a materias sometidas a reserva de ley, la propia norma legal establezca criterios materiales suficientes para satisfacerla, limitando suficientemente el margen de apreciación de la administración; condición que, como de inmediato veremos, se cumple en el presente caso.

c) Sobre la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Por último, los recurrentes denuncian la inconstitucionalidad del apartado 1 a) de la disposición transitoria primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023. Este precepto establece que se consideran «municipios con problemas de acceso a la vivienda» aquellos «donde existan necesidades de vivienda acreditadas y que cumplan al menos uno de los siguientes requisitos: (a) que la carga media del coste del alquiler o de la hipoteca en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el 30 por 100 de los ingresos medios o de la renta media de los hogares». A continuación, el apartado b), no impugnado, se refiere a los municipios en los «que en el período de los cinco años anteriores a la entrada en vigor de este decreto-ley, el precio de alquiler o compra de la vivienda haya experimentado un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado de índice de precios de consumo de Cataluña». Estas previsiones se completan con lo establecido en el apartado 2 de la misma disposición transitoria primera –que tampoco ha sido impugnado–, en el que se establece qué municipios se consideran «en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico».

Según los recurrentes, los criterios establecidos en el apartado impugnado contrarían las exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica porque están aquejados de un alto grado de imprecisión, ambigüedad y falta de tecnicismo. Teniendo en cuenta que estos criterios son cruciales para delimitar el futuro ámbito de aplicación de la regulación introducida por el Decreto-ley 3/2023, a tenor de sus arts. 2 y 3, la demanda denuncia que su tenor permite tantas interpretaciones que conduce a sus destinatarios a la más absoluta inseguridad y confusión, sin generar una expectativa razonable sobre la futura aplicación del decreto-ley ni permitir que la futura lista de municipios afectados se realice con criterio sólido y previsible.

Tanto el Parlamento de Cataluña como el Gobierno de la Generalitat de Cataluña se han opuesto a la impugnación argumentando, como se detalla en los antecedentes, que la redacción de la norma se limita a utilizar una serie de conceptos jurídicos indeterminados que son susceptibles de concreción racional a la vista de su propio tenor, de la finalidad de la norma y de su contexto normativo, siendo especialmente relevante el hecho de que el Decreto-ley 3/2023 haya previsto la existencia de instrumentos de aplicación de estos criterios. Concluyen por ello que la formulación de la norma no es imprecisa, ambigua ni confusa, añadiendo que, por el contrario, contribuye a la seguridad jurídica por estar inspirada directamente en el art. 3 d) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, y por coincidir exactamente con los criterios establecidos en el art. 18.3 de dicha ley estatal para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado; criterios que, además, han sido concretados, y

su aplicación metodológicamente desglosada, en una memoria que se encuentra disponible en el sitio web de la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

El principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE ha sido entendido por este tribunal como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4); así como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). De manera que «solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» [por todas, SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 5, y 25/2024, FJ 5 c)].

A la luz de la doctrina expuesta, hemos de concluir que el contenido del apartado 1 a) de la disposición transitoria primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 es compatible con la seguridad jurídica, pues, aunque utiliza conceptos que contienen un margen de apreciación, los mismos son susceptibles de ser definidos de forma acorde «con el sentido idiomático general» (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 10), lo que elimina el riesgo de una absoluta indeterminación en cuanto a su interpretación o a que se generen en los destinatarios dudas insuperables acerca de la conducta exigible. En efecto, la definición exige la concurrencia de diversas circunstancias susceptibles de apreciación técnica y su posible ambigüedad puede solventarse mediante los métodos habituales de interpretación de la ley. Al respecto es de especial relevancia el hecho de que el propio Decreto-ley 3/2023 haya previsto que la concurrencia de los criterios previstos en el apartado impugnado deba ser constatada mediante actos de aplicación de la norma –las órdenes futuras de la persona titular del departamento competente en materia de urbanismo que han de concretar, cada cinco años, los municipios que tienen problemas de acceso a la vivienda (o que están en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico)–, que además habrán de adoptarse previa audiencia a los municipios afectados (art. 3 del Decreto-ley 3/2023) y que son, debido a su rango, susceptibles de control jurisdiccional ordinario (art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa). Se trata de cautelas procedimentales que, como hemos indicado en otros supuestos, permiten compensar los márgenes de indefinición que pudiera presentar la norma en su aplicación a supuestos concretos [STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 6 D) c)].

Estas razones conducen a la desestimación de esta última queja y, con ello, del recurso en su integridad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de marzo de dos mil veinticinco.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla y doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 798-2024

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 LOTC, y con respeto a la opinión de nuestros compañeros, formulamos el presente voto particular para expresar nuestra discrepancia, con la fundamentación y fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de inconstitucionalidad que desestima en su totalidad el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 1, 2 y 3; la disposición transitoria primera, apartado 1 a); la disposición transitoria segunda; la disposición final primera, y el 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.

Nuestra principal discrepancia con la sentencia –como expusimos durante la deliberación– radica en que, frente a lo allí afirmado, estimamos que no era posible apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante de la norma de urgencia, tal como exigen el art. 86.1 CE y el art. 64 EAC, lo que hubiera debido llevar a la estimación del recurso por este motivo, el primero de los alegados por los diputados recurrentes. Junto a ello, también discrepamos del modo en el que se aborda la concreta queja que, en relación con la vulneración del art. 33 CE, se formula a la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023, así como del innecesario *overruling* de la doctrina constitucional en torno a la autonomía local.

1. El Decreto-ley 3/2023 no cumple con la exigencia constitucional y estatutaria de responder a una situación de extraordinaria y urgente necesidad y, en consecuencia, carece de presupuesto habilitante.

La sentencia, tras exponer la doctrina constitucional aplicable, asume que el recurso a la legislación de urgencia se basa en la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad que «ha sido justificada en la necesidad de atajar sin demora el crecimiento exponencial del número de viviendas destinadas al uso turístico en Cataluña durante los últimos años –y, en particular, durante los meses previos a la aprobación de la norma de urgencia–, circunstancia que, en conjunción con la elevada tasa de crecimiento de la población y del turismo en dicha comunidad autónoma, se traduce en graves externalidades negativas –no discutidas por las partes– en el entorno urbano, concretamente en los ámbitos del acceso a la vivienda y del desarrollo urbano sostenible» [FJ 3 c)].

En nuestra opinión, con esas afirmaciones, puestas en relación con la evolución de la normativa catalana sobre esta cuestión y que la propia sentencia ha descrito antes en el fundamento jurídico 2 b), no puede concluirse que se haya justificado que la modificación obedezca a una «extraordinaria y urgente necesidad». Que la regulación de las viviendas de uso turístico es una cuestión que el legislador catalán considera digna de atención está fuera de toda duda, al menos desde el año 2007, y también que la ha abordado utilizando diversos mecanismos de intervención administrativa en dicho mercado y en las facultades de aquellos que se dedican a esta actividad (sucesivamente: autorización en forma de licencia, comunicación previa de inicio de actividad, declaración responsable, comunicación previa y, nuevamente, licencia administrativa). Lo que ahora se planteaba es si el enésimo cambio en la regulación, con la finalidad declarada de restringir el acceso a la actividad, reúne la nota de urgencia extraordinaria que es, en todo caso, necesaria para prescindir de la intervención del Parlamento de Cataluña, reduciendo su intervención a la convalidación del decreto-ley tal como fue aprobado por el Ejecutivo autonómico. No es cuestión menor, porque el camino trazado en la sentencia se traduce en que basta un juicio de conveniencia y necesidad para entender que concurre la urgencia, lo que comporta que es el Gobierno

quien tiene el dominio para optar por el decreto-ley, y por tanto para evitar el más complejo procedimiento legislativo.

Consideramos que los argumentos que la sentencia recoge exponen con claridad las razones por las que el autor de la norma, el Gobierno catalán, entiende que la reforma es conveniente e, incluso, necesaria, pero no alcanzan a justificar la urgencia de su adopción.

Sobre todo, teniendo en cuenta dos elementos que la sentencia no valora adecuadamente:

El primer elemento ya se ha mencionado y hace referencia a los sucesivos cambios en el modelo de regulación de este tipo de uso de las viviendas, lo que pone de manifiesto que para el legislador catalán es un problema estructural que ha afrontado de muy diversos modos, todos ellos descritos por la sentencia. Este es un nuevo intento, esta vez llevado a cabo por el Ejecutivo, para regular la misma materia de otro modo. Por eso, desde ese punto de vista, lo que se alega como fundamento de la extraordinaria y urgente necesidad es, en realidad, justificativo del cambio a una regulación más restrictiva, pero la exposición de las razones de cambio de modelo o marco regulatorio no es lo mismo que justificar la extraordinaria y urgente necesidad en la adopción de esa nueva regulación. Lo que ha quedado claro es que al Gobierno catalán le parece conveniente y necesario regular de otro modo las viviendas turísticas en Cataluña, lo que, como legítima opción política, es ajeno al enjuiciamiento que ahora se le demanda al Tribunal.

Pero, en tanto que no es ajeno a dicho enjuiciamiento, lo que debe justificarse y no se hace es el recurso a la norma de urgencia, ya que las dos razones que se aportan (que en realidad es una y su consecuencia), como son el crecimiento de las viviendas de uso turístico y la necesidad de regularlas, y, por ello, las afecciones al entorno urbano no son, ninguna de las dos, nuevas. Ya hemos comprobado que han merecido la atención del legislador catalán al menos desde el año 2007. Tampoco ha quedado acreditado que las circunstancias hayan variado ahora en grado tal que justifiquen orillar el papel del Parlamento como sede natural para debatir y aprobar este tipo de regulaciones. Máxime cuando, conforme a la doctrina constitucional que la propia sentencia cita, uno de los elementos a tener en cuenta es el carácter unicameral del Parlamento autonómico lo que implica un menor tiempo de tramitación de un eventual proyecto o proposición de ley sobre esta materia. El recurso a la legislación de urgencia está previsto en nuestra Constitución como una excepción a la regla de que la ley es obra del Parlamento. Generalizar el recurso al decreto-ley, con meros argumentos de oportunidad y conveniencia, da lugar a la exclusión del Parlamento del procedimiento legislativo por cuanto queda convertido en mera comparsa autorizante de la obra del Gobierno.

En efecto, la relación entre el uso turístico de una vivienda y los problemas de acceso a la vivienda habitual no es nueva ni desconocida para los poderes públicos catalanes, pero lo que se debe justificar suficientemente, y no se hace, es que esa situación se haya ahora agravado hasta el extremo de permitir dictar al Ejecutivo una norma de urgencia, desplazando al Parlamento que es la sede natural de la producción de las normas con rango de ley. Y es igualmente conocida la afectación al entorno urbano, ya que es la propia existencia de la figura de la vivienda de uso turístico la que provoca y, esa figura, reiteramos, está ya regulada en el ordenamiento catalán desde 2007. Por eso, que el Gobierno catalán pretenda «promover la ordenación urbanística necesaria para conciliar el destino de determinadas viviendas a uso turístico con la capacidad de priorizar las necesidades habitacionales y sociales de una población» es encomiable, pero no sirve para justificar el recurso a la norma de urgencia.

En suma, lo que se deduce de la sentencia es que al Gobierno catalán le parece necesario modificar la regulación, cuestión en la que este tribunal no tiene nada que decir, pero sucede que las razones que alega para justificar la urgencia que le habilitaría para hacerlo él mismo hacen referencia a la conveniencia u oportunidad de la modificación, pero no a su urgencia en los términos del art. 86.1 CE en relación con el art. 64 EAC, que es lo que ha de quedar acreditado y a este tribunal corresponde verificar.

La situación resulta ser así similar a los casos de las SSTC 110/2021 y 111/2021, de 13 de mayo, y 113/2024, de 10 de septiembre, en los que este tribunal consideró que las medidas adoptadas podían ser indispensables o necesarias, pero no urgentes. Tal como señala la STC 113/2024, FJ 4: «No corresponde a este tribunal enjuiciar la necesidad o conveniencia de dichas modificaciones, sino el hecho de que se haya llevado a cabo mediante el uso del decreto-ley, porque, como dijimos en la STC 111/2021, de 13 de mayo, FJ 7 «[e]l mero deseo o interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la reforma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad [STC 68/2007 (de 28 de marzo), FJ 9], lo mismo que la opción por el empleo de una concreta técnica o formulación normativa, existiendo otras que no obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de la medida, no permite sacrificar la posición institucional del Poder Legislativo. Tal sacrificio el art. 86.1 CE lo condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente, pero no, por muy legítimos que sean los objetivos que se tratan de alcanzar, al designio de "abreviar el proceso" o de "utilizar la vía más rápida" o "el mecanismo más directo", que no es el fundamento de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 4). Y en el presente supuesto, conforme a todo lo expuesto, cabe concluir que no se ha justificado que estemos ante casos objetivos de urgente y extraordinaria necesidad, esto es, ante coyunturas en las que se haga presente la exigencia de una intervención normativa inmediata, solo atendible mediante esa disposición legislativa provisional»».

Esto es, como también señaló la STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 9, se confunde lo necesario con lo urgente. Tampoco en momento alguno se ha justificado, ni a ellos se ha aludido siquiera, cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7). La inmediata entrada en vigor de la regulación contenida en un decreto-ley no puede considerarse una situación caracterizada de la excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determine la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el derivado de la tramitación parlamentaria, máxime en el caso de un procedimiento legislativo que se desarrolla en una sola Cámara.

En suma, se explica el contenido de las medidas y, todo lo más, las razones que llevan al Gobierno catalán a adoptarlas, pero, a nuestro juicio, no hay elemento alguno que permita a este tribunal inferir la urgencia en su adopción. Lo que ahora importa no son las medidas adoptadas, sino que la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, habilitante de la legislación de urgencia, haya sido efectivamente acreditada. Y eso no ha ocurrido. No se ha cumplido, por tanto, el requisito constitucional y estatutario de la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que exige, como presupuesto habilitante, el art. 86.1 CE y el art. 64 EAC.

Por tanto, como se acaba de exponer, consideramos que el recurso de inconstitucionalidad debió de ser estimado por este motivo, lo que eximía de pronunciarse sobre los restantes motivos de inconstitucionalidad que se alegaban en el recurso.

2. El examen de la queja que se formula a la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023 por la vulneración del art. 33 CE no es el adecuado.

La demanda reprocha a la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023 la infracción de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE). Para los demandantes, el precepto priva a los titulares de viviendas de uso turístico debidamente habilitadas a la entrada en vigor del decreto-ley de los títulos habilitantes adquiridos con anterioridad a ese momento, que serían activos integrados en su patrimonio y cuya extinción tendría carácter expropiatorio.

La sentencia desestima esta queja mediante una argumentación que niega la premisa de la que los recurrentes parten. Desestima la impugnación al considerar, en el fundamento jurídico 4 c): «Se trata de una norma que viene a someter a la nueva regulación las relaciones jurídicas de tracto continuado nacidas con anterioridad a su

entrada en vigor y que, al hacerlo, incide sobre una facultad que, según se ha razonado ya, no forma parte del contenido esencial del derecho [de propiedad sobre] la vivienda y cuyo grado de estabilidad resulta, además, debilitado por su sumisión normativa *ab initio* a la compatibilidad con el régimen urbanístico de la vivienda de que se trate. Todo ello conduce a rechazar la aducida naturaleza materialmente expropiatoria de la disposición transitoria segunda y, con ello, su alegada inconstitucionalidad por inobservancia de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE) y por sobrepasar los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE)».

Entendemos que, de una forma un tanto oscura, la sentencia parece entender que se trata de una actuación legislativa delimitadora del contenido del derecho de acuerdo con su función social, lo que, en principio, no debería dar lugar a indemnización alguna. Sin embargo, esta forma de razonar basada en el argumento de negar la mayor (que haya aquí una expropiación) entra en contradicción con lo decidido por el propio legislador catalán que, ante el cambio normativo y su carácter restrictivo, establece, en la disposición transitoria segunda, un doble sistema de compensación, basado en la extensión de la licencia por cinco años a los que es posible añadir cinco más en el caso de que la compensación se considere insuficiente. En ambos casos esa extensión temporal se califica expresamente, en el apartado tercero de esa misma disposición transitoria segunda, como indemnización.

Si se une a lo anterior el hecho de que es indiscutible que la norma priva al titular de una vivienda de una facultad, la de destinarla al uso turístico que integraba, por decisión del legislador, el estatuto de la propiedad urbana y ahora, por decisión de ese mismo legislador, esa facultad ha desaparecido, parece evidente, y así lo piensa también el legislador de urgencia catalán, que esa ablación es susceptible de ser compensada. El debate se traslada así, no a la naturaleza jurídica de la privación y sus consecuencias (algo que la sentencia no aclara más allá de esbozar, de modo un tanto confuso, que se trataría de un supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración, algo que no sucede en ningún caso ya que el daño patrimonial lo causa el legislador de urgencia y el daño no es antijurídico en tanto que causado por el cambio regulatorio), sino a la suficiencia de la compensación en especie que ha planteado el decreto-ley. Máxime teniendo en cuenta que la propia sentencia reconoce que se trata de un cambio de regulación que afecta al patrimonio de algunos ciudadanos, los titulares de viviendas habilitadas para el uso turístico. Tales titulares tenían un derecho patrimonial perfectamente delimitado e identificable, con un valor económico específico dentro de su patrimonio. Impacto patrimonial que, a juicio del decreto-ley, ha de ser compensado por dos vías sucesivas. Lo anteriormente expuesto lo solventa la sentencia con una apelación al carácter supuestamente previsor del legislador catalán cuando afirma que «el legislador de urgencia se ha anticipado a esa posible problemática introduciendo, mediante la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023, un mecanismo de mitigación temporal de los efectos de la nueva regulación», para luego reconocer, sin dato alguno que lo ampare, que «[e]sta previsión reduce considerablemente el impacto patrimonial del cambio regulatorio sobre los titulares de viviendas habilitadas para el uso turístico».

Es, sin duda, encomiable que la sentencia reconozca el carácter proactivo e, incluso, generoso del legislador de urgencia catalán (bien que relativamente, ya que la compensación en especie que prevé no es a su costa, sino más bien a costa de los bienes jurídicos que la nueva regulación restrictiva afirma proteger), aunque tampoco sería descartable que tal generosidad desapareciera, a la vista del modo de razonar de la sentencia, que sitúa la compensación poco menos que en el ámbito de la discrecionalidad del legislador.

En todo caso, la efectividad de esa denominada indemnización es cuestionable. Es imprecisa porque se hace depender de los rendimientos que el titular efectivamente obtenga durante cinco años, y por si ello no fuera suficiente, tampoco queda claro de qué manera se acredita que con ello se compensa la pérdida del título habilitante. Por otra parte, es una cuantía cuya percepción depende de que el titular realice una actividad

económica sobre la vivienda, es decir, se desplaza sobre el titular la carga de tener que desarrollar una actividad para poder verse indemnizado por la privación de su derecho, lo que no deja de ser una forma un tanto cuestionable de conceptuar una indemnización. En realidad, la previsión de la disposición transitoria segunda es únicamente una dilación en la efectividad del nuevo régimen para mitigar sus efectos, pero, pasados cinco años, y eventualmente cinco más, el titular queda privado de este derecho con una compensación de rasgos indefinidos y, por ello, insuficiente.

En suma, si hay un cambio regulatorio con impacto patrimonial en unos propietarios de viviendas y no en otros, lo que hubiera debido examinarse es el carácter de la intervención del legislador de urgencia para valorar si esa privación patrimonial es constitucionalmente legítima. Cuestión distinta es que en el examen se descarte que se trate de una expropiación legislativa de una facultad previamente existente o se aprecie que pueda estar justificada y que no vulnere el art. 33.3 CE por prever una compensación suficiente, de lo que también cabe dudar. Pero eso, el carácter de la decisión del legislador y, en su caso, la suficiencia del mecanismo indemnizatorio diseñado por el propio legislador catalán, la sentencia no lo analiza, en cuanto que no se aproxima a la cuestión desde la óptica que se acaba de mencionar.

3. La sentencia pretende recoger la doctrina constitucional sobre la autonomía local, pero lo hace de tal modo que procede a un cambio de doctrina encubierto en dos ámbitos.

La sentencia, al examinar la queja relativa a la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local, afirma, en el fundamento jurídico 6 b): «La autonomía local, cuyo fundamento se encuentra en el principio democrático [SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6, y 111/2016, de 9 de junio, FJ 8 b)], fue calificada en un primer momento por este tribunal como una "garantía institucional" (STC 32/1981, FFJJ 2 y 3; posteriormente, SSTC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 6; 170/1989, FJ 9; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; 83/2005, de 7 de abril, FJ 7; 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4; 240/2006, de 20 de julio, FJ 7, y 103/2013, FJ 3). Esta categorización, que remite a un juicio de reconocibilidad de la autonomía local como institución jurídica y expresa, con ello, la función de dicha autonomía como límite negativo frente al legislador –de "núcleo o reducto indisponible" hablaba la STC 38/1983, FJ 6–, ha evolucionado paulatinamente con el desarrollo de la doctrina constitucional. Esta se ha referido, también desde antiguo, pero de manera especialmente nítida durante la última década, al "principio de autonomía local" resaltando, con ello, la vertiente positiva de la relación entre la ley y la autonomía local (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 32/1981, FJ 3; 2/1987, de 21 de enero, FJ 2; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 240/2006, FJ 7). A partir, especialmente, de la STC 41/2016, la doctrina constitucional sobre la autonomía local viene prescindiendo del concepto de garantía institucional para referirse a la autonomía local como un principio en sentido técnico-jurídico. La garantía constitucional de la autonomía local comprende, en definitiva, un núcleo mínimo de autonomía que no puede ser desconocido por los poderes públicos –en particular, por los legisladores estatal y autonómico, cada uno en el ámbito de sus competencias–, pero también les dirige un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local».

Esta construcción de la sentencia que, como se verá, no es más que un *obiter dicta* doctrinal, es cuestionable desde dos puntos de vista:

(i) Dudamos que la doctrina constitucional haya abandonado la construcción de la garantía institucional. Lo que ocurre es que el Tribunal, ante denuncias de vulneración de la autonomía local, lo que examina es si se cumple la garantía institucional, esto es, que la regulación que afecta a la autonomía local no lo haga en términos tales que dicha autonomía no pueda ser reconocida y que de ello derive la vulneración del principio constitucional de autonomía local. Lo que hace la STC 41/2016 y las que le siguen es proporcionar criterios orientativos para poder valorar si esa garantía institucional y, con ella, el principio constitucional de autonomía local se respeta. De hecho, son esos los

criterios que luego va a usar la sentencia para desestimar la queja. Tales criterios son «(i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; (ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y (iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses».

Por eso, la disquisición acerca del abandono de la técnica de la garantía institucional es, en sí misma, innecesaria para el caso, ya que el asunto se resuelve exactamente igual que en todos los que, tras la STC 41/2016, se ha planteado la vulneración de la autonomía local por lo que se entiende como una insuficiente participación de los entes locales en la cuestión de que se trate.

(ii) Discrepamos de la afirmación de que la doctrina constitucional ha dejado sentado lo que la sentencia denomina «un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local».

Semejante e inexplicado hallazgo de la sentencia no deriva de la doctrina constitucional. Un mandato de tal carácter obligaría al legislador competente por razón de la materia a reconocer el máximo grado de participación o intervención local en el asunto de que se tratase so pena de incurrir en inconstitucionalidad y a este tribunal a declararlo así y es evidente que, como la práctica legislativa y la doctrina constitucional ponen de manifiesto no sucede ni una cosa ni la otra. Conforme a la doctrina constitucional consolidada, como ya se ha señalado, basta con ponderar el nivel de interés supralocal y local que se ve concernido en cada caso concreto y reconocer un nivel de intervención local adecuado a dicha ponderación, intervención que no tiene porqué ser el mayor grado de las posibles, sino solamente correlativo a tales intereses, lo que no es lo mismo que ese recién descubierto mandato de optimización.

Probablemente la sentencia es consciente de ello, ya que, en el párrafo siguiente al del descubrimiento de tan relevante mandato de optimización, queda reducido a algo, en principio, muy diferente, una exigencia de justificación de la afectación a la autonomía local, cuando afirma que este mandato «exige que, en materias de interés municipal, la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción cuente con una justificación suficiente».

Por todo ello, aun compartiendo la desestimación del motivo, estimamos que la exposición de la sentencia no se ajusta a la consolidada doctrina constitucional sobre la autonomía local, en especial en lo relativo a las referencias a un mandato de optimización de la autonomía local que no se deriva de la doctrina constitucional en los términos que la sentencia expone. Exposición que, en tanto que dirigida a cambiar o matizar el entendimiento de la autonomía local, no es más que un *obiter dicta* por cuanto es, en rigor, innecesaria para la desestimación de la queja. De hecho, la propia sentencia lo reconoce implícitamente, pues desestima la queja aplicando el análisis en tres pasos usando el esquema ya tradicional en las sentencias posteriores a la STC 41/2016.

4. Conclusión.

Estimamos que el presente recurso de inconstitucionalidad debió haber sido estimado por carecer el Decreto-ley 3/2023 del necesario presupuesto habilitante, lo que eximía del examen de los restantes motivos de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes.

La sentencia no lo ha hecho así y, al proseguir el enjuiciamiento, ha incurrido además en las incorrecciones que ya hemos señalado en relación con las vulneraciones del art. 33 CE y de la autonomía local constitucionalmente garantizada y que ya hemos tenido oportunidad de señalar.

Y en este sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a trece de marzo de dos mil veinticinco.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.