

# PaperClip

Institut d'Estudis de l'Autogovern

8

## Urbanisme i habitatges d'ús turístic: un equilibri impossible?

Irene Araguàs Galcerà



Text elaborat per Irene Araguàs,  
professora lectora de Dret Administratiu  
de la Universitat de Barcelona.



La publicació d'aquest *PaperClip* no implica  
cap responsabilitat sobre el seu contingut  
per part de l'IEA.

© 2024 Generalitat de Catalunya. Institut  
d'Estudis de l'Autogovern.  
Palau Centelles - Bda. de Sant Miquel, 8  
08002 Barcelona

web: <https://iea.gencat.cat>

Disseny: Carlos Cubeiro

Edició impresa

ISSN 2938-0685

Edició elèctronica

ISSN 2938-0693

DL B-2931-2022

Producció: Entitat Autònoma  
del Diari Oficial i de Publicacions



Aquesta obra està subjecta a una llicència  
Creative Commons del tipus reconeixement  
d'autoria, usos no comercials i sense obra  
derivada.

## Sumari

Introducció	5
Consideracions formals sobre la regulació de la llicència urbanística per a l'activitat d'HUT mitjançant un decret llei	6
Naturalesa jurídica i característiques de la llicència per destinar l'habitatge a l'ús turístic	7
Municipis en els quals la destinació de l'habitatge a l'ús turístic queda subjecta a una llicència urbanística prèvia	9
Afectació de la nova normativa en els HUT habilitats degudament	12
L'adaptació del planejament urbanístic	14
La conciliació entre els HUT i l'accés a l'habitatge: hi ha una manera millor?	15
Per saber-ne més	18

## Títols anteriors del PaperClip

- 1. Les inversions de l'Estat a Catalunya. Quins són els millors mecanismes per garantir-les?**  
Gerard Martín i Alonso
- 2. Governança i feminisme: la incorporació de la corresponsabilitat social**  
Cristina Sánchez Miret
- 3. Els efectes del sistema electoral a Catalunya en perspectiva comparada**  
Macià Serra i Serra
- 4. Gestió de la COVID-19 i preferències de (des)centralització a Catalunya**  
Berta Barbet Porta
- 5. El comú com a institucionalitat transformadora**  
Marco Aparicio Wilhelmi
- 6. Xile: de la Constitució de Pinochet a la recerca d'una nova identitat constitucional (1973-2023)**  
Rubén Martínez Dalmau
- 7. La informació pública: el pressupòsit del dret a saber**  
Àgata Solernou Viñolas

## Introducció

El turisme ha esdevingut, des de mitjan segle XX, una activitat estratègica en el desenvolupament econòmic i social de Catalunya, fins al punt que casa nostra s'ha consolidat com una de les destinacions turístiques principals a escala mundial.

Per la seva naturalesa social, cultural, territorial, econòmica i, inclús, tecnològica, l'activitat turística està sotmesa a un procés constant d'evolució i de transformació, que requereix adaptar el marc normatiu de les activitats turístiques a la realitat existent, i avançar-se als nous reptes que es plantegen en aquest àmbit.

Un d'aquests reptes exigeix, sense cap mena de dubte, donar un tractament normatiu adequat als habitatges d'ús turístic (HUT), definits com aquells habitatges cedits pel seu propietari, directament o indirectament, a tercers, a canvi de contraprestació econòmica, per a una estada de temporada (això és, un període de temps continu igual o inferior a 31 dies) en condicions de disponibilitat immediata, sense que sigui possible la cessió per estances, atès que els HUT s'han de cedir sencers (article 50 *bis* de la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, i article 221-1 del Decret 75/2020, de 4 d'agost, de turisme de Catalunya).

El creixement exponencial que han experimentat els HUT en els darrers anys ha portat a regular-los, no només per part de la normativa turística, sinó també des de l'àmbit urbanístic, per tal d'aconseguir un model urbà sostenible, que eviti una concentració excessiva i garanteixi una distribució territorial equilibrada d'aquesta activitat que permeti lluitar contra el fenomen de la gentrificació i millori la convivència ciutadana. Entre aquests instruments urbanístics, és paradigmàtic el Pla especial urbanístic d'allotjaments turístics (PEUAT) de la ciutat de Barcelona, la tramitació del qual es va iniciar l'any 2015, quan el nombre d'HUT existents a la ciutat estava vorejant els 10.000, i aquest tipus d'allotjament turístic s'havia quadruplicat en els cinc anys anteriors. L'exemple de Barcelona es va estendre a altres municipis, que van decidir regular els HUT, ja fos per limitar-ne el nombre o per establir-ne condicions especials des d'un punt de vista urbanístic.

És en aquest marc, en què semblava assumit que la pilota era a la teulada dels ajuntaments, que de manera totalment inesperada (almenys per part de la ciutadania) es va publicar al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic. En virtut d'aquesta norma, de la qual analitzarem a continuació els aspectes més destacats, es modifica el text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010 (TRLUC), en el sentit d'exigir una llicència urbanística prèvia per destinar un habitatge a l'ús turístic en aquells municipis inclosos a l'annex del mateix Decret Llei 3/2023.

## Consideracions formals sobre la regulació de la llicència urbanística per a l'activitat d'HUT mitjançant un decret llei

Abans d'entrar en l'anàlisi del contingut del Decret llei 3/2023, cal fer una sèrie de consideracions de caràcter formal sobre aquesta norma, i que deriven del fet que aquesta hagi estat aprovada com a decret llei.

Aquest tipus de disposició legislativa, de conformitat amb l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), únicament pot ser aprovada pel Govern en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, que en el cas del Decret llei 3/2023 s'identifica amb l'emergència d'habitatge. La relació entre els HUT i la problemàtica de l'habitatge es desenvolupa en el preàmbul de la norma, en què es posa de manifest que “els habitatges d'ús turístic poden sostroure un nombre important d'habitatges del parc residencial habitual previst pel planificador per cobrir les necessitats habitacionals d'un municipi”, a la vegada que “una alta concentració d'habitatges d'ús turístic posa en risc l'equilibri de l'entorn urbà”, la qual cosa comporta la necessitat de “promoure l'ordenació urbanística necessària per conciliar el destí de determinats habitatges a ús turístic amb la capacitat de prioritzar les necessitats habitacionals i socials d'una població”.

En aquest context, hem de dir que, si, amb un caràcter general, la jurisprudència del Tribunal Constitucional (TC) ha interpretat de manera àmplia el concepte de “necessitat extraordinària i urgent” com a pressupòsit habilitador per a l'adopció d'un decret llei, i ha estat flexible a l'hora de valorar els requisits de motivació de la concurrència d'aquestes circumstàncies (recentment, l'STC 18/2023), en el cas concret del Decret llei 3/2023, aquesta fórmula ha obtingut el vistiplau del Consell de Garanties Estatutàries, en el Dictamen 3/2023, d'1 de desembre.

Sens perjudici de l'anterior, és innegable que el fet que una regulació s'aprovi mitjançant la fórmula excepcional que representa el decret llei no només priva del debat parlamentari inherent a les disposicions legals, sinó que també genera, per si mateix, una sèrie de problemes des del punt de vista de la seguretat jurídica (article 9.3 de la Constitució espanyola [CE]) i la tècnica normativa.

En efecte, l'aplicació del principi constitucional de seguretat jurídica a l'exercici de la potestat normativa comporta, tal com preveu l'article 129.4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que la iniciativa s'exerceixi de tal manera que es generi un marc normatiu estable, previsible, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió i, en conseqüència, l'actuació i la presa de decisions per part de persones i d'empreses.

En la mateixa línia, la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, preveu com a principi general per a la millora de la qualitat normativa: “L'Administració pública ha d'exercir la iniciativa normativa de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tan estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre per als ciutadans i els agents socials”.

En vista de l'anterior, és evident que les modificacions normatives que es duen a terme mitjançant un decret llei tenen un caràcter sobtat (com a mer indicador d'aquest element inesperat, aquestes normes no s'inclouen en la planificació normativa corresponent), la qual cosa xoca amb el caràcter previsible i

l'estabilitat de l'ordenament jurídic, i dificulta l'actuació i la presa de decisions de persones i d'empreses.

Així mateix, des del punt de vista de la tècnica normativa, l'aprovació mitjançant un decret llei comporta que la norma no vagi precedida de totes les actuacions previstes per a una disposició general tramitada de manera ordinària, i que van dirigides a garantir l'encert de la norma. En aquest sentit, els decrets llei no s'acompanyen, d'una banda, de les memòries dirigides a justificar la necessitat de la norma, analitzar el marc normatiu en què s'insereix i la relació amb altres disposicions afectades o l'impacte de la disposició des d'un punt de vista pressupostari, econòmic i social. Aquests documents, subjectes a publicitat activa de conformitat amb l'article 10.1.d) de la Llei 19/2014, són essencials per a la comprensió i l'aplicació correcta de les normes, una qüestió que adquireix una rellevància especial quan, com succeeix amb el Decret llei 3/2023, la norma incorpora nous conceptes jurídics indeterminats i parteix d'una sèrie de dades (econòmiques, socials, demogràfiques, etc.) que no s'han donat a conèixer al conjunt de la ciutadania ni tampoc a les mateixes administracions públiques que l'hauran d'aplicar. D'altra banda, l'aprovació del decret llei no va precedida dels tràmits participatius previs a l'adopció d'una disposició general, i que donen contingut al dret reconegut a l'article 105 CE, com són el tràmit de consulta pública prèvia, el tràmit d'audiència i el tràmit d'informació pública.

Totes aquestes qüestions van comportar que, en el mateix acte de validació parlamentària del Decret llei 3/2023, se n'acordés la tramitació com a projecte de llei ordinària per part del Parlament de Catalunya (expedient 200-00024/13), amb la finalitat d'incorporar canvis substantius en la regulació aprovada. Aquest objectiu, no obstant, ha quedat aparcat com a conseqüència de la dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria de les eleccions del 12 de maig de 2024.

A la vegada, un suposat excés en la utilització de la figura del decret llei també ha estat un dels motius del fet que el Decret llei 3/2023 hagi estat objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat presentat per més de 50 diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés, admès a tràmit el febrer de 2024.

### **Naturalesa jurídica i característiques de la llicència per destinar l'habitatge a l'ús turístic**

La llicència prèvia per a la destinació dels habitatges a l'ús turístic es configura com una llicència de naturalesa urbanística i, en aquest context, l'apartat final de la disposició final primera del Decret llei 3/2023 preveu la modificació de l'article 187 del TRLUC, relatiu als actes subjectes a una llicència urbanística. En concret, s'afegeix una nova lletra "p" a l'apartat 1 de l'article 187 del TRLUC, en virtut de la qual s'exigeix una llicència per a: "p) La destinació dels habitatges a l'ús turístic en els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i en els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic".

Aquesta previsió s'ha de completar amb allò previst a la nova disposició addicional vint-i-setena del TRLUC, incorporada per la disposició final primera del Decret llei 3/2023, que defineix el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic en els termes següents:

1. En els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i en els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic, l'habitatge d'ús turístic només és compatible amb l'ús d'habitatge si ho permet expressament el planejament urbanístic, quan es justifiqui la suficiència de sòl qualificat per a l'ús d'habitatge destinat al domicili habitual i permanent de la població resident, tenint en compte: el règim de tinença dels habitatges al municipi; el fet de no posar en risc la protecció de l'entorn urbà, i el principi del desenvolupament urbanístic sostenible de l'àmbit que s'ordeni.
2. Les llicències urbanístiques d'habitatges d'ús turístic tenen una limitació temporal de cinc anys, prorrogables per períodes d'igual durada, sempre que el planejament urbanístic ho permeti d'acord amb els criteris de l'apartat 1. En cap cas es poden atorgar més llicències que les resultants d'aplicar un màxim de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants. En l'atorgament de les llicències, i les seves pròrrogues, els municipis han de garantir el compliment dels principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva.

En vista d'aquestes previsions, les característiques de la llicència urbanística prèvia a la destinació dels habitatges a l'ús turístic es poden sintetitzar de la manera següent:

- Es tracta d'una llicència que no s'aplica a tot el territori, atès que existeix una delimitació geogràfica dels municipis en els quals s'exigeix aquest títol administratiu (article 187.p del TRLUC, en la redacció atorgada pel Decret Llei 3/2023).
- És una llicència que se superposa al règim d'intervenció previst a la normativa de turisme de Catalunya per al desenvolupament de l'activitat econòmica d'habitatge d'ús turístic.
- Es tracta d'una llicència de caràcter temporal, atès que té una durada de cinc anys, prorrogable per períodes d'igual durada, sempre que el planejament urbanístic ho permeti, d'acord amb allò previst a la disposició addicional vint-i-setena del TRLUC.
- Ens trobem davant d'una llicència limitada des d'un punt de vista quantitatiu, ja que "en cap cas es poden atorgar més llicències que les resultants d'aplicar un màxim de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants" (apartat segon de la disposició addicional vint-i-setena del TRLUC).
- Estretament lligat amb l'anterior, es preveu que en l'atorgament de les llicències, i les seves pròrrogues, els municipis hi han de garantir els principis de



**Les llicències urbanístiques d'habitatges d'ús turístic tenen una limitació temporal de cinc anys, prorrogables per períodes d'igual durada, sempre que el planejament urbanístic ho permeti**



publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva, una qüestió que també s'incorpora a l'apartat 2 de la nova disposició addicional vint-i-setena del TRLUC.

Atenent l'anterior, i sens perjudici de les consideracions que farem posteriorment respecte a l'adaptació del planejament urbanístic al contingut del Decret Llei 3/2023, no és difícil advertir que les característiques de la llicència incorporada per aquesta norma disten molt de les notes definidores de les llicències urbanístiques regulades en els articles 187 i següents del TRLUC, i que es requereixen, a tall d'exemple, per fer moviments de terra, parcel·lacions urbanístiques, construir edificis de nova planta o talar masses arbòries.

I és que, en efecte, totes les actuacions que hem esmentat requereixen una llicència, amb independència del municipi on es duguin a terme. Així mateix, es tracta de llicències que no estan limitades quantitativament, que s'atorguen de manera reglada (si la llicència sol·licitada és conforme a la legalitat i al planejament urbanístic, s'ha d'atorgar, i, en cas contrari, s'ha de denegar) i a les quals no són aplicables els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva. Així mateix, es tracta de llicències operatives, que són vigents mentre es faci l'actuació autoritzada, sense que quedin subjectes a una llicència temporal determinada, més pròpia d'una llicència de funcionament, sens perjudici dels terminis de caducitat per iniciar o finalitzar l'actuació concreta objecte de la llicència.

En aquest marc, la destinació de l'habitatge d'ús turístic és una *rara avis* entre la resta d'actuacions previstes a l'article 187 del TRLUC, que en realitat evoca el règim de les autoritzacions per a la utilització de béns de domini públic mitjançant una autorització o una concessió, limitades també temporalment i subjectes a concurrència quan n'estigui limitat el nombre, amb la diferència important que la legislació de patrimoni sí que estableix el procediment d'atorgament d'aquests títols en règim de concurrència competitiva i uns criteris mínims de prioritització per a aquells casos en què el nombre de sol·licituds sigui superior al de llicències disponibles; qüestió no prevista a la normativa urbanística.

### **Municipis en els quals la destinació de l'habitatge a l'ús turístic queda subjecta a una llicència urbanística prèvia**

La llicència urbanística prèvia regulada pel Decret Llei 3/2023 no és exigible en tot el territori de Catalunya, sinó únicament en aquells municipis amb problemes d'accés a l'habitatge o en municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic (disposició transitòria primera del Decret Llei 3/2023), els quals s'identifiquen, en el moment de l'entrada en vigor de la norma, amb els 262 municipis inclosos en l'annex del Decret Llei, que representen el 84,1% de la població de Catalunya, i en els quals hi ha un total de 95.094 habitatges d'ús turístic, que es veuran afectats per la nova regulació.

Ambdós són conceptes creats *ex novo* pel Decret Llei 3/2023 i no deriven ni de la normativa urbanística i d'habitatge ni tampoc de la normativa turística. Així, els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge no s'identifiquen amb les ja famoses zones de mercat residencial tensionat a les quals es refereix la Llei 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge, ni la seva determinació

obeeix als mateixos criteris, sinó que, en el cas del Decret Llei, es té en compte la càrrega que el cost del lloguer o de la hipoteca representa en relació amb els ingressos i l'augment del preu del lloguer o de la compra de l'habitatge en els darrers anys. Per la seva banda, els municipis que es troben en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per alta concentració d'HUT s'identifiquen amb aquells en què hi ha un nombre elevat d'habitatges turístics, en relació amb el nombre d'habitants.

Cal assenyalar que l'annex del Decret Llei és únic, per la qual cosa no sabem sobre la base de quin criteri (o criteris) s'hi ha inclòs cadascun dels municipis que s'hi detallen. Així mateix, aquests criteris no s'han de donar de manera acumulativa, sinó que és suficient que se'n compleixi un per tal que sigui exigible la llicència urbanística.

Tenint en compte aquestes premisses, analitzarem cada un d'aquests criteris, tot fent referència a les qüestions principals que planteja la seva aplicació.

1. El primer criteri consisteix que la càrrega mitjana del cost del lloguer o de la hipoteca en el pressupost personal o de la unitat de convivència, més les despeses i els subministraments bàsics, superi el 30% dels ingressos mitjans o de la renda mitjana de les llars. En relació amb això, s'hi ha de tenir en compte la disparitat de costos i de despeses de les diferents unitats de convivència, segons els membres de la unitat familiar, atès que, si bé en els ingressos o les rendes d'una llar és més fàcil que la mitjana s'aproximi a la realitat de les famílies, ja que normalment hi ha una o dues fonts d'ingressos, en el cas dels costos, en canvi, la forquilla que hi ha entre les despeses de les famílies més petites i les de les famílies de més membres és molt més gran.

Adicionalment, és important destacar que la norma no defineix què s'entén per "despeses" i, en concret, si s'hi inclouen només els subministraments i altres béns que es podrien considerar essencials com, per exemple, aliments i begudes, transports o educació, o també altres despeses en oci i cultura, en parament de la llar, comunicacions, etc. A l'últim, el compliment d'aquest criteri es calcula per al conjunt de cada municipi, però el cert és que, dins d'un mateix municipi, hi pot haver realitats molt diverses segons els barris o els districtes.

2. El segon criteri té en compte que, en el període dels cinc anys anteriors a l'entrada en vigor del Decret Llei 3/2023 el preu de lloguer o de compra de l'habitatge hagi experimentat un percentatge de creixement acumulat almenys tres punts percentuals superior al percentatge de creixement acumulat de l'índex de preus de consum de Catalunya. En relació amb això, el dubte que sorgeix és per què la norma no té en compte, únicament, l'augment del preu de l'habitatge de manera aïllada, en lloc de posar-lo en relació amb el creixement de l'índex de preus de consum, ja que aquest indicador té en compte les variacions del preu de l'habitatge, però també de molts altres elements no vinculats a l'accés a l'habitatge, com són: l'ensenyament; els hotels, els cafès i els restaurants, o les begudes alcohòliques i el tabac, entre molts d'altres.

3. L'últim criteri, que serveix per delimitar els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic, estableix que tenen aquesta consideració aquells que presentin una ràtio de cinc habitatges d'ús turístic o més per 100 habitants en el moment de l'aprovació del Decret Llei. Respecte a la configuració d'aquest criteri, no podem deixar de cridar l'atenció sobre la discordança en les variables utilitzades. I és que, en efecte, s'hi fa una ràtio entre habitatges d'ús turístic (immobles), d'una banda, i habitants (persones), de l'altra, però allò lògic seria relacionar variables del mateix tipus, això és: el nombre d'HUT amb relació al total d'immobles residencials, o el nombre de turistes que potencialment poden arribar al municipi amb relació al nombre d'habitants. De fet, així és com es calcula la capacitat de càrrega turística, entesa com el nombre màxim de visitants que pot contenir una destinació turística i que marca el límit a partir del qual l'explotació turística del recurs o de la destinació pot resultar perjudicial, tot tenint en compte el nombre de turistes amb relació a la població, però també amb altres factors com poden ser els transports, els establiments d'acollida de turistes o el comerç.

De l'aplicació pràctica d'aquests criteris se'n deriven alguns resultats sorprenents, i és que a la llista que incorpora l'annex s'inclouen municipis amb realitats ben diferents, com són Matadepera, el municipi que l'any 2022 tenia la renda *per capita* més alta de Catalunya i amb menys de 20 HUT registrats, i Lloret de Mar, que té la renda *per capita* més baixa de Catalunya i més de 3.200 HUT.

Pel que fa als aspectes procedimentals vinculats a la determinació dels municipis que compleixen els requisits esmentats anteriorment, ja hem dit que, a l'entrada en vigor del Decret Llei, la relació dels municipis on l'habitatge d'ús turístic està subjecte al règim de llicència urbanística prèvia es troba detallada a l'annex del Decret Llei, una relació que té una vigència de cinc anys a comptar de l'entrada en vigor del Decret Llei i que, en tot cas, perdrà vigència en el moment que es publiqui l'ordre que aprovi la relació que la substitueixi (article 2 del Decret Llei 3/2023).

Un cop perdi la vigència aquest annex, la relació de municipis en els quals l'habitatge d'ús turístic quedarà subjecte a una llicència es determinarà mitjançant una ordre de la persona titular del departament competent en matèria d'urbanisme, que se sotmetrà a una revisió periòdica cada cinc anys.

Respecte als criteris que es tindran en compte en l'elaboració de les futures relacions de municipis, el fet que les definicions que acabem d'analitzar es trobin contingudes a la disposició transitòria primera del Decret Llei 3/2023 planteja



**Un cop perdi la vigència aquest annex, la relació de municipis en els quals l'habitatge d'ús turístic quedarà subjecte a una llicència es determinarà mitjançant una ordre de la persona titular del departament competent en matèria d'urbanisme, que se sotmetrà a una revisió periòdica cada cinc anys**

dubtes respecte a l'aplicació temporal d'aquestes previsions i la seva vigència i aplicabilitat en les futures ordres que delimitin els municipis en els quals és preceptiva la llicència urbanística. I és que, de conformitat amb el *Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya* (00-09-001/92), les disposicions transitòries tenen per objectiu facilitar l'acomodació de les situacions anteriors al règim de la nova disposició normativa (així, per exemple, regular situacions jurídiques iniciades abans de l'entrada en vigor de la nova disposició; declarar la supervivència o la ultraactivitat de la disposició antiga; declarar l'aplicació retroactiva o immediata de la nova disposició, etc.), i així gaudeixen d'un àmbit d'aplicació temporal limitat que n'impedeix l'aplicació de manera indefinida en el temps.

Atenent l'anterior, si les ordres ulteriors es basen en les definicions del Decret Llei 3/2023, aquesta qüestió hauria d'estar recollida al text de la norma, i no en una disposició transitòria. En canvi, per al cas en què aquestes definicions estiguin limitades a la primera llista de municipis i, en el futur, s'utilitzin definicions o criteris diferents, és clar que el principi de seguretat jurídica exigiria una major densitat normativa de la regulació aprovada amb relació a la definició dels conceptes jurídics indeterminats “problemes d'accés a l'habitatge” i “risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà”.

En tot cas, les relacions de municipis que s'aprovin d'ara endavant tindran un rang reglamentari, la qual cosa en permetrà la impugnació davant de la jurisdicció contenciosa administrativa, ja sigui mitjançant un recurs directe o un recurs indirecte contra reglaments, a diferència de la llista actual, que, pel fet d'estar inclosa en una disposició amb rang de llei (tot i que sigui a l'annex), únicament podria ser declarada il·legal pel Tribunal Constitucional, en virtut del recurs d'inconstitucionalitat corresponent o, si s'escau, de la qüestió d'inconstitucionalitat.

### **Afectació de la nova normativa en els HUT habilitats degudament**

Fins a l'aprovació del Decret Llei 3/2023, en tot l'àmbit territorial de Catalunya, i en virtut de la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, i del Decret 75/2020, de 4 d'agost, de turisme de Catalunya, l'inici d'activitat d'un habitatge d'ús turístic ha estat sotmès a una comunicació, a presentar davant del Departament d'Empresa i Treball. Els únics requisits vinculats a la presentació d'aquesta comunicació eren: disposar de l'autorització del propietari de l'habitatge d'ús turístic; que l'habitatge disposi de la cèdula d'habilitat, i el pagament de la taxa municipal corresponent, en cas que el municipi la tingui regulada.

Per als habitatges d'ús turístic habilitats degudament situats en municipis no inclosos a l'annex que incorpora el Decret Llei 3/2023, l'aprovació d'aquesta normativa no té una incidència immediata. En canvi, en relació amb la resta, la disposició transitòria segona en recull el règim transitori, del qual cal destacar el següent:

- Els habitatges d'ús turístic habilitats degudament disposen d'un termini de cinc anys per disposar d'una llicència urbanística adequada al que preveu la disposició addicional vint-i-setena del TRLUC o bé cessar l'activitat (apartat 1 de la disposició transitòria segona del Decret Llei 3/2023).

- En cas que s'acrediti que el termini de cinc anys esmentat no compensa la pèrdua del títol habilitador d'habitatge d'ús turístic, es pot sol·licitar una única ampliació del règim transitori de fins a cinc anys més. Aquesta ampliació s'ha de sol·licitar a l'ajuntament on s'ubiqui l'habitatge una vegada transcorreguts quatre anys des de l'entrada en vigor del Decret Llei i abans que finalitzi el termini de cinc anys (apartat 3 de la disposició transitòria segona del Decret Llei 3/2023).

Respecte a aquesta previsió, no es preveu quins són els mitjans que permetrien acreditar que la pèrdua del títol habilitador no ha quedat compensada, però s'entén que, de manera similar a una reclamació de responsabilitat patrimonial, es podria fer a través de qualsevol mitjà de prova i, en concret, s'hi podrien aportar pericials de tipus econòmic.

Quant a l'atorgament de la pròrroga, el Decret Llei no preveu cap limitació quantitativa a l'atorgament de pròrrogues, ni tampoc un procediment específic per a la seva aprovació, més enllà d'establir que la sol·licitud no es podrà presentar fins que transcorrin quatre anys des de l'entrada en vigor de la norma. En aquest marc, i a falta d'una previsió legal expressa, entenem que és un procediment al qual s'aplicaria el termini subsidiari de tres mesos que preveu l'article 21.3 de la Llei 39/2015 per a dictar i notificar resolució i que el silenci tindria un caràcter positiu, pel fet de no tenir encaix en cap dels supòsits de silenci negatiu que recull l'article 24.1 de la Llei 39/2015.

- Tant el període inicial de cinc anys com la seva eventual pròrroga tenen, per a tots els afectats, el caràcter d'indemnització per tots els conceptes relacionats amb les modificacions introduïdes pel Decret Llei amb relació al nou règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic (apartat 3 de la disposició transitòria segona del Decret Llei 3/2023).

El fet que es consideri que una pròrroga té un caràcter d'indemnització és, sense cap mena de dubte, un dels aspectes més controvertits del Decret Llei, tal com es va posar de manifest en la sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries. I és que, en efecte, a diferència dels instruments urbanístics que, fins ara, havien incidit en els HUT, i que els limitaven en endavant (com és el cas del PEUAT), el Decret Llei 3/2023 afecta els títols ja atorgats, la qual cosa situa aquesta mesura a mig camí entre una expropiació forçosa, ja que priva d'un títol administratiu atorgat prèviament, i la responsabilitat patrimonial urbanística, a conseqüència de l'exercici del *ius variandi* en les potestats d'ordenació del territori.

En aquests dos casos, no obstant això, la indemnització es fixa de manera individualitzada, i no amb un caràcter general, tal com fa la norma objecte d'aquest treball. En aquest ordre d'idees, hem de dir que, si bé el caràcter d'indemnització de la pròrroga pot recordar la limitació temporal de les conces-



La regulació dels HUT incideix en un títol administratiu per exercir una activitat econòmica en una propietat privada, i no versa sobre béns que, per naturalesa, pertanyen a tothom i s'han de destinar preferentment a l'ús general

sions en domini públic que prèviament havien estat atorgades a perpetuïtat, hi ha diferències essencials entre ambdós supòsits, atès que la regulació dels HUT incideix en un títol administratiu per exercir una activitat econòmica en una propietat privada, i no versa sobre béns que, per naturalesa, pertanyen a tothom i s'han de destinar preferentment a l'ús general.

A l'últim, si bé ja hem dit que, en els municipis no inclosos a l'annex, l'entrada en vigor del Decret Llei no té un efecte immediat, cal destacar que el règim transitori que s'acaba de descriure també es preveu que s'apliqui als municipis no inclosos a l'annex però que, en un futur, mitjançant l'ordre corresponent, passin a subjectar per primera vegada els habitatges d'ús turístic a una llicència urbanística prèvia. En aquest supòsit, el termini inicial de cinc anys i el termini per a la sol·licitud de pròrroga comencen a comptar des de l'entrada en vigor de l'ordre que designi la llista de municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i dels municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració (apartat 4 de la disposició transitòria segona del Decret Llei 3/2023).

## L'adaptació del planejament urbanístic

Com ja hem vist, el Decret Llei 3/2023 introdueix en el TRLUC una nova disposició addicional vint-i-setena, en virtut de la qual l'habitatge d'ús turístic només és compatible amb l'ús d'habitatge si ho permet expressament el planejament i quan es justifiqui la suficiència de sòl qualificat per a l'ús d'habitatge destinat al domicili habitual i permanent de la població resident, tenint en compte: el règim de tinença dels habitatges al municipi; el fet de no posar en risc la protecció de l'entorn urbà, i el principi del desenvolupament urbanístic sostenible de l'àmbit que s'ordeni.

No obstant l'anterior, el Decret Llei 3/2023 no estableix cap termini perquè els diferents municipis puguin adaptar els seus instruments de planejament ni un període transitori per a l'aplicació d'aquestes previsions.

De la mateixa manera, tampoc no s'hi preveu què succeeix en aquells supòsits en què, existint un instrument de planejament anterior que prevegi la compatibilitat entre l'ús d'habitatge i l'habitatge d'ús turístic (per exemple, a través d'un pla especial urbanístic), aquesta compatibilitat s'hagi establert amb criteris diferents dels que ara incorpora la disposició addicional vint-i-setena del TRLUC.

En aquest marc, i del tenor literal de la Llei, sembla que, en aquells casos en què o bé el planejament urbanístic no prevegi expressament aquesta compatibilitat o ho faci sobre la base de criteris diferents dels previstos a la disposició addicional vint-i-setena del TRLUC, no es podrien atorgar llicències per a la destinació d'habitatges d'ús turístic. Aquesta qüestió planteja dubtes de legalitat importants, tant des del punt de vista de l'autonomia municipal (article 137 de la CE) com des del punt de vista del respecte del principi de proporcionalitat (article 9 de la CE), especialment en aquells supòsits en què el municipi es trobi per sota del topall màxim de 10 habitatges d'ús turístic per cada 100 habitants. I és que, en definitiva, la manca de regulació implica la impossibilitat de destinar l'habitatge a l'ús turístic, la qual cosa contravé a una de les premisses de la intervenció administrativa en l'activitat dels particulars, del fet que el que no és prohibit és permès.



En aquells municipis que, tenint en compte els habitatges d'ús turístic habilitats degudament en el moment de l'entrada en vigor de la norma, ja es trobin per sobre del topall esmentat, això hi implica *de facto* una suspensió en l'atorgament d'aquestes llicències urbanístiques, una suspensió que, molt probablement, s'estendrà durant els cinc anys que atorga el Decret llei

Al seu torn, en aquells municipis que, tenint en compte els habitatges d'ús turístic habilitats degudament en el moment de l'entrada en vigor de la norma, ja es trobin per sobre del topall esmentat, això hi implica *de facto* una suspensió en l'atorgament d'aquestes llicències urbanístiques, una suspensió que, molt probablement, s'estendrà durant els cinc anys que atorga el Decret llei perquè aquests allotjaments obtinguin la llicència i, fins i tot, la seva possible pròrroga. Per tant, aquesta suspensió material en l'atorgament de llicències no compliria cap dels requeriments substantius, temporals ni procedimentals, que preveu la legislació urbanística per a la suspensió de llicències, i que estan recollits als articles 73 i 74 del TRLUC, i el fet que derivi d'una llei impedeix la interposició del recurs contenciós administratiu corresponent.

Així mateix, des del punt de vista econòmic i de la competència, aquesta moratòria, que, *de facto*, s'estableix respecte a la implantació de nous HUT, impedeix l'entrada de nous operadors al mercat, que queda vetada durant un termini de temps indeterminat. Addicionalment, s'ha de tenir en compte que, a diferència del que ha succeït quan s'ha aprovat un pla especial regulador dels allotjaments turístics, les limitacions que deriven del Decret llei 3/2023 únicament afecten els HUT, però no altres tipologies com ara hotels, hostals, pensions, càmpings, cases rurals, etc., la qual cosa sens dubte pot generar un efecte distorsionador en aquest sector de l'activitat econòmica.

### La conciliació entre els HUT i l'accés a l'habitatge: hi ha una manera millor?

Havent analitzat els aspectes principals del Decret llei 3/2023, és clar que ens trobem davant una regulació que pretén contribuir a solucionar un dels problemes estructurals del nostre país, com és l'accés a l'habitatge, en què cada mesura compta.

En efecte, l'escalada de preus dels habitatges de lloguer a Catalunya i la insuficiència de l'oferta en aquest mercat per satisfer les necessitats d'habitatge permanent i habitual de la ciutadania són realitats innegables, especialment cruentes en determinats municipis o zones, la qual cosa dificulta greument l'accés a aquest bé bàsic i, en definitiva, la garantia del dret reconegut a l'article 47 de la CE i a l'article 26 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, fet que exigeix la posada en marxa de polítiques públiques adequades per fer front a aquesta problemàtica.

Dit això, tant la forma escollida per abordar aquesta qüestió important com algun dels aspectes substantius d'aquesta regulació són, sota el nostre criteri, francament millorables. Aquest marge de millora no només es projecta en l'àmbit estrictament jurídic, sinó també des d'una perspectiva econòmica, tal com ha



L'escalada de preus dels habitatges de lloguer a Catalunya i la insuficiència de l'oferta en aquest mercat per satisfer les necessitats d'habitatge permanent i habitual de la ciutadania són realitats innegables, especialment cruentes en determinats municipis o zones, la qual cosa dificulta greument l'accés a aquest bé bàsic

posat de manifest l'Autoritat Catalana de la Competència, en l'*Informe de regulació 69/2023, sobre el Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic*, que alerta que l'exigència d'una llicència urbanística sotmesa a un contingent màxim de títols i una previsió expressa en el planejament urbanístic municipal és "altament restrictiva dels mecanismes de mercat", atès que afecta una variable de competència essencial com és la quantitat.

En aquest marc, és important assenyalar la desconexió de la regulació continguda en el Decret Llei 3/2023 respecte de la normativa turística (la qual ni tan sols s'hi esmenta) i els seus possibles efectes no desitjats en les prioritats fixades per aquesta regulació, com són assolir un turisme sostenible i de qualitat, capaç d'harmonitzar els interessos dels turistes, de la població local, dels inversors i dels empresaris, ja que la incertesa creada en un sector clau de l'activitat econòmica i la limitació temporal dels títols poden desincentivar certes inversions imprescindibles per complir aquests objectius, recollits tant al Pla estratègic de turisme de Catalunya 2018-2022 com al Compromís nacional per un turisme responsable de l'any 2022.

En vista de l'anterior, entenem que hi ha alternatives de regulació que podrien contribuir a conciliar els HUT amb l'accés a l'habitatge.

Aquestes alternatives de regulació exigrien, en primer terme, potenciar que siguin els municipis els que regulin els HUT, tenint en compte les singularitats del seu terme municipal, tant pel que fa a l'afluència turística com a les necessitats d'habitatge habitual, defugint criteris i fórmules generalitzats que difícilment són extrapolables a tots els municipis de Catalunya. Sobre aquesta qüestió, cal assenyalar que la limitació quantitativa que imposa el Decret Llei 3/2023 (un màxim de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants) comporta que en alguns municipis de la Costa Brava, de la Costa Daurada i de determinades àrees dels Pirineus s'hagi d'eliminar un nombre significatiu d'habitatges d'ús turístic; però, en municipis de l'àrea metropolitana i en altres capitals de província amb un nombre molt elevat d'habitants, eventualment s'hi podria incrementar el nombre d'aquesta tipologia d'allotjament turístic, com succeiria en el cas de Barcelona, on es podrien autoritzar més de 150.000 habitatges d'ús turístic addicionals als que hi ha en l'actualitat.

Segonament, seria convenient replantejar quin és el règim d'intervenció administrativa adequat sobre la destinació de l'habitatge a l'ús turístic i, en concret, si les raons imperioses d'interès general que es pretenen protegir no es podrien assolir mitjançant mesures diferents de la llicència, i que siguin menys restric-



tives i més favorables al lliure exercici de les activitats econòmiques. En aquest punt, una alternativa seria l'establiment de mecanismes de control *ex post*, com ara comunicacions prèvies o declaracions responsables, que es podrien limitar quantitativament, o bé l'establiment d'una regulació dinàmica, com seria un mecanisme CAT (*cap and trade*). Aquesta última opció, emprada en altres països, i que ja va ser plantejada per l'Autoritat Catalana de la Competència en la nota sobre l'aprovació inicial del PEUAT (OB 26/216), implicaria la creació i l'assignació d'uns drets de lloguer als propietaris d'habitatges, que es podrien limitar en aquells àmbits saturats turísticament (*cap*) i que podrien ser intercanviats en un mercat paral·lel de drets (*trade*) per tal que els propietaris afectats per la limitació obtinguessin una compensació, de manera similar al que succeeix amb els drets d'emissió.

En tercer lloc, i per al cas en què es mantingui el sistema de llicència urbanística regulada pel Decret llei 3/2023, l'assoliment d'un turisme de qualitat aconsellaria que els instruments de planejament regulessin l'"ús turístic" dels habitatges, tot fixant uns requisits específics per a aquells immobles residencials que es volguessin destinar a aquesta finalitat, com podrien ser una superfície mínima, condicions d'accessibilitat, mesures d'insonorització, etc. Així mateix, per tal de garantir una certesa més gran en l'exercici d'aquesta activitat econòmica i afavorir les inversions, es podria establir una durada superior dels títols administratius (ja fos amb un caràcter general o en funció de les inversions efectuades) o, si no és possible, preveure pròrrogues automàtiques si no es modifica el planejament urbanístic. Finalment, també seria necessari fixar uns criteris per a l'atorgament de les llicències urbanístiques en règim de concurrència, que alineessin els objectius d'ampliació del parc residencial amb la consecució d'un turisme de qualitat.

En definitiva, les opcions possibles són diverses, i la importància de la matèria exigeix un procés de reflexió que permeti arribar a la millor regulació possible.

## Per saber-ne més

Aguirre i Font, Josep M. “La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época* 15 (2021): 24-41.

Autoritat Catalana de la Competència. *Informe de regulació 69/2023, sobre el Decret llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic*. [https://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxius/actuacions/20231205\\_informe\\_regulacio\\_69\\_final\\_cat.pdf](https://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20231205_informe_regulacio_69_final_cat.pdf).

Consell de Garanties Estatutàries. *Dictamen 3/2023, d'1 de desembre, sobre el Decret llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic*. <https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20240321095112-1.pdf>

Generalitat de Catalunya. *Compromís nacional per un turisme responsable 2022*. [https://empresa.gencat.cat/web/.content/20\\_-\\_turisme/compromis\\_turisme\\_responsable/enllacos-destacats-article/Compromis.pdf](https://empresa.gencat.cat/web/.content/20_-_turisme/compromis_turisme_responsable/enllacos-destacats-article/Compromis.pdf).

—. *Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona, 1992. [https://portaljuridic.gencat.cat/web/.content/07\\_-\\_eines/documents/arxius/manual\\_elaboracio\\_normes\\_1992.pdf](https://portaljuridic.gencat.cat/web/.content/07_-_eines/documents/arxius/manual_elaboracio_normes_1992.pdf).

—. *Pla estratègic de turisme de Catalunya 2018-2022*. [http://empresa.gencat.cat/web/.content/20\\_-\\_turisme/coneixement\\_i\\_planificacio/documents/arxius/Pla-estrategic-de-turisme-de-Catalunya-2018-2022.pdf](http://empresa.gencat.cat/web/.content/20_-_turisme/coneixement_i_planificacio/documents/arxius/Pla-estrategic-de-turisme-de-Catalunya-2018-2022.pdf).

Padrós i Reig, Carlos. “El plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT) de Barcelona o los límites del derecho urbanístico como modo de intervención en el desarrollo de las actividades económicas”. *Revista General de Derecho del Turismo RGDT* 5 (2022).

Rodríguez Florido, Iván. “La regulación del alojamiento turístico en Barcelona: el PEUAT y los distintos pronunciamientos judiciales recaídos sobre su legalidad”. *Revista de Urbanismo y Edificación* 45 (2020): 295-312.

Rodríguez Font, Mariola. “El régimen autonómico de habilitación de viviendas para uso turístico – algunas propuestas de mejora regulatoria”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 26 (2023): 52-80.

Trayter Jiménez, Joan Manuel. “Simplificación administrativa y modificación o supresión de las técnicas de limitación o intervención”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* 47-48 (2016): 8-44.

Zaar, Miriam Hermi. “El derecho a la vivienda en el contexto del Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) de Barcelona y de sus planes antecesores”. *Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* 22 (2017).



