



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XV legislatura · sisè període · número 575 · dimarts 15 de setembre de 2026

TAULA DE CONTINGUT

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat

202-00064/15

Termini de presentació d'esmenes subsegüents al Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 3

4. Informació

4.53. Sessions informatives, compareixences, audiències i debats

4.53.03. Sol·licituds de sessió informativa

Sol·licitud de sessió informativa de la Comissió de Territori i Habitatge amb la consellera de Territori, Habitatge i Transició Ecològica sobre la gestió de l'episodi de pluges torrencials i inundacions el 22 i 24 d'agost de 2026 al Camp de Tarragona

354-00414/15

Sol·licitud i tramitació

4

Sol·licitud de sessió informativa de la Comissió de Territori i Habitatge amb la consellera de Territori, Habitatge i Transició Ecològica sobre els problemes de mobilitat del 12 d'agost de 2026 amb motiu de l'observació de l'eclipsi solar

354-00417/15

Sol·licitud i tramitació

4

4.53.05. Sol·licituds de compareixença i propostes d'audiència

Sol·licitud de compareixença d'una representació de la Plataforma contra la Llei 11/2025 davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre la necessitat de modificar aquesta llei per a eliminar la retroactivitat i la desprotecció en els habitatges protegits

356-01756/15

Sol·licitud

4

Sol·licitud de compareixença d'una representació de Ferrmed davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre el sistema Firrst com a solució al transport de mercaderies pel Corredor Mediterrani

356-01760/15

Sol·licitud

5

Sol·licitud de compareixença d'una representació de la plataforma Prou Excuses - Carreteres Segures al Baix Ter davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre la problemàtica de la seguretat i la sinistralitat a les carreteres de la comarca

356-01812/15

Sol·licitud

5

Sol·licitud de compareixença d'una representació de la Plataforma Defensem Ull-deter davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre les afectacions ambientals, socials i territorials del projecte de telecabin a l'estació de Vallter promogut per Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya

356-01822/15

Sol·licitud

5

Sol·licitud de compareixença d'Òscar Playà, director general de Rodalies de Catalunya, davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre el dispositiu de mobilitat previst per al dia de l'eclipsi i la seva gestió

356-01827/15

Sol·licitud

5

Sol·licitud de compareixença del secretari de Mobilitat i Infraestructures davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre els problemes de mobilitat del 12 d'agost amb motiu de l'observació de l'eclipsi solar

356-01828/15

Sol·licitud

6

Sol·licitud de compareixença d'una representació de l'Associació SVH Sense Vies davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre la necessitat de soterrar les vies del tren a Sant Vicenç dels Horts

356-01830/15

Sol·licitud

6

Sol·licitud de compareixença del secretari de Mobilitat i Infraestructures davant la comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre el compliment dels plans de descarbonització de la flota d'autobusos interurbans que estableix el Decret Llei 5/2026

356-01831/15

Sol·licitud

6

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

Proposició de llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació de Catalunya i del Consell General de les Cambres

202-00055/15

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

6

Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat

202-00064/15

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

34

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

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

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

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat

202-00064/15

TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES SUBSEGÜENTS AL DICTAMEN DEL
CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Termini: 30 dies hàbils (del 16.09.2026 al 29.10.2026).

Finiment del termini: 30.10.2026; 10:30 h.

Acord: Mesa del Parlament, 09.09.2026.

4. Informació

4.53. Sessions informatives, compareixences, audiències i debats

4.53.03. Sol·licituds de sessió informativa

Sol·licitud de sessió informativa de la Comissió de Territori i Habitatge amb la consellera de Territori, Habitatge i Transició Ecològica sobre la gestió de l'episodi de pluges torrencials i inundacions el 22 i 24 d'agost de 2026 al Camp de Tarragona

354-00414/15

SOL·LICITUD I TRAMITACIÓ

Sol·licitud de compareixença: Joan Garriga Doménech, juntament amb un altre diputat del GP VOX (reg. 102845).

Admissió a tràmit i acord de tramitació com a sessió informativa: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

Sol·licitud de sessió informativa de la Comissió de Territori i Habitatge amb la consellera de Territori, Habitatge i Transició Ecològica sobre els problemes de mobilitat del 12 d'agost de 2026 amb motiu de l'observació de l'eclipsi solar

354-00417/15

SOL·LICITUD I TRAMITACIÓ

Sol·licitud de compareixença: Ester Capella i Farré, del GP ERC (reg. 103102).

Admissió a tràmit i acord de tramitació com a sessió informativa: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

4.53.05. Sol·licituds de compareixença i propostes d'audiència

Sol·licitud de compareixença d'una representació de la Plataforma contra la Llei 11/2025 davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre la necessitat de modificar aquesta llei per a eliminar la retroactivitat i la desprotecció en els habitatges protegits

356-01756/15

SOL·LICITUD

Presentació: Salvador Vergés i Tejero, juntament amb un altre diputat del GP Junts (reg. 95322).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

Sol·licitud de compareixença d'una representació de Ferrmed davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre el sistema Firrst com a solució al transport de mercaderies pel Corredor Mediterrani

356-01760/15

SOL·LICITUD

Presentació: Lluís Mijoler Martínez, del GP Comuns (reg. 96277).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

Sol·licitud de compareixença d'una representació de la plataforma Prou Excuses - Carreteres Segures al Baix Ter davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre la problemàtica de la seguretat i la sinistralitat a les carreteres de la comarca

356-01812/15

SOL·LICITUD

Presentació: GP PSC-Units, GP Junts, GP ERC, GP PPC, GP Comuns, GP CUP-DT (reg. 101112).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

Sol·licitud de compareixença d'una representació de la Plataforma Defensem Ulldeter davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre les afectacions ambientals, socials i territorials del projecte de telecabina a l'estació de Vallter promogut per Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya

356-01822/15

SOL·LICITUD

Presentació: Ester Capella i Farré, juntament amb un altre diputat del GP ERC (reg. 102790).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

Sol·licitud de compareixença d'Òscar Playà, director general de Rodalies de Catalunya, davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre el dispositiu de mobilitat previst per al dia de l'eclipsi i la seva gestió

356-01827/15

SOL·LICITUD

Presentació: David Cid Colomer, del GP Comuns (reg. 102857).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

Sol·licitud de compareixença del secretari de Mobilitat i Infraestructures davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre els problemes de mobilitat del 12 d'agost amb motiu de l'observació de l'eclipsi solar

356-01828/15

SOL·LICITUD

Presentació: Ester Capella i Farré, del GP ERC (reg. 103105).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

Sol·licitud de compareixença d'una representació de l'Associació SVH Sense Vies davant la Comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre la necessitat de soterrar les vies del tren a Sant Vicenç dels Horts

356-01830/15

SOL·LICITUD

Presentació: Salvador Vergés i Tejero, juntament amb un altre diputat del GP Junts (reg. 103271).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

Sol·licitud de compareixença del secretari de Mobilitat i Infraestructures davant la comissió de Territori i Habitatge perquè informi sobre el compliment dels plans de descarbonització de la flota d'autobusos interurbans que estableix el Decret llei 5/2026

356-01831/15

SOL·LICITUD

Presentació: Andrés Bello Sanz, del GP VOX (reg. 103287).

Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió de Territori i Habitatge, 10.09.2026.

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

Proposició de llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació de Catalunya i del Consell General de les Cambres

202-00055/15

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 102800 / Coneixement: Mesa del Parlament, 09.09.2026

Al president del Parlament

Senyor,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, una còpia del Dictamen 3/2026, d'aquest Consell, emès el 10 d'agost de 2026, en relació amb la Proposició de llei de les cam-

bres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya.

Atentament,

Barcelona, 11 d'agost de 2026

Enoch Albertí i Rovira, president del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Dictamen 3/2026, de 10 d'agost, sobre la Proposició de llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya

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

Dictamen

Sol·licitat per dos grups parlamentaris del Parlament de Catalunya, el Grup Parlamentari Comuns i el Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular - Defensem la Terra, respecte del Dictamen de la Comissió d'Empresa i Treball, sobre la Proposició de llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya (BOPC 550, de 16 de juliol de 2026).

Antecedents

1. El dia 22 de juliol de 2026 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de 21 de juliol (Reg. núm. E2026000274) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, de 21 de juliol, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Dictamen de la Comissió d'Empresa i Treball, sobre la Proposició de llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya, presentada el dia 17 de juliol de 2026, per dos grups parlamentaris, el Grup Parlamentari Comuns i el Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular - Defensem la Terra (reg. Parlament 99227).

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 23 de juliol de 2026, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent la consellera senyora Eva Pons Parera.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 10 d'agost de 2026 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del dictamen

De conformitat amb els antecedents, el Grup Parlamentari Comuns i el Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular - Defensem la Terra, a través dels seus respectius portaveus, han sol·licitat, d'acord amb els articles 16.1.b i 23.b LCGE, l'emissió d'un dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de diversos preceptes de la Proposició de llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya, en la redacció derivada del Dictamen de la Comissió d'Empresa i Treball del Parlament aprovada el 16 de juliol de 2026 (en endavant, Proposició de llei). La Proposició de llei va ser presentada pel Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, Grup Parlamentari de Junts, Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya i Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (BOPC núm. 272, 14 de juliol de 2025).

En aquest fonament jurídic exposarem breument el contingut i la finalitat de la Proposició de llei i el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen els grups peticionaris i, finalment, assenyallarem l'estructura que seguirà el Dictamen per tal de tractar les qüestions que se susciten.

1. La Proposició de llei, d'acord amb el seu preàmbul, desplega els articles 45.7 i 125 EAC i la Llei de l'Estat 4/2014, d'1 d'abril, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació (en endavant, Llei 4/2014), amb l'objectiu de redefinir les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació de Catalunya i el Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya, per adequar la regulació a la legislació bàsica i adaptar-la tenint en compte el temps transcorregut des de l'aprovació de la Llei 14/2002, de 27 de juny, de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació de Catalunya i del Consell General de les Cambres, a fi de «regular-les i estructurar-les de nou i dotar-les de plena seguretat jurídica i utilitat econòmica».

Així, el preàmbul de la iniciativa identifica com a motiu principal de la seva aprovació l'establiment d'un sistema públic i privat de finançament de les cambres i del Consell General de les Cambres.

Amb aquesta finalitat, la iniciativa legislativa dictaminada actualitza la normativa de cambres i en desplega les funcions de representació, defensa i promoció dels interessos generals del comerç, la indústria, els serveis i la navegació, i també de prestació de serveis a les empreses.

La norma conté un total de setanta-dos articles, distribuïts en quatre títols, set disposicions addicionals, quatre de transitòries, una de derogatòria i tres de finals.

Convé assenyalar d'antuvi que la numeració dels articles presenta diverses errades, com ara l'absència d'un article 5 així com l'alteració de l'ordre correlatiu a partir de l'article 56, que és seguit, sense solució de continuïtat, pels articles 62, 63, 64, 64 *bis*, 57 *bis*, 58, 59, 60, 64 quinquies, 61 i 57. Així mateix, també s'observen errors en la numeració interna dels apartats dels articles 25 *ter* (que s'inicia amb l'apartat 3), 25 *quater* (que s'inicia amb l'apartat 8), 41 *bis* (que s'inicia amb l'apartat 4) i 41 *ter* (que s'inicia amb l'apartat 7). Dit això, en aquest Dictamen se seguirà estrictament la numeració recollida a la Proposició llei, amb el benentès que haurà de ser el legislador qui esmeni aquests errors.

El títol preliminar de la iniciativa conté únicament l'article 1, que estableix el doble objecte de la norma: d'una banda, regular les cambres oficials de comerç, indústria i serveis de l'àmbit territorial de Catalunya (en endavant, les Cambres Oficials), les quals reben la denominació de cambres de comerç, indústria, serveis i navegació on tenen representació d'interessos naviliers marítims o aeris, i, de l'altra, regular el Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria,

Serveis i Navegació de Catalunya (en endavant, el Consell General de les Cambres o CGC).

El títol I, dedicat a la regulació de les cambres oficials, inclou vuit capítols i trenta-sis articles que en fixen la naturalesa, el règim jurídic i les finalitats (cap. I); les funcions, activitats i els instruments (cap. II); l'àmbit territorial (cap. III); l'adscripció i el cens públic d'empreses (cap. IV); el règim i el procediment electoral (cap. V); els òrgans de govern (cap. VI); la secretaria general, la direcció i el personal (cap. VII), i el finançament (cap. VIII).

En concret, l'article 2 defineix les cambres oficials com a «corporacions de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de llurs finalitats i per a l'exercici i el desenvolupament de les funcions i les activitats que tenen atribuïdes legalment», les quals «es configuren com a òrgans consultius i de col·laboració amb les administracions públiques, sens perjudici dels interessos privats que persegueixen, amb una estructura i un funcionament intern democràtics».

El títol II regula el Consell General de les Cambres i es divideix en cinc capítols, relatius a la seva naturalesa, el règim jurídic, les finalitats i funcions (cap. I); els òrgans de govern (cap. II); la secretaria general, la direcció i el personal (cap. III); el finançament (cap. IV) i el funcionament dels òrgans de govern (cap. V).

El títol III es divideix en set capítols i conté les disposicions comunes aplicables tant a les cambres oficials com al Consell General de Cambres.

Les disposicions addicionals preveuen, entre d'altres, que el Govern ha de promoure que les cambres oficials representin els interessos generals que els són propis en els òrgans administratius o en els organismes públics i publicoprivats de composició plural en els quals els dits interessos s'hagin de tenir en consideració (disp. add. tercera) i que ha de vetllar, a través del departament competent en la matèria, perquè les propostes de normativa i altres iniciatives dels departaments facilitin l'assoliment de les finalitats camerals i la participació de les cambres en l'acció de govern (disp. add. quarta).

Les disposicions transitòries estableixen un termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la norma per a l'adaptació dels reglaments de règim interior, dels codis de bones pràctiques i dels codis de conducta de les Cambres oficials i el CGC (disp. trans. primera), així com la continuïtat del mandat dels òrgans de govern existents i de les mateixes Cambres oficials (disp. trans. segona i tercera, respectivament), i el règim transitori aplicable a les persones nomenades secretari o secretària general abans de l'entrada en vigor de la llei (disp. trans. quarta).

A l'últim, la norma deroga la Llei 14/2002 i el Decret Llei 3/2017, de 27 de juny, de mesures urgents per a la celebració d'eleccions a les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació de Catalunya i constitució dels seus òrgans de govern, així com qualsevol altra norma que la contradigui (disp. derog. única). Així mateix, conté tres disposicions finals: la primera faculta el Govern o la persona titular del departament competent en la matèria per dictar les disposicions reglamentàries necessàries per desplegar i aplicar la llei; la segona es refereix a l'habilitació pressupostària, i la tercera determina que la norma entrarà en vigor al cap de vint dies de la seva publicació al DOGC.

2. El preàmbul de la norma objecte de Dictamen posa en valor la llarga tradició a Catalunya de les corporacions de comerciants, industrials i naviliers. Les actuals cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació tenen els seus orígens en les entitats que van erigir la Llotja de Mar, el Consolat de Mar i la Junta de Comerç, les quals han format part de la realitat institucional de Catalunya en el doble vessant representatiu de les activitats econòmiques i de col·laboració amb l'Administració (par. primer).

La primera llei catalana que va regular les cambres oficials és la vigent Llei 14/2002, ja esmentada. Aquesta norma va adaptar a la realitat de Catalunya la

normativa bàsica de cambres que, en el moment de la seva aprovació, era la Llei 3/1993, de 22 de març, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació, primera norma estatal amb rang de llei aprovada en aquesta matèria durant l'etapa constitucional i que fou objecte del Dictamen del Consell Consultiu, predecessor d'aquest Consell, núm. 184, de 4 de maig de 1993. La Llei bàsica va ser modificada, entre d'altres, pel Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre, d'actuacions en l'àmbit fiscal, laboral i liberalitzadores per fomentar la inversió i la creació d'ocupació, sobre el qual es va pronunciar el DCGE 1/2011, de 22 de febrer. Així mateix, la Llei 14/2002 va crear i regular el Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya. Amb posterioritat, el legislador estatal va aprovar la Llei 4/2014 abans esmentada, que va substituir la normativa bàsica precedent.

Finalment, la llei catalana ha estat desenvolupada pel Decret 85/2023, de 2 de maig, sobre el règim electoral de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació de Catalunya i la constitució dels òrgans de govern del Consell General de les Cambres de Catalunya, recentment modificat pel Decret 139/2026, de 28 de juliol, el qual aprofundeix en la digitalització del procés electoral de les cambres catalanes i la protecció de les dades personals; estableix la possibilitat de votació exclusivament remota i modifica alguns terminis.

3. Pel que fa a la petició de dictamen, els sol·licitants adrecen els seus dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat als grups de preceptes següents, pels motius que se sintetitzen a continuació i es desenvolupen en els fonaments jurídics següents:

a) En primer lloc, els articles 25 *bis.c*, 30.2.c i, per connexió, els articles 25 *ter.4 bis*, 25 *quater.c* (referència que s'entén feta a l'article 25 *quater.8.c* atès que és l'únic apartat d'aquest article que inclou subapartats), 27.1 i 29.1 de la Proposició de llei, en la mesura que permeten que els vocals del ple de les cambres que hi accedeixen en representació de les empreses de més aportació voluntària participin en l'elecció de la presidència i del comitè executiu i puguin ser elegits per ocupar aquests càrrecs.

Els sol·licitants consideren que aquests preceptes poden ser contraris als principis d'igualtat davant la llei, interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i seguretat jurídica (art. 14 i 9.3 CE), en connexió amb els articles 1.1 i 9.2 CE i 4.2 i 4.3 EAC.

També qüestionen la coherència d'aquesta regulació amb l'exigència d'una estructura i un funcionament intern democràtics i amb el dret de les persones electores a elegir els òrgans de govern i a ésser-hi elegides, tal com preveuen els articles 2.1 i 19.5 de la iniciativa.

b) En segon lloc, els articles 3.3 *bis*, 4.1.a i 4.2.j i la disposició addicional tercera, en la mesura que atribueixen o promouen la participació activa de les cambres en òrgans administratius, organismes públics o publicoprivats de composició plural, així com en òrgans de govern d'infraestructures i sistemes generals.

c) Finalment, els articles 4.2.l, 4.2.m i 4.2.n relatius a la participació en l'organització de la formació pràctica i la formació professional dual; a la col·laboració per a facilitar informació i orientació sobre el procediment d'avaluació i acreditació per al reconeixement de les competències professionals adquirides per l'experiència laboral, i a la col·laboració en programes de formació, respectivament.

En relació amb els preceptes dels blocs b i c anteriors, els grups peticionaris expressen dubtes sobre la seva adequació a l'article 7 CE i als apartats 4, 6 i 7 de l'article 45 EAC.

Esmenten, així mateix, les propostes incloses en el Dictamen 16/2025 del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. Així, admeten que el pronunciament d'aquest òrgan no constitueix per si mateix un paràmetre de constitucionalitat o d'estatutarietat, tot i que consideren que es tracta d'un «antecedent institucional

rellevant, perquè identifica el possible solapament entre les funcions d'una corporació de dret públic tutelada per l'Administració i els espais de participació, representació i concertació que l'ordenament reserva o atribueix de manera singular als agents socials».

Pel que fa específicament als dubtes sobre els articles relatius a la col·laboració de les cambres oficials en l'àmbit de la formació professional, els sol·licitants esgrimeixen que la Llei orgànica 3/2022, de 31 de març, d'ordenació i integració de la formació professional, estableix que la governança executiva i estratègica del sistema ha de tenir com a interlocutors principals les organitzacions sindicals i empresarials més representatives.

L'escrit dels grups parlamentaris finalitza amb un conjunt de catorze peticions de pronunciament adreçades al Consell, el gruix de les quals es corresponen amb la síntesi anterior. Addicionalment, inclou diverses peticions de pronunciaments interpretatius concrets de la norma dictaminada i demana també un pronunciament sobre els altres preceptes de la Proposició de Llei que puguin resultar afectats per connexió o per conseqüència.

4. Fetes les consideracions anteriors, conformen l'objecte d'aquest Dictamen els articles 3.3 *bis*, 4.1.a, 4.2.j, 4.2.l, 4.2.m, 4.2.n, 25 *bis.c*, 25 *ter.4 bis*, 25 *quater.8.c*, 27.1, 29.1, 30.2.c i la disposició addicional tercera de la Proposició de Llei.

Per tal de donar resposta a les qüestions plantejades, en el fonament jurídic segon analitzarem el marc constitucional i estatutari de les cambres oficials des de la perspectiva substantiva i competencial.

Seguidament, en el fonament jurídic tercer tractarem el paràmetre constitucional i estatutari relatiu a la composició dels seus òrgans de govern i l'aplicarem als preceptes qüestionats. A continuació, en el fonament jurídic quart, analitzarem l'adequació constitucional i estatutària de la representació i participació institucionals atribuïdes per la norma a les cambres oficials. Finalment, en el fonament jurídic cinquè i darrer, examinarem la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes relatius a les funcions de les cambres oficials en matèria de formació professional.

Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria de cambres oficials i, en especial, sobre el seu reconeixement constitucional

Per tal de poder resoldre els dubtes de constitucionalitat i estatutarietat que planteja la sol·licitud de dictamen, hem de començar per establir, amb caràcter general el marc constitucional i estatutari de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació, tant pel que fa a la seva configuració, com a la distribució de competències en aquesta matèria.

1. L'article 52 CE estableix que «[l]a llei regularà les organitzacions professionals que contribueixin a la defensa dels interessos econòmics que els siguin propis. L'estructura interna i el funcionament hauran de ser democràtics».

D'entrada, sens perjudici de les consideracions que efectuarem a continuació, hom pot avançar, atès el seu tenor literal, que aquest precepte constitucionalitza la possible existència d'una pluralitat, no determinada ni caracteritzada, d'organitzacions professionals amb configuracions diferenciades, en front d'una hipotètica legislació que pretengués abolir-les.

D'acord amb el nostre Dictamen 1/2011 «[l]a institució de les cambres de comerç troba el seu ancoratge constitucional en l'article 52 CE [...] malgrat que no esmenta les cambres de comerç de manera expressa en el seu text, els atorga la corresponent cobertura constitucional en el si de l'expressió "les organitzacions professionals que contribueixin a la defensa dels interessos econòmics que els siguin propis"» (FJ 2)

La ubicació de l'article 52 en el capítol III del títol I de la Constitució, que inclou els «[p]rincipis rectors de la política social i econòmica», expressa en l'àmbit organitzatiu la relació entre Estat i societat característica d'un Estat social i democràtic de dret (art. 1.1. CE), que es tradueix, en paraules del Tribunal Constitucional:

«tanto en la participación de los ciudadanos en la organización del Estado como en una ordenación por el Estado de entidades de carácter social en cuanto a su actividad presenta un interés público relevante, si bien los grados de intensidad de esta ordenación y de intervención del Estado pueden ser diferentes, lo que se explica no solo por la libertad de que dispone el legislador en el marco constitucional, sino también por la confluencia de diversos principios, como el del pluralismo político en relación a los partidos políticos, dado su carácter de organizaciones sociales con relevancia constitucional (art. 6 de la Constitución) o el derecho de libertad sindical en cuanto se traduce en la creación de sindicatos.» (STC 18/1984, de 7 de febrer FJ 3)

I continua dient:

«[J]unto a estas formaciones sociales con relevancia constitucional [...] la Constitución se refiere a otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (arts. 36, 52 y 131), los cuales pueden llegar a ser configurados como Corporaciones de Derecho Público en determinados supuestos (art. 15 de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico).»

D'acord amb la seva estructura i contingut, és clar que l'article 52 CE no predetermina un model únic de les organitzacions professionals que reconeix. Així, amb caràcter general, la STC 132/1989, de 18 juliol, va establir que els mandats constitucionals (especialment els derivats dels articles 22, 28 i, segons el tipus de corporació, els articles 36 o 52) no imposen preservar el model tradicional d'aquestes corporacions, ni que el legislador resti vinculat per les decisions i normes configuradores emeses en un moment històric determinat.

En el cas de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació –amb una denominació canviant al llarg del temps–, el Tribunal Constitucional n'ha avalat la configuració legal com a corporacions de dret públic, amb una base privada o associativa –en integrar-se pels operadors econòmics corresponents– i destinatàries de funcions públiques atribuïdes per l'ordenament (STC 179/1994, de 16 de juny, 107/1996, de 12 de juny i 206/2001, de 22 d'octubre, entre d'altres).

En relació amb el caràcter bífrot d'aquestes organitzacions, s'ha diferenciat una dimensió funcional doble: una funció corporativa, quan actuen en defensa dels interessos generals empresarials, i funcions públiques quan exerceixen competències atribuïdes per llei o delegades subjectes a la tutela de l'Administració.

L'evolució jurisprudencial ha acompanyat el trànsit des de les restes d'una visió corporativista, en què les funcions de defensa d'interessos sectorials, propis d'una categoria professional, malgrat tenir repercussió en els interessos generals, no justificaria l'obligatorietat de l'adscripció a aquest tipus d'organitzacions (STC 179/1994, FJ 10), per arribar a considerar que les cambres compleixen funcions de caràcter publicoadministratiu rellevants per a la consecució de fins públics que legitimen l'adscripció forçosa (STC 107/1996, FJ 4, i totes les posteriors).

La precitada STC 107/1996 destacava la rellevància constitucional de les funcions de les cambres oficials, les quals contribueixen a la realització de diversos mandats constitucionals, en dir:

«Y además, se trata de funciones de clara relevancia constitucional. El asesoramiento de la Administración [...] aspira a conseguir la eficacia de la actuación de ésta (art. 103.1 CE), la proposición de reformas o medidas necesarias o convenientes [...] está en la línea de la colaboración de las organizaciones profesionales a que alude el artículo 131.2 CE, la recopilación de costumbres, usos y prácticas [...] contribuye a la realización de las exigencias el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la colaboración en las enseñanzas de Formación Profesional [...] responde no solo a los imperativos del art. 40.2 CE, sino también a los de promoción a través del trabajo (art. 35.1 CE), las actividades en el terreno del comercio

exterior [...] “función propia” de las Cámaras [...] revisten una especial importancia en el marco de una economía de mercado (art. 38 CE).» (FJ 6)

De l'article 52 CE en destaquen dues altres previsions: en primer lloc, l'existència d'una reserva de llei per regular aquest tipus d'organitzacions i, en segon terme, l'exigència de caràcter democràtic en l'estructura interna i el seu funcionament.

La reserva de llei implica que el nucli de la regulació de les cambres s'ha de contenir en una llei i que la norma reglamentària hi podrà col·laborar quan existeix una habilitació legal prèvia. Al respecte, el Tribunal Constitucional ha subratllat que l'article 52 CE «encomienda a la ley un particular protagonismo en la conformación concreta de estas organizaciones profesionales» (STC 107/1996, FJ 10.A, fent cita de les STC 113/1994, de 14 d'abril, FJ 9 i 179/1994, FJ 5).

L'amplitud de la remissió al legislador de l'article 52 CE en la regulació d'aquestes organitzacions, respectant la determinació constitucional que «contribueixin a la defensa dels interessos econòmics que els siguin propis», ja es va posar de manifest en el DCGE 1/2011, FJ 2, on dèiem: «[d]'aquesta manera, la configuració del seu règim jurídic, així com el detall de les seves funcions i la regulació de la seva organització i funcionament, es remeten a la voluntat de legislador. No hi ha, per tant, un contingut constitucional mínim garantit sinó que únicament la legítima defensa i representació dels interessos socials i econòmics, ordenada segons el principi democràtic, obté la previsió explícita de la norma fonamental (STC 179/1994, de 16 de juny, FJ 5). La resta de la seva conformació, tant material com formal, és diferida a la normativa sectorial que pugui adoptar en cada moment històric el poder legislatiu, d'acord amb el model o les opcions que estimi més adequades o adients per donar compliment a la finalitat de cada categoria o tipus d'entitat pública» (DCGE 1/2011, FJ 2).

En el mateix Dictamen 1/2011, l'esmentat principi de llibertat de configuració del legislador es projecta, de manera més específica, sobre les funcions de les cambres, en dir: «[d]'altra banda, les funcions juridicopúbliques que tinguin atribuïdes les cambres de comerç, així com el seu abast, intensitat i nivell de col·laboració amb les administracions públiques de base territorial, són també àmbits que recauen en l'esfera de determinació del legislador, que pot actuar amb un ampli marge de llibertat en l'elecció del rol i la naturalesa que atribueix a aquestes organitzacions de defensa i representació d'interessos econòmics».

Aquesta consideració es fonamenta, en l'esmentada opinió consultiva, en la jurisprudència constitucional que fa èmfasi en el marge de què disposa el legislador a l'hora de crear i configurar les cambres i en què s'observa un principi de deferència en la interpretació constitucional de les opcions acollides per la llei (STC 132/1989, FJ 9; STC 107/1996, FJ 6 i seg., entre d'altres).

En segon terme, i pel que fa al límit constitucional exprés relatiu als requisits d'organització i el funcionament democràtic d'aquestes entitats de dimensió social, escau partir un cop més de les consideracions generals de la STC 132/1989, quan establia que «[s]i el legislador (estatal o autonómico) estima conveniente la colaboración en funciones públicas de una representación de intereses sociales, a él le corresponde precisar los términos de esa colaboración, y la instrumentación de los métodos representativos a adoptar, con las innovaciones que estime convenientes, tanto en cuanto a la amplitud o extensión del sector social a integrar, como en cuanto a la intensidad y métodos de participación» (FJ 9).

Pel que fa a les cambres oficials, el Tribunal Constitucional ha considerat que la clàusula final de l'article 52 CE posa en relleu «su última y decisiva dimensión social, su carácter último de formas de organización social. Su base, en efecto, es siempre social, sus órganos son de extracción social, sus intereses, por más que pueden ser también generales, son siempre y en último término intereses sociales. Sólo así se entiende la terminante disposición con la que concluyen estos precep-

tos constitucionales: Su estructura interna y su funcionamiento habrán de ser “democráticos”; al igual que la garantía prevista para las formaciones sociales reconocidas en los arts. 6 y 7 de la Constitución» (STC 113/1994, de 14 d'abril, FJ 9 i 179/1994, de 16 de juny, FJ 5).

És a dir, encara que es tracti d'ens subjectes a la tutela de l'Administració, en virtut de la seva «última y decisiva dimensión social», orgànicament les cambres han d'articular-se sobre la base de tècniques representatives de la voluntat del grup o sector social que integren, voluntat que s'haurà d'expressar en la seva gestió i govern.

Finalment, en tant que organitzacions representatives i corporatives, les cambres oficials gaudeixen d'autonomia organitzativa. Aquesta potestat d'autoorganització es tradueix en l'aprovació dels seus reglaments de règim interior (art. 16 Llei 4/2014 i art. 2.3 Llei 14/2002).

2. Per tal d'emmarcar adequadament l'anàlisi de les qüestions formulades en la sol·licitud de dictamen, malgrat que com s'ha dit en el fonament jurídic primer els grups sol·licitants no discuteixen directament la base competencial de la iniciativa legislativa, és necessari abordar de manera sintètica la distribució de competències en matèria de cambres oficials.

El precitat DCGE 1/2011, centrant-se en la figura de les cambres oficials de comerç i remetent-se a una doctrina constitucional prèvia (especialment la STC 206/2001, que donava resposta al recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de la Generalitat sobre la Llei 3/1993; les STC 179/1994 i 107/1996 i, prèviament, les STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 26, i 20/1988, de 18 de febrer, FJ 4, emeses amb motiu del Projecte de Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic i de la Llei del procés autonòmic), constata la incidència recurrent del títol competencial de l'article 149.1.18 CE en aquest àmbit. En altres paraules, diu que «la doctrina constitucional ha interpretat que aquesta competència empara la intervenció legislativa de caràcter bàsic en el règim jurídic de les entitats públiques corporatives». Nogensmenys, en el cas de les cambres oficials, reconeix que es tracta d'una incidència especialment limitada, «atesa la seva vinculació amb l'Administració de les comunitats autònomes i no pas amb la de l'Estat, llevat de qüestions molt específiques (per totes, STC 22/1999, de 25 de febrer, FJ 2)» (FJ 3.1).

De fet, en el mateix Dictamen i fonament jurídic recalca que, a l'esmentada STC 206/2001, el Tribunal Constitucional va invalidar el caràcter bàsic de nombrosos preceptes de la Llei 3/1993 amb l'argumentació que les cambres de comerç, malgrat que són entitats que han estat categoritzades pel legislador com a corporacions públiques, pel fet que poden tenir encomanades determinades funcions jurídicopúbliques, en cap cas no són equiparables a les administracions territorials i, en conseqüència, l'habilitació competencial de l'Estat per intervenir en la seva regulació és molt menor. I que, al mateix temps, en la part dispositiva d'aquesta resolució, el Tribunal admet la possibilitat, com hem vist, «que les bases estatals de l'article 149.1.18 CE configuren els elements essencials del règim jurídic de les cambres de comerç que, entre d'altres, consistirien en els principis i les regles bàsiques a què aquestes han d'ajustar la seva organització i la fixació de les seves funcions i finalitats característiques» (FJ 4).

L'article 125 EAC, relatiu a les «Corporacions de dret públic i professions titulades», pel que aquí interessa, atribueix a la Generalitat una competència exclusiva en matèria de corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals, respectant el que disposen els articles 36 i 139 CE. L'apartat 1 de l'esmentat precepte estatutari inclou, entre d'altres àmbits materials: la regulació de l'organització interna, del funcionament i del règim econòmic, pressupostari i comptable, i també del règim de col·legiació i adscripció, dels drets i deures de llurs membres i del règim disciplinari (lletra a); la creació i l'atribució de funcions (lletra b); la tutela administrativa (lletra c), i el sistema i el procediment electorals aplica-

bles a l'elecció dels membres de les corporacions (lletra *d*). Aquestes facultats es reconeixen salvant el que estableix l'apartat segon de l'article 125 EAC, d'acord amb el qual «[c]orrespon a la Generalitat la competència compartida sobre la definició de les corporacions a què fa referència l'apartat 1 i sobre els requisits per a crear-ne i per a ésser-ne membre». Sobre aquest repartiment de funcions la STC 31/2010, de 28 de juny, va dir que cal reconèixer la competència del legislador estatal, a l'empара de l'article 149.1.18 CE, per establir els principis i les regles bàsiques a les quals han d'ajustar-se aquestes corporacions en la mesura que exerceixen funcions de caràcter públic (FJ 71).

En aquest context, la Llei 4/2014 estableix a la seva disposició final primera que, llevat determinades parts de la Llei emparades en altres títols competencials (capítol V, pel que fa a la regulació de la Cámara General de España, dictat a l'empара de l'article 149.1.13 CE, i els apartats 1 i 2 de l'article 36, a l'empара de l'article 149.1.6 CE), la resta de l'articulat de la Llei constitueix legislació bàsica en virtut de l'article 149.1.18 CE, i és d'aplicació general per a totes les administracions públiques, si bé se n'exceptua expressament l'article 5.2, relatiu a les funcions que podran dur a terme les cambres oficials d'acord amb la legislació autonòmica.

Tercer. El marc constitucional i estatutari de la composició dels òrgans de govern de les cambres oficials i la seva aplicació als preceptes sol·licitats

En aquest fonament jurídic analitzarem la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles de la Proposició de llei que fan referència a la composició dels òrgans de les cambres, a partir del paràmetre específic adduït en relació amb aquest primer bloc de preceptes.

1. Com hem dit, els dos grups parlamentaris demanen que ens pronunciem sobre la constitucionalitat dels articles 25 *bis.c* i 30.2.c i, per connexió, dels articles 25 *ter.4.bis*; 25 *quater.8.c*; 27.1 i 29.1 de la Proposició de llei.

L'article 25 *bis* de la Proposició de llei, que regula la «Composició del ple de la cambra», estableix la classificació de les vocalies que integren aquest òrgan en tres grups, que són: en primer lloc, un mínim de dos terços de vocals elegits per sufragi lliure, igual, directe i secret entre totes les persones electores de la cambra (lletra *a*); en segon lloc, fins a un deu per cent de vocals escollits pels vocals anteriors entre «persones de reconegut prestigi en la vida econòmica de l'àmbit territorial de la cambra» (lletra *b*); i, en tercer terme, disposa, sintèticament i en allò que ara ens afecta, que la resta de vocals són persones «en representació de les empreses de més aportació voluntària a la cambra, elegides d'acord amb els requisits i el sistema d'elecció que determini el reglament de règim intern de cada cambra de conformitat amb el que estableix aquesta llei». Aquesta darrera tipologia de vocals és la norma nuclear que motiva el retret d'inconstitucionalitat.

Els subapartats 1r a 5è de la citada lletra *c* de l'article 25 *bis*, que s'inclouen també en la petició, determinen que: 1r) les empreses amb més aportació voluntària s'han de comprometre a mantenir l'aportació durant el mandat, amb la previsió de la conseqüència de pèrdua de la condició de vocal en cas d'incompliment del compromís i la remissió al reglament de règim interior de cada cambra al qual li correspon l'establiment dels mecanismes necessaris per garantir la percepció de les aportacions voluntàries a l'efecte de poder sufragar les despeses per al compliment de les finalitats i funcions de les cambres; 2n) es condiciona l'eleligibilitat per aquesta via al compliment per les empreses de major aportació voluntària dels requisits establerts per a les empreses candidates a ésser elegides per sufragi de les persones electores (per tant, de l'art. 21, sobre «Drets electorals»); 3r) s'estableix que les empreses de més aportació voluntària que compleixin els requisits per a ésser electores (d'acord amb els art. 19 i 20 de la Proposició) també tenen el dret de sufragi actiu i passiu en els grups, categories i, si escau, subcategories que fixa la lletra *a* del mateix article 25 *bis*; 4t) estableix la simultaneïtat de la presentació de candi-

datures per a aquestes vocalies amb les corresponents a les candidatures de la lletra *a*, i 5è) per al cas que el nombre de candidatures presentades per a aquest tipus de vocalies sigui igual o inferior als membres que s'han d'elegir, s'entenen elegides automàticament.

Per la seva banda, l'article 30.2.c, en el cas dels vocals a què fa referència l'exposada lletra *c* de l'article 25 *bis*, regula la pèrdua de la condició de membre del ple i del comitè executiu «[p]er no haver fet efectiva l'aportació voluntària compromesa per a tot el mandat [...] de la manera que determini el reglament de règim interior».

Per connexió amb els dos preceptes anteriors, en la mesura que inclouen indistintament els vocals esmentats en l'article 25 *bis.c* de la Proposició de Llei, es qüestiona també l'article 25 *ter.4 bis*, relatiu a la constitució del ple de la cambra, que determina que «[e]n l'acte de constitució del ple de les cambres s'elegeixen, per votació nominal i secreta, el president o presidenta i els càrrecs del comitè executiu, de la manera que estableixi el reglament de règim interior»; l'article 25 *quater.8.c*, que recull com a funció del ple «[e]legir el president o presidenta i els altres càrrecs del comitè executiu d'entre els vocals del ple i remoure'ls, si escau»; l'article 27.1, que regula la composició i l'elecció pel ple, d'entre els seus membres, dels membres del comitè executiu, del qual forment part, fins a un màxim de dotze membres, el president o presidenta, d'un a tres vicepresidents, el tesorero o tesorera i un màxim de set vocals, i, per últim, l'article 29, sobre «La presidència de la cambra», que, en l'apartat 1, determina l'elecció del president o presidenta «pel ple d'entre els vocals que estableix l'article 25 d'acord amb el que determini el reglament de règim interior».

2. En la sol·licitud de dictamen s'esgrimeix que els preceptes citats vulneren el principi d'igualtat de l'article 14 CE i els principis de seguretat jurídica i interdicció de l'arbitrarietat de l'article 9.3 CE, per la diferència de tracte que suposa la reserva d'una part de les vocalies del ple a les empreses de més aportació econòmica, la qual s'intensifica en permetre a aquests vocals participar en l'elecció d'altres òrgans com són la presidència i el comitè executiu, així com per llur elegibilitat per als mateixos càrrecs. A més a més, com a criteris interpretatius i mandats de promoció de la igualtat i la participació, s'addueixen els articles 1.1 i 9.2 CE i l'article 4, apartats 2 i 3, EAC.

De l'apartat tercer de la sol·licitud, on es formulen diferents dubtes sobre l'existència d'una justificació suficient i sobre les conseqüències que pot comportar la regulació qüestionada, se n'extreuen dos arguments addicionals: el primer, vinculat amb la seguretat jurídica i la interdicció de l'arbitrarietat de l'article 9.3 CE, qüestiona l'amplitud de la remissió del text legal al reglament de règim interior de les cambres pel que fa als requisits i al sistema d'elecció de les empreses de més aportació voluntària; i, en segon terme, l'argument relatiu a la coherència de la regulació examinada amb l'exigència de funcionament democràtic de les cambres que, malgrat s'al·legui sobre la base de l'article 2.1 i 19.5 de la mateixa Proposició, s'ha de subsumir en l'article 52 CE que, com hem avançat en el fonament jurídic anterior, és el paràmetre de constitucionalitat aplicable.

Altrament, els sol·licitants refereixen que l'article 10 de la Llei 4/2014 preveu representants de les empreses de més aportació econòmica i remet la forma d'elecció a l'administració tutelant, però que aquesta previsió bàsica «no exclou l'examen de la constitucionalitat de la concreta configuració autonòmica ni elimina el marge de regulació que la mateixa norma estatal reconeix a l'administració tutelant». I palesen que el Tribunal Constitucional no s'ha pronunciat específicament sobre aquesta modalitat de representació des de la perspectiva de l'article 14 CE.

Abans d'entrar en la delimitació del paràmetre i l'anàlisi concreta dels preceptes explicitats en l'apartat anterior d'aquest fonament jurídic, cal apuntar que els

nostres dictàmens tenen una naturalesa tecnicojurídica, que, d'acord amb l'article 2.2 LCGE, no ens permet pronunciar-nos sobre opcions polítiques, de mera conveniència o oportunitat (DCGE 1/2018, de 26 d'abril, FJ 5), com tampoc podem enjudiciar el desenvolupament i l'aplicació que es pugui fer de la futura llei, ja que ens situaríem en un judici preventiu d'aquesta que excediria la nostra tasca consultiva (DCGE 5/2025, de 2 de desembre, FJ 3.9.B.a i, en la mateixa línia, 4/2020, de 17 d'abril, FJ 3.3.C; 3/2020, de 8 d'abril, FJ 4.1 i 23/2014, de 13 de novembre, FJ 3.1).

3. Un cop ha quedat delimitat l'objecte del nostre pronunciament, a l'hora de resoldre els dubtes dels peticionaris en relació amb aquest grup de preceptes de la Proposició de llei exposarem el marc constitucional i estatutari que s'hi projecta de manera específica, sense oblidar el que hem avançat en el fonament jurídic segon amb relació al contingut constitucional de l'article 52 CE.

a) Pel que fa a la «igualtat davant la llei» consagrada a l'article 14 CE, entesa també com a «igualtat en la llei», en el DCGE 5/2015, de 20 d'abril, FJ 5, recordàvem:

«D'acord amb una jurisprudència constitucional reiterada que, en aquest àmbit, ha estat seguida per la doctrina d'aquest Consell (DCGE 24/2010, de 5 d'agost, FJ 2), cal fixar com a premissa que aquest principi “no implica [...] la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad” (STC 83/1984, de 24 de juliol, FJ 3). Ans al contrari, el principi d'igualtat és un terme relacional que exigeix que a igualtat de supòsits de fet s'apliquin conseqüències jurídiques iguals (ITC 204/2014, de 22 de juliol, FJ 4). Així, el que aquest principi prohibeix al legislador és “configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria” (STC 84/2008, de 21 de juliol, FJ 6).»

Per això, qualsevol al·legació del principi d'igualtat necessita, per a la seva verificació, un element de comparació enfront del qual es produeixi la diferència de tracte entre persones o situacions, per tal de poder comprovar després si la diferenciació està justificada. Una vegada constatat que existeix un tractament desigual entre supòsits de fet iguals i segons els pronunciaments repetits del Tribunal Constitucional, la norma serà constitucional sempre que tingui una justificació objectiva i raonable i no provoqui unes conseqüències desproporcionades en les situacions diferenciades atenent a la finalitat perseguida (en aquest sentit, DCGE 5/2015, FJ 5, en què se citen les STC 194/2014, d'1 de desembre, FJ 2; 84/2008, de 21 de juliol, FJ 6; 307/2006, de 23 d'octubre, FJ 4; 125/2003, de 19 de juny, FJ 4 i STC 76/1986, de 9 de juny, FJ 3). Al respecte, cal recordar que el control de constitucionalitat no consisteix a verificar si la solució legislativa és la millor possible, sinó únicament si la diferència establerta resulta arbitrària o mancada de justificació (STC 103/1983, de 22 de novembre, FJ 5) «porque tal factor diferencial no resulte necesario para la protección de bienes y derechos buscada por el legislador» (STC 68/1990, de 5 d'abril, FJ 5).

De la mateixa manera, la igualtat en la llei no impedeix al legislador valorar situacions diferents per regular-les de distinta manera «siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual» (STC 26/1987, de 27 de febrer, FJ 14). I això perquè «[d]iversidad [...] no es discriminación, ni es situación por sí sola que contravenga el art. 14 [CE]», doncs «puede el legislador diferenciar los efectos jurídicos que haya de extraer de

supuestos de hecho disímiles, en atención a la consecución de fines constitucionalmente lícitos» (STC 19/1987, de 17 de febrer, FJ 3).

b) En relació amb al principi d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE), en el nostre DCGE 8/2017, dèiem: «[e]n diversos dels nostres parers consultius hem recordat la insistència del Tribunal Constitucional en el fet que “cal extremar la cura a l'hora d'al·legar un principi indeterminat i genèric com és el d'arbitrarietat, ja que això podria suposar la restricció indeguda del poder legislatiu (STC 206/2013, de 5 de desembre, FJ 8; 13/2007, FJ 4)” (per tots, DCGE 2/2017, de 2 de març, FJ 3.1). Així, segons hem recollit (DCGE 2/2015, de 24 de febrer, FJ 3), la jurisprudència constitucional ha exigit un examen de la disposició discutida per tal de determinar si “carece de toda explicación racional, [...] sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias” (STC 206/2013, FJ 8)» (FJ 4).

En aquest sentit, ha afirmat que, un cop configurada per llei una determinada matèria, «no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 4)». I, en conseqüència, les «lleis aprovades en el marc de les institucions i el procediment legislatiu democràtics compten amb la presumpció de validesa pel que fa a la seva interpretació”. I, d'acord amb això, l'arbitrarietat “tan sols esdevé rellevant des de la perspectiva de la interpretació constitucional en els supòsits excepcionals de conduir a un resultat de discriminació o manca absoluta d'explicació racional de la norma (STC 47/2005, de 3 de març, FJ 7, i 136/2011, de 13 de setembre, FJ 12.b)”» (DCGE 3/2020, de 8 d'abril, FJ 2, fent cita del DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 4, i, en la mateixa línia, DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5).

Per tant, no s'infringeix el principi d'interdicció de l'arbitrarietat si la mesura es fonamenta en «criterios objetivos, legítimos y razonables» (STC 197/2016, de 28 de novembre, FJ 3).

c) Pel que fa a la seguretat jurídica, com a principi també recollit en l'article 9.3 CE, respecte dels dos continguts que n'hem diferenciat dins la nostra doctrina (DCGE 3/2024, de 27 de desembre, FJ 2), és rellevant aquí el relatiu a l'exigència de determinació i claredat del marc jurídic aplicable. En aquest sentit, en el DCGE 2/2024, de 23 de juliol, precisàvem que «[e]l principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE [...] només es pot considerar vulnerat quan, tenint en compte les regles d'interpretació admissibles en dret, el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generin en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (FJ 2.3.A.c).

4. Malgrat la pluralitat de fonaments constitucionals indicats, la *ratio* de la petició que s'adreça a aquest òrgan consultiu respecte d'aquest grup de preceptes és coincident i rau en determinar la legitimitat de la presència d'una part de les vocalies a les quals no s'accedeix pel sistema de sufragi universal del cens cameral, sinó per un criteri d'aportació econòmica empresarial, així com de la participació ulterior d'aquests vocals en l'elecció de la resta d'òrgans de govern de la corporació. L'anterior permet fer una anàlisi conjunta, atenent a les diferents perspectives i preceptes constitucionals invocats, de la constitucionalitat dels preceptes qüestionats de la Proposició de Llei en aquest punt, ja que partint de l'article 25 *bis.c*, la resta estan connectats directament i material amb aquest.

a) Començant per l'article 14 CE, en les al·legacions dels peticionaris sembla discernir-se un doble pla en què es produiria la presumpta lesió constitucional: d'una banda, per comparació amb la resta de les empreses adscrites a la cambra oficial i, de l'altra, amb els vocals escollits per sufragi universal (sense que s'inclogui en aquesta referència comparativa els vocals de la lletra *b*) de l'article 25 *bis*, esco-

llits pels vocals previstos en la lletra a) entre «persones de reconegut prestigi en la vida econòmica de l'àmbit territorial de la cambra»).

Respecte al primer pla, el judici d'igualtat que es proposa respecte de les empreses adscrites a la cambra oficial remet necessàriament als criteris constitucionals que han de regir la integració d'una corporació de dret públic representativa d'interessos econòmics generals i, en particular, a l'abast dels mètodes representatius a adoptar i a la intensitat i els mecanismes de participació enquadraables en les exigències de l'article 52 CE (STC 132/1989, FJ 9), interpretat d'acord amb el principi participatiu consagrat en l'article 9.2 CE i en l'article 4, apartats 2 i 3, EAC.

Sobre aquest aspecte, per dur a terme el nostre examen és necessari partir del principi de llibertat de configuració del legislador que, com s'ha vist en el fonament jurídic segon, tant la jurisprudència constitucional com la doctrina consultiva han projectat sobre la regulació dels aspectes organitzatius d'aquestes corporacions públiques, i que li permet establir «el model o les opcions que estimi més adequades o adients per donar compliment a la finalitat de cada categoria o tipus d'entitat pública» (DCGE 1/2011, FJ 2).

Així, en exercici de la competència prevista a l'article 125.1.d EAC, la regulació del ple com a «òrgan suprem de govern i de representació de la cambra» (art. 25) s'emmarca dins la Proposició de llei examinada en un model que garanteix que els òrgans de govern responguin a la voluntat del conjunt del cens empresarial (art. 16 i 17), i que regula el règim i procediment electoral amb igualtat de drets electorals (art. 18 a 23). D'acord amb això, la iniciativa legislativa fixa l'elecció directa d'un mínim garantit de dos terços de vocals del ple (66,66%) i, pel que fa als altres vocals, es consignen, directament o indirecta, límits quant a la seva presència, sens perjudici de la seva concreció pels reglaments de règim interior. Així, els vocals triats pel seu reconegut prestigi poden arribar a ser com a màxim el 10% del total i la resta de vocals corresponen a les persones en representació de les empreses de més aportació voluntària.

Pel que ara interessa, cal recordar que les cambres oficials, des d'una perspectiva institucional, representen els interessos generals d'un amplíssim espectre del teixit empresarial, reunint de manera horitzontal pràcticament tots els sectors de l'activitat econòmica catalana. Així, el conjunt de totes les empreses, persones físiques o jurídiques, espanyoles o estrangeres, que duguin a terme activitats comercials, industrials, de serveis o navilieres en l'àmbit territorial de Catalunya, amb diferents dimensions o formes jurídiques, reflecteixen un univers de situacions i realitats distintes que el legislador ha valorat i ha reflectit, de manera objectiva i raonable, en la composició dels òrgans de govern de les cambres i, per tant, en els mecanismes d'elecció i de representació en el seu si, a partir de tres tipologies de candidatures de naturalesa diversa: les elegibles per sufragi dels electors i les electores (art. 25 bis.a); les proposades per les organitzacions empresarials, i escollides per les anteriors vocalies, entre persones de reconegut prestigi en la vida econòmica de l'àmbit territorial de la cambra (art. 25 bis.b) i les de les empreses amb major aportació voluntària (art. 25 bis.c) que, entre d'altres, responen a la legítima finalitat de contribuir a la sostenibilitat econòmica de les cambres, atès que de l'adscripció d'ofici no es desprèn cap obligació econòmica (art. 16).

I, l'anterior, sense produir efectes desproporcionats des la perspectiva del règim de funcionament democràtic de les corporacions de dret públic ja que, com hem vist, els vocals que són elegits per sufragi directe constitueixen una àmplia majoria, és a dir, «un mínim de dos terços» del total dels que componen el ple de la cambra.

En conclusió, l'article 25 bis, lletra c, de la Proposició de llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de les Cambres

Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya no vulnera el principi d'igualtat *ex* article 14 CE.

Pel que fa als articles 9.2 CE i 4.2 EAC, dirigeixen un mandat genèric als poders públics perquè facilitin la participació de tots els ciutadans i grups en la vida política, econòmica, cultural i social, del qual no se'n pot inferir la necessària elecció per sufragi de la totalitat dels vocals del ple. A més, convé recordar que, com ha assenyalat la jurisprudència constitucional, no resulta d'aplicació a les corporacions de dret públic l'article 23 CE, relatiu al dret de sufragi (STC 23/1984, de 20 de febrer, FJ 4 i 5, i 192/2012, de 29 d'octubre, FJ 4). En tot cas, el principi democràtic exigeix que les cambres respectin la participació plural i equilibrada de tots els membres en els seus òrgans de govern a partir de mecanismes principalment d'elecció directa, com fa la iniciativa legislativa en l'article 25 *bis.a* en establir un mínim de dos terços dels vocals elegits per sufragi. De manera que es garanteixi que la composició dels òrgans respongui a la voluntat del conjunt de la base associativa.

Per consegüent, cal concloure que en la Proposició de Llei es respecta el principi d'organització i funcionament democràtic de les cambres (art. 52 CE), sense que correspongui a aquest òrgan consultiu fer un pronunciament sobre si un determinat sistema d'elecció garanteix més o menys les finalitats d'aquestes organitzacions, en tractar-se d'una qüestió de lliure configuració per al legislador (DCGE 7/2010, de 22 d'abril).

Però és que, a més, la ponderació entre possibles criteris en la regulació de la composició de l'òrgan suprem de govern de la cambra (sufragi, representativitat sectorial o territorial, generació d'ocupació, qualificació especial per exercir funcions de govern, etc.) ja hauria estat feta pel legislador estatal a la Llei 4/2014. En efecte, el preàmbul de l'esmentada Llei estatal exposa que: «Quant al ple, i com a novetat, es modifica la seva composició amb la finalitat d'ajustar el nombre de vocals a una representació adequada dels diferents sectors econòmics, a través, com a mínim, de dos terços del nombre de vocalies per als membres elegits per sufragi lliure, igual, directe i secret. Així mateix, s'inclouen dins de la composició dels plens, una representació directa de les empreses amb més aportacions voluntàries a les cambres i de les organitzacions empresarials més representatives».

Aquesta novetat es concreta en les previsions organitzatives del capítol II de la Llei 4/2014, que estableix que formen part del ple els representants de les empreses de major aportació voluntària a la cambra, que són elegits en la forma que determini l'administració tutelant (art. 10.2.c); preveu que els vocals dels tres grups, inclosos els de les empreses de major aportació voluntària, elegeixen el president de la cambra (art. 10.4), i regula el comitè executiu, del qual podran formar part aquests darrers vocals, en ser membres del ple (art. 12).

Pel que fa al segon pla de comparació amb els vocals escollits per sufragi universal, l'argument també ha de decaure, atès que, un cop establert que el sistema de la lletra *c* de l'article 25 *bis*, pel qual es designen les persones en representació de les empreses de més aportació voluntària a la cambra, no vulnera l'article 14 CE, tampoc ho fa, per coherència, el règim legal de la Proposició de Llei (art. 16, 19, 20, 21, 25, 25 *ter* 4 *bis*; 25 *quater*.8.c; 27.1 i 29.1 i 32, entre d'altres) que garanteix la igualtat dels drets i obligacions d'aquest tipus de vocals amb els que ho són per la via de les lletres *a* i *b* de l'esmentat article 25 *bis*.

Quant a l'article 30.2.c, que és objecte de qüestionament específic, preveu una causa singular de pèrdua de càrrec per als vocals de l'article 25 *bis.c*, per no haver fet efectiva l'aportació compromesa per a tot el mandat, cal considerar que la legitimitat d'aquest tracte diferenciatiu es vincula directament amb les característiques de la via d'accés pròpia d'aquesta tipologia de vocals i no vulnera, per aquest motiu, l'article 14 CE.

b) Tampoc no es pot estimar que el contingut de la Proposició de Llei vulneri el principi de prohibició de l'arbitrarietat de l'article 9.3 CE, que imposa única-

ment el respecte de criteris de racionalitat, sense que comporti examinar totes les possibles motivacions del legislador o les conseqüències que pot tenir la norma enjudiciada.

En aquest sentit, hem dit que «si el legislador opta per una determinada configuració legal d'una matèria o sector de l'ordenament, no és suficient la simple discrepància política per titllar la norma d'arbitrària, “confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales” (STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 4.a; 227/1988, de 29 de novembre, FJ 5, o 73/2000, de 14 de març, FJ 4)». D'acord amb això, l'arbitrarietat «tan sols esdevé rellevant des de la perspectiva de la interpretació constitucional en els supòsits excepcionals de conduir a un resultat de discriminació o manca absoluta d'explicació racional de la norma (STC 47/2005, de 3 de març, FJ 7, i 136/2011, de 13 de setembre, FJ 12.b)» (DCGE 3/2020, de 8 d'abril, FJ 2, fent cita del DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 4, i, en la mateixa línia, DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5).

c) Finalment, escau fer unes darreres consideracions sobre el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), en relació amb la remissió que fa la Proposició de llei als reglaments de règim interior de les cambres quant als requisits i sistemes d'elecció de les empreses de més aportació voluntària. Com s'ha dit, l'article 52 CE conté una reserva de llei que atribueix al legislador el nucli de la regulació de les cambres, sens perjudici que la norma reglamentària pugui col·laborar en la regulació d'aquesta matèria a partir d'una habilitació legal prèvia (disposició final primera de la Proposició examinada). Per tant, correspon al legislador delimitar l'àmbit propi de l'autonomia organitzativa de les cambres, la qual troba el seu fonament en la base associativa i representativa d'aquestes organitzacions, i sense que els reglaments governamentals ulteriors puguin buidar de contingut aquesta potestat d'auto-organització. Dins del marge de configuració de què disposa en aquesta matèria, i respectant la legislació bàsica, el legislador català pot optar per una regulació més o menys exhaustiva del sistema d'elecció dels diferents tipus de vocals, la qual delimitarà negativament l'autonomia organitzativa cameral. El reglament de règim interior és l'instrument en què es concreta aquesta autonomia (art. 2.2 i disposició transitòria primera de la Proposició).

La Proposició de llei estableix, en els preceptes examinats, unes pautes substantives suficientment clares que vinculen els reglaments de règim interior i que delimiten l'abast de la remissió reglamentària, de manera que el marc normatiu ja es troba prou predeterminat per la Proposició. Així, es respecta el principi de reserva de llei de l'article 52 CE i no es produeix una vulneració del principi de seguretat jurídica. Sense que ens pertoqui, atès l'abast de la nostra funció consultiva, en els termes establerts en l'apartat 2 del present fonament jurídic, fer un pronunciament interpretatiu sobre el marge de configuració de què disposa el legislador, dins del marc de la Llei 4/2014, per establir límits i garanties quant al nombre de vocalies atribuïdes a empreses de més aportació, els criteris de selecció, la prevenció de concentració de vocalies, la representació de les petites i mitjanes empreses, la permanència en el càrrec i l'accés a la presidència i al comitè executiu.

D'altra banda, allò que pot resultar més rellevant des del punt de vista de l'equilibri democràtic de la composició de l'òrgan, com és el percentatge de persones que poden ser designades vocals per la via de l'article 25 *bis.c*, està establert clarament i expressa en la lletra *a* que, en declarar que, com a mínim el 66,67% de vocals ha d'ésser elegit per sufragi lliure, igual, directe i secret, està dient que, a sensu contrari, els vocals designats per altres vies només poden equivaldre al 33,33%.

Per tant, la Proposició de llei respecta el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

En conclusió, els articles 25 *bis.c* i 30.2.c i, per connexió, els articles 25 *ter.4 bis*; 25 *quater.8.c*; 27.1 i 29.1 de la Proposició de llei de les cambres oficials de

comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya són conformes amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Quart. El marc constitucional i estatutari de la representació i la participació institucional de les cambres oficials i la seva aplicació als preceptes sol·licitats

1. En el present fonament jurídic examinarem el paràmetre constitucional i estatutari sobre el paper representatiu de les cambres oficials i la seva participació institucional en diversos òrgans i organismes, per tal de donar resposta als retrets dels sol·licitants del dictamen.

En concret, aquesta qüestió està connectada amb un grup de preceptes, el contingut i la finalitat dels quals exposem seguidament.

L'article 3.3 *bis* de la Proposició de Llei, dins del precepte relatiu a les «Finalitats de les cambres», disposa que «[c]orrespon al departament competent en matèria de cambres, en particular, vetllar perquè les propostes normatives i altres iniciatives tant d'aquest departament com de la resta de departaments del Govern facilitin l'assoliment de les finalitats de les cambres i, sempre que sigui possible, tinguin en compte llur concurs en l'acció de govern quan aquesta incideixi en els interessos generals del comerç, la indústria, els serveis o la navegació».

L'article 4.1.a, en la norma relativa a les «Funcions de les cambres», determina que:

«1. Les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació tenen les funcions publicoadministratives institucionals camerals de representació, proposta, consulta i assessorament següents: a) Representar, promoure i defensar els interessos generals del comerç, la indústria, els serveis i la navegació. En particular, les cambres poden exercir aquestes funcions en els òrgans administratius i en els organismes públics i publicoprivats de composició plural en els quals s'hagin de tenir en consideració els interessos generals que les cambres representen, en els termes establerts per les normes o els instruments que regulin aquests òrgans i organismes, i sempre d'acord amb llur naturalesa i finalitats».

Pel que fa a l'article 4.2.j de la Proposició de Llei, inclòs en l'apartat del mateix precepte relatiu a les funcions de col·laboració publicoadministrativa de les cambres oficials, els atribueix la funció de «[p]articipar en els òrgans de govern de les infraestructures i els sistemes generals de comunicacions, quan aquesta participació sigui compatible amb la naturalesa i finalitats de les cambres».

Finalment, la disposició addicional tercera, intitulada «Representació de les cambres», determina que: «[e]l Govern ha d'adoptar i promoure les disposicions necessàries perquè les cambres representin els interessos generals del comerç, la indústria, els serveis i la navegació en els òrgans administratius o en els organismes públics i publicoprivats de composició plural en els quals, per raó de llurs funcions i finalitats, s'hagin de tenir en consideració els interessos generals que les cambres representen».

2. Els dos grups parlamentaris formulen diversos dubtes sobre els preceptes anteriorment reproduïts, en la mesura que «atribueixen o promouen una participació activa de les cambres» en els referits òrgans i organismes de composició plural, des de la perspectiva de la necessària «preservació dels espais propis del diàleg social».

Com a fonament constitucional i estatutari, s'addueix la possible vulneració de l'article 7 CE, quant a la funció constitucional dels sindicats de treballadors i les organitzacions empresarials en la defensa i promoció dels interessos econòmics i socials que els són propis, i de diversos apartats del principi rector de l'article 45 EAC («Àmbit socioeconòmic»). En concret, es fa menció de l'apartat 4, que conté un mandat adreçat a la Generalitat de «promoure la creació d'un espai català de relacions laborals establert en funció de la realitat productiva i empresarial específica de Catalunya i els seus agents socials, en el qual han d'estar representades les organitzacions sindicals i empresarials i l'Administració de la Generalitat. En aquest

marc, els poders públics han de fomentar una pràctica pròpia de diàleg social, de concertació, de negociació col·lectiva, de resolució extrajudicial de conflictes laborals i de participació en el desenvolupament i la millora de l'entramat productiu»; de l'apartat 6, d'acord amb el qual «[l]es organitzacions sindicals i empresarials han de participar en la definició de les polítiques públiques que les afectin» i l'apartat 7, que determina que «[l]es organitzacions professionals i les corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals i les entitats associatives del tercer sector han d'ésser consultades en la definició de les polítiques públiques que les afectin».

Amb suport en el Dictamen 16/2025 del Consell de Treball, Econòmic i Social, que va proposar donar una nova redacció als preceptes ara qüestionats, els grups sol·licitants al·leguen la diferent intensitat, en el marc del dit article 45 EAC, de la «participació» de les organitzacions sindicals (apartat sisè) i de la «consulta» a les corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals (apartat setè) en la definició de les polítiques públiques que les afectin. Admeten, però, que la distinció «no comporta necessàriament que tota presència cameral en qualsevol organisme hagi d'ésser merament consultiva», i que l'article 125 EAC permet atribuir funcions a les cambres oficials. Però, al seu parer, aquesta posició distinta plasmada en el text estatutari «impedeix equiparar sense delimitació la posició de les cambres a la dels agents socials en els espais de diàleg social, concertació, negociació col·lectiva i participació institucional sociolaboral», i ens demanen que ens pronunciem sobre si la clàusula de salvaguarda de l'article 3.2 que inclou la Proposició de Llei pot resultar insuficient a l'efecte de preservar «les funcions i facultats legalment atribuïdes a les organitzacions sindicals i empresarials més representatives» en els espais anteriorment esmentats.

3. Pel que ara ens ocupa, cal indicar que el Consell ha tractat amb anterioritat, des de l'òptica constitucional i estatutària que li és pròpia, alguns dels principals elements que configuren el paràmetre que hem d'aplicar als preceptes impugnats pels peticionaris, que s'exposen tot seguit, juntament amb la jurisprudència constitucional relativa a la representació i la participació institucionals de les organitzacions sindicals i empresarials més representatives.

D'entrada, des d'aquest Consell ens hem referit al paper rellevant que la Constitució reconeix als sindicats de treballadors i a les associacions empresarials en el primer incís del seu article 7, quan diu que «contribueixen a la defensa i a la promoció dels interessos econòmics i socials que els són propis» (DCGE 5/2012, FJ 5, 11/2012, FJ 2, i 8/2017, FJ 4).

Més específicament, el Tribunal Constitucional ha caracteritzat la posició institucional dels sindicats i les associacions empresarials atribuint-los la condició d'«organismos básicos del sistema político» (STC 11/1981, de 8 d'abril, FJ 11) o «piezas económicas y sociales indispensables para defensa y promoción» dels interessos dels treballadors (STC 70/1982, de 29 de novembre, FJ 5), per arribar a reconèixer-los com a «componente básico o institución esencial del sistema constitucional español» (STC 101/1996, d'11 de juny, FJ 3, i posteriorment STC 63/2024, de 10 d'abril, FJ 4). I ha dit també, en referència a les entitats més representatives, que incorporen «una específica representación institucional» (STC 148/2021, de 14 de juliol), i que aquesta posició constitucional les legitima per dur a terme «una función genérica de representación y defensa de los derechos de los trabajadores» (STC 210/1994, d'11 de juliol, FJ 3). Aquesta posició i la seva funció de representació col·lectiva suposa, des de la perspectiva de l'article 7 CE, que ni el legislador ni els poders públics podrien prescindir dels sindicats ni de les associacions empresarials. És a dir, en poden variar el règim, però no articular un sistema de relacions socials en què no hi siguin presents aquestes organitzacions.

Tant la jurisprudència constitucional com la nostra doctrina consultiva han utilitzat l'article 7 CE com a paràmetre interpretatiu rellevant en casos en què es de-

batien qüestions en les quals incidien directament altres preceptes constitucionals que reconeixen drets fonamentals, entre els quals l'article 28 CE, relatiu a la llibertat sindical; l'article 37 CE, que reconeix el dret a la negociació col·lectiva; l'article 14 CE, sobre el principi d'igualtat –en relació amb la legitimitat del tracte diferenciat que reben les entitats més representatives–, i l'article 22 CE, pel que fa a les associacions empresarials (segons les STC 75/1992, de 14 de maig, i 52/1992, de 8 d'abril, aquestes entitats es consideren protegides per la genèrica llibertat d'associació de l'article 22 CE, interpretada conjuntament amb l'article 7 CE).

Quant al contingut del dret a la llibertat sindical, en el DCGE 5/2012, de 3 d'abril (FJ 5.2.b), a partir de la relació entre aquest dret (art.28.1 CE) i el dret a la negociació col·lectiva (art. 37.1 CE), tenint en compte la funció constitucional atribuïda als sindicats (art. 7 CE) i la jurisprudència constitucional (STC 9/1988, de 25 de gener, FJ 2), es constata que el dret a la negociació col·lectiva és part integrant del contingut essencial del de la llibertat sindical i que forma part de l'activitat del sindicat com a organització representativa d'interessos.

Així mateix, el DCGE 11/2012 (FJ 2.7.B) recollia la construcció progressiva del dret a la llibertat sindical de l'article 28.1 CE, respecte del qual, ja en una primerenca jurisprudència, el Tribunal Constitucional va declarar que «por muy detallado y concreto que parezca el enunciado del artículo 28.1 de la CE, a propósito del contenido de la libertad sindical, no puede considerársele como exhaustivo o limitativo, sino meramente ejemplificativo» (STC 23/1983, de 25 de març, FJ 2). Sobre això, en el precitat Dictamen es deia:

«Així, el dret a la llibertat sindical va més enllà de la fundació d'organitzacions sindicals i de l'afiliació a aquestes, i inclou, de manera genèrica, una dimensió funcional, això és, l'acció sindical, com a contingut propi del dret. A partir d'aquesta afirmació, la jurisprudència constitucional ha anat construint el feix essencial dels drets que complementen el dret a la llibertat sindical, entre els quals hi ha drets d'acció sindical com el de la negociació col·lectiva, al qual ens hem referit anteriorment, o altres facultats relacionades amb el desenvolupament dels conflictes col·lectius. En aquest sentit, la STC 37/1983, d'11 de maig, diu que “[l]a libertad sindical implica la libertad para el ejercicio de la acción sindical, comprendiendo en ella todos los medios lícitos” (FJ 2).

Dins d'aquesta evolució jurisprudencial constructiva de les diferents facetes del dret s'han inclòs aspectes de configuració legal com són els relacionats amb les prerrogatives, les garanties o les facilitats vinculades a la representació dels treballadors [...]. Aquesta ampliació del contingut del dret a la llibertat sindical, mitjançant la inclusió de facultats d'activitat sindical, ha portat el Tribunal a diferenciar entre el contingut essencial i l'addicional del dret, tot i que un cop incorporats els drets d'activitat sindical pel legislador passen a formar part del dret a la llibertat sindical protegit constitucionalment, encara que no tots formen part del nucli essencial (STC 9/1988, de 25 de gener, FJ 2).» (DCGE 11/2012, FJ 2.7.B)

Per tant, el Tribunal Constitucional ha entès que la llibertat sindical implica l'exercici lliure de l'acció sindical, és a dir, la «de aquellos medios de acción que contribuyan a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a que está llamado en el propio texto constitucional» (STC 63/2024, FJ 4.A, fent remissió a la STC 30/1992, de 18 de març, FJ 3).

A més, com es desprèn del Dictamen precitat (DCGE 11/2012, FJ 2.7.B), hem destacat també, pel que fa al contingut addicional, que d'acord amb el Tribunal Constitucional, el legislador que ha creat aquests drets o facultats pot modificar-los, tot respectant la llibertat sindical prefigurada a la Constitució. Així, «en tant que es tracta d'un contingut de creació infraconstitucional, es pot prescriure a la norma corresponent que els drets allà previstos hagin de ser exercits en el marc de la seva

regulació,” pudiendo ser alterados o suprimidos por la norma legal o convencional que los establece” (STC 281/2005, de 7 de novembre, FJ 3)».

Pel que fa a la participació institucional reservada a les organitzacions més representatives, la STC 63/2024, en el seu fonament jurídic quart, fa una síntesi de la doctrina constitucional prèvia (entre d’altres, STC 39/1986, de 31 de març, FJ 4.C). A partir de l’aval d’aquesta condició legal que es fonamenta en criteris objectius (art. 6 i 7 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d’agost, de llibertat sindical), des de la necessària consideració unitària dels articles 28 i 14 CE –que exigirien la igualtat sindical– i els articles 7 i 129 CE –pel que fa a l’exercici efectiu de les funcions de rellevància constitucional dels sindicats–, i com a manifestació de la legislació de suport al fet sindical (art. 9.2 CE), el Tribunal Constitucional estableix els criteris següents.

– Que el criteri de «mayor representatividad» atorga «un particular margen de acción al legislador en el ámbito de la participación institucional», atès que aquesta funció no pertany al nucli essencial i indispensable de la llibertat sindical sinó que és un dret o facultat addicional, raó per la qual «el legislador goza de un amplio margen para establecer diferencias de trato entre los distintos sindicatos», de manera que «la participación en la actividad de organismos públicos “es creación de la ley en sentido amplio y a ella sola debe ser remitida”» (FJ 4.C.c, fent cita de la STC 39/1986, FJ 3.b). I l’anterior, és clar, amb el límit que «no cabe excluir sin más a los sindicatos más representativos del ámbito de la participación institucional, lo que dependerá de las características de la regulación concretamente examinada (por todas, STC 183/1992, de 16 de noviembre)». (FJ 4.C.c)

– Que la funció de participació institucional s’ha de relacionar amb la naturalesa pública de l’ens que té atribuïda la corresponent competència. Així, l’únic precepte clau per determinar l’abast de la funció de participació institucional en el marc constitucional és l’article 129 CE, que entén per participació la desenvolupada en el si «d’organismes públics», fora de la qual altres formes de participació no estan prohibides per la Constitució, però tampoc regulades per aquesta (STC 63/2024, de 10 d’abril, FJ 4.C.d). Això és, existeix una «estrecha vinculación entre la participación prevista en el art. 129 de la Constitución y la estructura organizativa de la administración pública, o de ‘entidades’ y ‘organismos’ de naturaleza pública que se califican por su naturaleza y su adscripción orgánica, y no tanto por la mayor o menor transcendencia que puedan tener”» (FJ 4.C.d, fent cita de la STC 39/1986, FJ 4.C).

D’especial rellevància per al pronunciament que ens correspon efectuar, és el DCGE 8/2017, de 20 de juliol, que va conceptualitzar la participació institucional en l’àmbit de les organitzacions sindicals, tot entenent que «malgrat que la Constitució no conté una referència explícita [...], aquesta s’ha definit com la integració d’aquelles en els organismes o les entitats públiques (STC 39/1986, de 31 de març, FJ 4; en el mateix sentit, DCC núm. 277, de 8 d’agost de 2006, F III.4) per a la defensa dels interessos generals dels treballadors i no dels propis de l’organització que en té la representació (STC 7/1990, de 18 de gener, FJ 4).

D’aquesta manera, dèiem, «la doctrina constitucional ha considerat que la participació esmentada és una facultat complementària al dret fonamental a la llibertat sindical (art. 28.1 CE)». Igualment, ha entès «que és de configuració legal (STC 183/1992, de 16 de novembre, FJ 5; STC 17/2005, d’1 de febrer, FJ 2), si bé, un cop l’ha establert el legislador, passa a integrar el dret a la llibertat sindical protegit constitucionalment, tot i que no forma part del seu nucli essencial (STC 9/1988, de 25 de gener, FJ 2, i DCGE 11/2012, de 22 d’agost, FJ 2.7.B). Això implica que la dita facultat addicional, de creació “infraconstitucional”, pot ser alterada o suprimida per la norma legal que l’ha creada, “no estando su configuración sometida a más límite que el de no vulnerar el contenido esencial del derecho de libertad sindical” (STC 281/2005, de 7 de novembre, FJ 3).» (FJ 4).

Tot seguit, el mateix DCGE 8/2017, refereix una concepció més àmplia d'aquesta participació institucional, també dotada de fonament constitucional, que inclou les cambres oficials. Així, entén que dins del títol VII de la Constitució dedicat a «Economia i finances», amb un abast més comprensiu, l'article 129.1 CE afirma que:

«la llei preveurà les formes de participació dels interessats en l'activitat dels organismes públics, la funció dels quals afecti la qualitat de vida o el benestar general, cosa que s'aplica també a les organitzacions professionals (art. 52 CE) d'acord amb el DCGE 2/2009, de 3 de desembre (FJ 4.1). Aquestes organitzacions contribueixen a la defensa dels interessos econòmics que els són propis (STC 132/1989, de 18 de juliol, FJ 10). Interessa recordar que, segons el Tribunal i la nostra doctrina consultiva, l'article 129 CE no crea cap dret subjectiu (STC 39/1986, FJ 3.B, i DCGE 2/2009, FJ 4.1) a disposar d'una representació singular.» (FJ 4)

I que, per la seva part, l'article 131 CE, relatiu a la planificació de l'activitat econòmica general per atendre les necessitats col·lectives, estableix en el seu apartat 2 que «el Govern elaborarà els projectes de planificació d'acord amb [...] l'assessorament i la col·laboració dels sindicats i de les altres organitzacions professionals, empresarials i econòmiques. Amb aquesta finalitat es constituirà un Consell, la composició i les funcions del qual desenvoluparà una llei». En concret, posa de manifest que «en l'àmbit de Catalunya, aquest òrgan consultiu i d'assessorament és el Consell de Treball, Econòmic i Social (CTESC), previst a l'article 72.2 EAC. Per llei, afirma l'Estatut, se'n decidirà la composició i les funcions (actualment, el CTESC està regulat en la Llei 7/2005, de 8 de juny)» (FJ 4).

En tant que fonament constitucional general, aquesta participació es connecta amb l'article 9.2 CE, delimitant-ne el seu abast en els termes següents:

«A més, la Constitució i l'Estatut dirigeixen un mandat genèric als poders públics perquè facilitin la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social (art. 9.2 CE i 4.2 EAC). Mandat del qual no es deriva el dret a formar part dels òrgans de l'Administració pública, ja que és “esta una medida más entre las posibles que corresponderá decidir a los ‘poderes públicos’, sin que pueda deducirse un derecho concreto a participar” (STC 39/1986, de 31 de març, FJ 4).» (FJ 4)

Finalment, en referència als preceptes estatutaris, i en concret als articles 25.5 EAC («[l]es organitzacions sindicals i empresarials tenen dret a complir llurs funcions en els àmbits de la concertació social, la participació i la col·laboració social») i 45.6 EAC («[l]es organitzacions sindicals i empresarials han de participar en la definició de les polítiques públiques que les afectin [...]», que preveuen la participació de les organitzacions sindicals i empresarials, en el mateix Dictamen i fonament jurídic es diu respecte al primer (art. 25.5 EAC) que:

«[...] és formulat com a dret en l'àmbit laboral d'aquestes organitzacions a complir les seves funcions respecte de la participació. Aquesta previsió, com també succeeix en altres drets estatutaris, necessita, però, una concreció legislativa per fer-se efectiva.

I quant al segon (art. 45.6 EAC) que:

«es manifesta com a principi rector de l'àmbit socioeconòmic, segons el qual les organitzacions sindicals i empresarials han de participar en la definició de les polítiques públiques que les afectin. I, més en general, també en l'àmbit dels principis rectors, l'Estatut preveu addicionalment el foment de la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques (art. 43 EAC). A aquests principis rectors d'àmbit estatutari els és d'aplicació la doctrina constitucional formulada pels principis rectors de la política social i econòmica, establerts en el capítol III del títol I de la Constitució, en el sentit que no dispo-

sen de “las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas que caracterizan a los derechos constitucionales aunque tienen, sin duda, el valor constitucional expresado respecto de todos los poderes públicos [...], orientando sus respectivas actuaciones” (per totes, STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 13)».

En relació amb l'abast d'aquests dos preceptes estatutaris (art. 25.5 i 45.6 EAC) vàrem concloure que d'ells no es desprèn un dret dels sindicats ni de les organitzacions empresarials a formar part d'un concret òrgan públic o administratiu (DCGE 8/2017, FJ 4.5).

Igualment, convé fer referència a l'apartat 4 de l'article 45 EAC (anteriorment reproduït en l'apartat 2 d'aquest fonament), que reconeix expressament, en l'incís primer, el paper institucional de sindicats i d'organitzacions empresarials en l'espai català de relacions laborals. L'incís segon, al costat d'una nova referència participativa «en el desenvolupament i la millora de l'entramat productiu», reprèn el concepte de «concertació social» de l'article 25.5 EAC i incorpora al text estatutari el concepte de «diàleg social». Es tracta, en ambdós casos, de conceptes que, si bé trobarien un fonament en la posició institucional de sindicats i organitzacions empresarials de l'article 7 CE, no presenten uns contorns definits normativament, atesa la seva naturalesa essencialment política. Nogensmenys, en documents de l'OIT, es considera que el diàleg social comprèn tot tipus de negociacions i consultes— i fins i tot el mer intercanvi d'informació— entre representants dels governs, els empresaris i els treballadors sobre temes d'interès comú relatius a les polítiques econòmiques i socials; i, en l'àmbit europeu, l'article 152 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, reconeix i promou el paper dels interlocutors socials en el seu àmbit i obliga a facilitar-ne el diàleg. La concertació social, per la seva banda, constituiria una variant o manifestació del diàleg social, caracteritzada per la intervenció necessària dels poders públics en connexió amb els interlocutors socials (ja sigui en un esquema tripartit o dual) que es pot projectar sobre els àmbits de les polítiques en l'esfera socioeconòmica. L'element subjectiu, això és el protagonisme que adopten sindicats i organitzacions empresarials, permet diferenciar aquestes pràctiques de diàleg i concertació social respecte d'altres fòrums o mecanismes institucionalitzats en què concorren altres instàncies col·lectives i socials.

Per bé que l'article 45.4 EAC no regula un model institucionalitzat de diàleg i concertació social (com sí que ho fa, per exemple, l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó, que en l'article 16.4 reconeix el paper dels sindicats i les organitzacions empresarials «a través de los marcos institucionales permanentes de encuentro entre la Junta de Castilla y León y dichos agentes sociales», i afegeix que «podrá regularse un Consejo de Diálogo Social en Castilla y León», que fou creat per la Llei 8/2008, de 16 d'octubre), el legislador català ha regulat un ampli sistema de participació institucional dels agents socials que inclou: el Consell de Treball Econòmic i Social (que l'art. 72.2 EAC dota de funcions consultives i d'assessorament del Govern en matèries socioeconòmiques, laborals i ocupacionals, i ha estat regulat per la Llei 7/2005, de 8 de juny); el Consell de Relacions Laborals (Llei 1/2007, de 5 de juny); el Consell de Diàleg Social de Catalunya (Decret Llei 9/2020, de 24 de març, pel qual es regula la participació institucional, el diàleg social permanent i la concertació social de les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya), a banda de nombroses entitats i empreses públiques, així com òrgans col·legiats amb presència sindical i empresarial, que sistematitza el citat Decret Llei 9/2020.

A títol il·lustratiu i de context, el citat Decret Llei 9/2020, davant la inexistència d'un marc jurídic previ, té per objecte regular «el marc de la participació institucional de les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya en els òrgans, entitats o empreses públiques integrats a la Generalitat de Catalunya, per mitjà de comissions, consells o altres òrgans col·legiats de participació, que tinguin atribuïdes competències en matèries laborals, socials i socioeconòmiques que afectin

els interessos econòmics i socials de treballadors i treballadores i de l'empresariat» (art. 1). Al respecte, defineix la participació institucional com «l'exercici de tasques i activitats de defensa i promoció dels interessos generals comuns i intersectorials que corresponen a treballadors i empresaris» i, el diàleg social permanent i la concertació social com «la participació, la interacció, la negociació i les converses que es porten a terme de forma estable i en tots els àmbits que determina la present norma, amb l'objectiu d'assolir consensos entre les administracions i les organitzacions sindicals i empresarials més representatives en matèria d'acció social i econòmica d'interès general, especialment en àmbits com la millora de l'ocupació i la seva qualitat i dignitat; la dinamització empresarial i industrial; el creixement econòmic sostenible e inclusiu; i la preservació de l'estat del benestar» (art. 2).

Per tal de completar el marc estatutari, en relació amb les cambres, l'apartat 7 de l'article 45 EAC disposa que «les corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals [...] han d'ésser consultades en les polítiques públiques que les afectin». Aquesta atribució de participació i d'intervenció institucional en l'àmbit material corresponent, que evidencia la voluntat d'integrar les dites corporacions en el procés de formació o d'adopció de decisions que els afecten, haurà de ser concretada en cada cas pel legislador sectorial. En aquest sentit, escau precisar que quan el precepte es refereix a la «consulta» de les cambres, una interpretació conjunta de l'article 45.7 EAC amb l'article 43.1 EAC, que obliga els poders públics a promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, així com la participació associativa en l'àmbit econòmic, porta a entendre que aquesta expressió comprèn les funcions de participació i col·laboració de les cambres oficials en les polítiques públiques que les afectin d'acord amb els interessos generals que representen (art. 52 CE).

Per tant, els articles 25.5 i 45.6 del Text estatutari garanteixen la funció participativa dels sindicats i organitzacions empresarials, que deriva de la seva posició institucional, la qual necessita però d'una concreció legislativa per fer-se efectiva, com també preserven les seves funcions en l'àmbit de la concertació i la col·laboració social. Per la seva banda, i pel que fa a les cambres oficials, l'article 45.7 EAC, en conjunció amb l'article 43.1 EAC, atribueixen a les cambres oficials funcions de consulta, participació i col·laboració en les polítiques públiques que les afectin, que s'hauran de desplegar per les disposicions legals o reglamentàries sectorials.

A l'últim, pel que fa a l'eficàcia normativa dels articles 43 i 45 EAC, ens hem de remetre de nou al DCGE 8/2017, on es precisa que: «Es tracta, doncs, de principis que no creen *per se* drets subjectius, encara que sí que vinculen els poders públics “en la mesura que orienten i determinen la seva actuació en els diversos àmbits a què es refereixen. Conseqüentment, són aquests poders públics, particularment el legislador, els que configuren i concreten aquells mandats» (DCGE 11/2014, d'11 de març, FJ 2)» (FJ 4).

4. Un cop establert el marc constitucional i estatutari específic dels articles 3.3 *bis*, 4.1.a i 4.2.j i la disposició addicional tercera de la Proposició de llei –que serveix també, com es dirà, per al fonament jurídic cinquè– estem en disposició de fer un pronunciament sobre els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que planteja la sol·licitud.

L'article 125 EAC preveu que correspon a la Generalitat la competència exclusiva (per crear i) per atribuir funcions a les cambres de comerç, indústria i navegació i altres corporacions de dret públic (art. 125.1.b EAC). En exercici d'aquesta competència, i dins del marge de configuració dels articles 52 i 129 CE, com també en compliment dels mandats de l'article 45.7 EAC, l'article 4 de la Proposició de llei distingeix les funcions publicoadministratives camerals de representació, proposta, consulta i assessorament (apt. 1); les funcions de col·laboració publicoadministrativa (apartat 2), així com les altres funcions publicoadministratives (apartat 3), no

afectades, i les activitats de caràcter privat i prestades en règim de lliure competència (apartat 4), tampoc afectades.

Dins de les primeres, l'article 4.1.a es limita a preveure de manera genèrica la participació de les cambres en els òrgans administratius i en els organismes públics i publicoprivats en què s'hagin de tenir en compte els interessos que representen. Aquesta previsió, que el precepte emmarca expressament per la «naturalesa i finalitats» de les cambres i en consideració als «interessos generals que representen», segons declara el preàmbul de la Proposició de llei, respon a l'objectiu del legislador de «concretar la finalitat de les cambres de representar, defensar i promoure els interessos econòmics generals, i potenciar llur implicació en el disseny i la gestió d'instruments econòmics i llur col·laboració en les polítiques d'impacte econòmic del país».

A fi de dotar de contingut a aquestes funcions, el mateix precepte remet als termes que estableixin «les normes o els instruments que regulin aquests òrgans i organismes». Per la seva part, la disposició addicional tercera també conté una habilitació al Govern per dictar les disposicions necessàries per fer efectiva aquesta participació.

Per tant, es pot afirmar que la norma examinada efectua una atribució genèrica de funcions (representar, promoure i defensar) a les cambres si bé acotada a àmbits específics (comerç, indústria, serveis i navegació) on, pel seu mateix reconeixement constitucional i estatutari, han de vetllar pels interessos generals i, en tot cas, sempre d'acord amb «llur naturalesa i finalitats».

L'abast i els termes d'aquestes funcions, en la mesura que s'exerceixen per relació amb altres «òrgans administratius i organismes públics i publicoprivats de composició plural» s'hauran de concretar, com no pot ser d'una altra manera, en les normes i instruments sectorials que regulin aquests òrgans i organismes (art. 4.1.a) i en les disposicions que al respecte el Govern consideri necessari adoptar i promoure (disp. add. tercera).

Per tant, tal com està redactat, no es pot dir que l'article 4.1.a ni la disposició addicional tercera atribueixin a les cambres oficials una condició d'interlocutores socials que exclogui o perjudiqui la que, al seu torn, pot correspondre als agents socials en aquests àmbits. Aventurar que aquesta exclusió o perjudici es pot produir posa de manifest el caràcter preventiu del retret, en la mesura que l'afectació hipotètica de la posició institucional dels sindicats de treballadors o les organitzacions empresarials es derivaria, si escau, de les característiques que presentin les disposicions sectorials posteriors.

I el mateix cal concloure respecte de l'article 4.2.j, emmarcat en les funcions de col·laboració publicoadministrativa, el qual projecta aquesta participació en els òrgans de govern de les infraestructures, amb referència també a «les funcions i finalitats de les cambres», que s'haurà de recollir igualment per les normes sectorials. Per tant, com en el cas anterior, no perjudica tampoc quin ha de ser el paper que ha de correspondre a les organitzacions sindicals i empresarials més representatives en aquest àmbit material. I sense que ens pertoqui, com s'ha dit anteriorment, emetre una opinió cautelar d'aquest precepte respecte a uns possibles efectes hipotètics, no explicitats a la norma.

Relacionat amb l'anterior, els peticionaris fan esment a l'article 3.2 de la Proposició de llei que estableix que les cambres oficials desenvolupen les seves finalitats «respectant, en tot cas, la llibertat sindical i d'associació empresarial i, especialment, les funcions i les facultats de representació, defensa i participació dels interessos del personal treballador i de l'empresariat que tinguin legalment atribuïdes les organitzacions sindicals i empresarials més representatives a Catalunya en l'àmbit de la negociació col·lectiva, la representació, la participació institucional, el diàleg social i la concertació social». En concret, demanen a aquest

Consell si aquesta clàusula és suficient perquè l'actuació de les cambres respecti les facultats de les organitzacions més representatives.

D'entrada, als efectes de l'enjudiciament de les normes qüestionades, cal indicar que la utilització de les clàusules de salvaguarda a les normes té caràcter neutre, en el sentit que és innecessària la seva previsió expressa, ja que la seva absència no comporta un vici d'inconstitucionalitat. D'altra banda, la mera incorporació d'aquest tipus de clàusules, tampoc no esmenaria per ella mateixa un defecte d'inconstitucionalitat. Per aquest motiu, la validesa jurídica dels preceptes no dependrà del fet que es vegin envoltats de cauteles, sinó de que el seu contingut substantiu respecti el marc constitucional i estatutari (STC 68/2024, de 23 de abril, FJ 3.d, per totes, fent cita de les STC 32/2016, de 18 de febrer, FJ 9 i 120/2012, de 4 de juny, FJ 3, respectivament).

Ara bé, com diu la mateixa Sentència, la seva introducció pot servir de context a l'hora d'interpretar quins són l'objecte, la finalitat o el contingut dels preceptes qüestionats (STC 68/2024, FJ 3.d) i, en aquest sentit, resulta clar que la idea que vol transmetre l'esmentat article 3.2 és, precisament, que les funcions de les cambres es desenvoluparan amb respecte de la participació institucional dels agents socials més representatius. Això no vol dir que les normes que desenvolupin aquestes funcions camerals no siguin, si escau, susceptibles d'enjudiciament i susceptibles d'impugnació per les vies jurisdiccionals ordinàries.

Amb caràcter general, cal assenyalar que la garantia de la participació dels sindicats i associacions empresarials més representatives, no exclou que el legislador pugui promoure la representació i la participació de les cambres en òrgans i àmbits on es tracten assumptes vinculats als interessos públics que representen. En aquest sentit, com a element interpretatiu, cal destacar que el preàmbul de la Proposició de llei dictaminada fa palesa «la particular necessitat de preservar i diferenciar la representació, la promoció i la defensa dels interessos generals del comerç, la indústria, els serveis i la navegació que correspon a les cambres, a les d'altres interessos de caràcter associatiu, especialment els que corresponen a les organitzacions empresarials i sindicals més representatives» i declara que: «[a]questa llei reforça, així, l'entramat de Catalunya en l'àmbit econòmic, que necessita institucions renovades, fortes, útils, i amb arrelament i tradició de servei, que puguin col·laborar eficaçment amb les administracions públiques i amb tots els agents de l'àmbit econòmic [...] ajustant-se als nous paradigmes de la governança oberta i participativa basada en el respecte a la diversitat i el diàleg amb tots els actors rellevants en el respecte dels àmbits d'actuació que els són propis d'acord amb l'ordenament aplicable».

A l'últim, l'article 3.3 *bis* de la Proposició de llei desplega la configuració de les cambres oficials com a «òrgans consultius i de col·laboració amb les administracions públiques» (art. 2.1), d'acord amb el mandat establert en l'article 45.7 EAC. El precepte estatutari que, com hem dit, no predetermina el contingut o les modalitats concretes de participació i col·laboració que pot adoptar la consulta a les corporacions de dret públic en la definició de les polítiques públiques que les afectin, habilita el legislador per dictar un precepte com el que ara s'examina, precisament, en compliment del dit mandat. D'altra banda, la formulació condicional de l'article 3.3 *bis* («sempre que sigui possible»), quant a l'atribució que efectua al departament competent en matèria de cambres per dur a terme propostes normatives i altres iniciatives que facilitin l'assoliment de les finalitats de les cambres, és indicativa de la voluntat del legislador de respectar el paper que en l'àmbit de l'acció de govern puguin tenir altres agents socials, alhora que preserva l'àmbit propi d'aquesta actuació governamental. Un pronunciament en contrari seria també de caràcter preventiu, com en els casos anteriors.

En conseqüència, cal concloure que els articles 3.3 *bis*; 4.1.a; 4.2.j i la disposició addicional tercera de la Proposició de llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de les Cambres Oficials de Comerç,

Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya són conformes amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Cinquè. El marc constitucional i estatutari de les funcions de les cambres oficials en l'àmbit de la formació professional i la seva aplicació als preceptes sol·licitats

1. En darrer lloc, els grups parlamentaris sol·licitants qüestionen les funcions de les cambres en l'àmbit de la formació professional previstes a diferents apartats de l'article 4.2 de la Proposició de llei, relatiu a les funcions de col·laboració publico-administrativa.

La lletra *l* de l'article 4.2 atribueix a les cambres la funció de «[p]articipar amb les administracions competents en l'organització de la formació pràctica en els centres de treball inclosa en els ensenyaments de formació professional, i en les accions i iniciatives formatives de la formació professional dual, especialment en la selecció i validació de centres de treball i empreses, en la designació i formació de tutors d'alumnes i en el control i avaluació del compliment de la programació, sens perjudici de les funcions atribuïdes a les organitzacions empresarials i sindicals més representatives en aquest àmbit».

La lletra *m* del mateix precepte fa referència a la de «[c]ol·laborar amb les administracions competents per a facilitar informació i orientació sobre el procediment d'avaluació i acreditació, per al reconeixement de les competències professionals adquirides per experiència laboral, i també en l'aportació d'instal·lacions i serveis per a la realització d'algunes fases del procediment, quan aquestes administracions ho estableixin, sens perjudici de les funcions atribuïdes a les organitzacions empresarials i sindicals més representatives en aquest àmbit».

De la lletra *n* de l'article 4.2 se'n qüestiona la referència a «[c]ol·laborar en els programes de formació establerts pels centres docents públics o privats i, si escau, per les administracions competents».

2. Els arguments que s'invoquen a la sol·licitud respecte d'aquests tres incisos de l'article 4.2 de la Proposició de llei es fonamenten en les mateixes raons de constitucionalitat (art. 7 CE) i d'estatutarietat (art. 45 EAC) al·legades respecte de l'anterior bloc de preceptes, d'acord amb la perspectiva apuntada de la preservació dels espais propis del diàleg social.

Adicionalment, es diu que la Llei orgànica 3/2022, de 31 de març, d'ordenació i integració de la formació professional, en l'article 117, projecta la participació de les organitzacions empresarials i sindicals més representatives sobre les polítiques i estratègies del sistema, la detecció de necessitats de formació, el disseny d'actuacions i programes de formació, l'acreditació de competències, l'orientació professional i l'avaluació de l'estratègia nacional de formació professional. I, per la seva banda, que la Llei catalana 10/2015, de 19 de juny, de formació i qualificació professionals, configura la Comissió rectora del sistema de formació i qualificacions professionals de Catalunya, com a òrgan de planificació estratègica i avaluació de les polítiques del sistema (art. 8) integrat per la Generalitat i les organitzacions sindicals i empresarials més representatives.

Els peticionaris admeten que aquesta posició singular dels agents socials no implica una exclusió absoluta de la col·laboració de les cambres en aquest àmbit, d'acord amb les previsions que citen de la legislació sectorial. I refereixen que l'article 5.1.e de la Llei bàsica 4/2014, així com l'article 37 de la Llei 10/2015 donen suport al que estableix l'article 4.2.l de la Proposició de llei. Tanmateix, emparant-se en el precitat Dictamen 16/2025 del CTESC, s'al·lega una possible confusió o solapament, a partir d'una interpretació expansiva del que estableix la Proposició de llei, entre la col·laboració operativa de les cambres oficials i la governança estratègica o decisòria del sistema en què participen les organitzacions més representatives.

3. El cànon d'enjudiciament d'aquests preceptes s'integra pels mateixos articles 7, 28, 52 i 129 CE i 25.5 i 45 EAC, per la qual cosa ens hem de remetre íntegrament a l'anàlisi efectuada anteriorment en el fonament jurídic quart, apartat tercer.

Com a paràmetre específic, cal fer esment de l'article 40 CE, que encomana als poders públics promoure les condicions favorables per al progrés econòmic i social, i dur a terme «una política orientada a la plena ocupació» (apt. primer). Més específicament, a l'apartat segon disposa que els poders públics «fomentaran també una política que garanteixi la formació i la readaptació professionals».

El Tribunal Constitucional ha fonamentat en aquest precepte constitucional –en conjunció amb l'article 35 CE–, la rellevància constitucional de les funcions exercides per les cambres oficials en la formació professional, que ha considerat «de tanta importància en la lluita contra el paro», i entre les quals ha inclòs la seva col·laboració en la «fase de formación práctica en los centros de trabajo». I, així mateix, ha ressaltat que «la colaboración en las enseñanzas de Formación Profesional [...] responde no solo a los imperativos del artículo 40.2 C.E., sino también a los de la promoción a través del trabajo (art. 35.1 CE)» (STC 107/1996, FJ 6 i 8).

Com a paràmetre estatutari específic, l'article 21.5 EAC, sobre els «Drets i deures en l'àmbit de l'educació», determina que «[t]otes les persones tenen dret a la formació professional i a la formació permanent, en els termes que estableixen les lleis».

En el nostre DCGE 2/2023, de 23 d'octubre (FJ 2), es precisaven els termes de la distribució de competències en l'àmbit de la formació professional que, en el marc del que estableixen els articles 149.1.30 i 149.1.7 CE, respectivament, es reparteix entre l'article 131 EAC –formació professional del sistema educatiu– i l'article 170 EAC –formació professional per a l'ocupació i qualificacions professionals–, l'apartat 1.b del qual atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre «[l]es polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu», i l'apartat c inclou «[l]es qualificacions professionals a Catalunya».

Sobre l'atribució de funcions de participació institucional a les organitzacions sindicals més representatives en l'àmbit sectorial de la formació professional cal remetre's a la ja citada STC 63/2024, en la qual el Tribunal Constitucional va posar de manifest l'ampli marge de decisió de què gaudeix el legislador a l'hora de determinar l'abast, els termes, la intensitat i els mètodes de l'esmentada participació. Partint d'aquesta premissa, en el cas enjudiciat, però, es tractava d'esbrinar si el tracte diferenciat que rebien els sindicats amb més representativitat amb exclusió dels altres era o no raonable (FJ 5.C). Pel que ara interessa, amb ocasió de l'examen d'alguna norma que contenia enunciats generals sobre actuacions en l'àmbit de la formació professional, el Tribunal va considerar que, per si mateixa, «nada prejuzga en relación con las concretas funciones que ejercen los diferentes participantes en el sistema» i que, per tant, el que calia analitzar era la substantivitat jurídica de la regulació de desenvolupament (FJ 5.B.b).

4. Les tres lletres de l'apartat 2 de l'article 4 de la Proposició de Llei sobre les quals es demana el nostre parer regulen, com s'ha dit, funcions de col·laboració de les cambres oficials en l'àmbit de la formació professional i el reconeixement de les competències professionals adquirides per l'experiència laboral. En exercici de la competència que li confereix l'article 125.1.b EAC, és una opció del legislador català regular de manera més o menys detallada les atribucions d'aquestes corporacions de dret públic en l'àmbit de la formació professional. Es tracta, a més, d'un àmbit d'actuació de les organitzacions previstes en l'article 52 CE que la jurisprudència constitucional ha connectat amb el mandat de l'article 40 CE de promoure una política que garanteixi la formació i la readaptació professionals, i que troba igualment el seu fonament en el dret a la formació professional i la formació permanent de l'article 21 EAC.

D'acord amb les consideracions efectuades en el fonament jurídic anterior, la regulació qüestionada, que se situa fora de l'àmbit propi de les relacions laborals, no afecta la posició constitucional dels sindicats ni de les organitzacions empresarials derivada de l'article 7 CE. Tampoc incideix en la posició i la participació estatutàriament reconeguda a les organitzacions sindicals i empresarials en els articles 25.5 i 45 EAC, apartats 4 i 6, que es desplega en d'altres disposicions legals. A més, els termes genèrics amb què estan redactades les tres previsions d'atribució de funcions, que consisteixen en «participar» i «col·laborar» no prejutgen en cap moment l'exclusió de les funcions que poden correspondre als agents socials en l'àmbit que ens ocupa. Com en els casos anteriorment examinats, per tal de determinar si es produeix o no aquesta exclusió caldria acudir a allò que estableix o establirà la legislació sectorial.

Tot l'anterior fa que esdevingui innecessari un pronunciament interpretatiu sobre determinades nocions emprades pels preceptes qüestionats, tot recordant que no forma part de la nostra funció de control de constitucionalitat i estatutarietat la formulació de declaracions interpretatives que protegeixin en front d'aplicacions contràries a la distribució de competències establerta en el bloc de la constitucionalitat (STC 44/2026, FJ 2), i menys quan es tracta d'atribucions amb una base legal. Així mateix, tampoc no ens correspon pronunciar-nos sobre si la suma de les atribucions previstes en favor de les cambres pot alterar l'equilibri institucional del sistema, en vista dels termes oberts en què es formula la norma (per tots, DCGE 23/2014, FJ 3.1).

Altrament, convé fer notar que les lletres *l* i *m* de l'apartat 2 de l'article 4 de la Proposició de Llei, en especificar les àrees d'aquesta col·laboració de les cambres, salvaguarden expressament les funcions atribuïdes a les organitzacions empresarials i sindicals més representatives en aquest àmbit. Com hem dit respecte de l'article 3.2 de la Proposició de Llei en el fonament jurídic 4.4, la utilització de clàusules de salvaguarda té caràcter neutre, de manera que la seva previsió expressa, per si mateixa, no garanteix la constitucionalitat i estatutarietat de la norma. Tanmateix, poden servir de context a l'hora d'interpretar quin és l'objecte, la finalitat o el contingut dels preceptes qüestionats (per totes, STC 68/2024, de 23 d'abril, FJ 3.d) i en el cas que ens ocupa, a més de les consideracions que hem efectuat en aquest i en l'anterior fonament jurídic, és clarament indicativa de la voluntat del legislador de respectar la posició institucional dels sindicats i les organitzacions empresarials més representatives en l'àmbit de la formació professional.

Per tot l'anterior, cal concloure que les lletres *l*, *m* i *n* de l'apartat 2 de l'article 4 de la Proposició de Llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació són conformes amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

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

Conclusions

Primera. Els articles 25 *bis.c* i 30.2.c i, per connexió, els articles 25 *ter.4 bis*; 25 *quater.8.c*; 27.1 i 29.1 de la Proposició de Llei de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació i del Consell General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya són conformes amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 3.3.*bis*; 4.1.*a*; 4.2.*j* i la disposició addicional tercera de la Proposició de Llei són conformes amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. Les lletres *l, m i n* de l'apartat 2 de l'article 4 de la Proposició de llei són conformes amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

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

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

Vist i plau

Barcelona, 11 d'agost de 2026

Enoch Albertí Rovira, president; Francesc Esteve Balagué, conseller secretari

Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat

202-00064/15

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 102568 / Coneixement: Mesa del Parlament, 09.09.2026

Al president del Parlament

Senyor,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, una còpia del Dictamen 2/2026, d'aquest Consell, emès el 3 d'agost de 2026, en relació amb la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual es va aprovar el text refós de la llei d'urbanisme per l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat.

Atentament,

Barcelona, 3 d'agost de 2026

Enoch Albertí i Rovira, president del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Dictamen 2/2026, de 3 d'agost, sobre la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat

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

Dictamen

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts, respecte de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat i de les esmenes a l'articulat en lectura única (BOPC 345, de 10 de novembre de 2025 i 553, de 20 de juliol de 2026, respectivament).

Antecedents

1. El dia 23 de juliol de 2026 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de 23 de juliol (Reg. núm. E2026000279), en què es comunicava al Consell la resolució de la Presidència del Parlament, del mateix dia, per la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es van admetre a tràmit dues sol·licituds de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat i de les esmenes a l'articulat en lectura única, presentades per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (Reg. Parlament núm. 101114), i per més d'una desena dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts (Reg. Parlament núm. 101131), respectivament.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del mateix dia 23 de juliol de 2026, després d'examinar la legitimació i el contingut de les sol·licituds, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents.

Atès que les dues sol·licituds requereien sobre la mateixa norma legal i tenien objectes connexos que justificaven la unitat de tramitació i decisió, en virtut dels articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè, en el termini de tres dies, els sol·licitants fessin les observacions que estimessin oportunes sobre la possible acumulació dels procediments de dictamen.

A continuació, el Ple va acordar l'assignació com a ponent de la primera sol·licitud de dictamen al conseller senyor Joan Vintró Castells i va quedar pendent l'assignació de la ponència de la segona sol·licitud, en espera de la resposta dels peticionaris sobre la possible acumulació dels procediments.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 30 de juliol de 2026, de conformitat amb el tràmit d'audiència obert en virtut de l'acord adoptat en la sessió de 23 de juliol de 2026, en aplicació dels articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, un cop transcorregut el termini per a la realització d'aquest tràmit sense que s'haguessin presentat al·legacions en contra de l'acumulació dels dos procediments, el Consell va acordar acumular la sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Junts, sobre la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat, a la primera sol·licitud, presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya. Així mateix, es va acordar que el conseller senyor Joan Vintró, ponent per al dictamen de la primera sol·licitud, assumís també la ponència de la segona sol·licitud de dictamen.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 3 d'agost de 2026 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

Segons el que s'ha exposat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament integrants del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya i més d'una desena part dels diputats del Grup Parlamentari de Junts han sol·licitat dictamen al Consell, a l'empara dels articles 16.1.b i 23.b LCGE, sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat, presentada el 31 d'octubre de 2025 pel Grup Parlamentari Comuns (BOPC 345, de 10 de novembre de 2025).

La iniciativa està essent tramitada a través del procediment de lectura única en virtut de l'Acord del Ple del Parlament de 8 de juliol de 2026. L'Acord va establir un termini de 8 dies per a la presentació d'esmenes a la totalitat i a l'articulat, que va finalitzar el dia 20 de juliol. Les esmenes presentades han estat publicades en el BOPC 553, de la mateixa data.

En aquest primer fonament jurídic delimitarem l'objecte del nostre Dictamen. A aquest efecte, realitzarem una breu descripció del contingut i la finalitat de la iniciativa legislativa, així com del context normatiu en què s'insereix; resumirem els retrets d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat atribuïts pels peticionaris, i, a l'últim, anticiparem l'estructura que seguirà el nostre parer consultiu per tal de respondre a les diverses qüestions suscitades.

1. La Proposició de llei, que consta de set articles i dues disposicions finals, modifica, tal com indica el seu títol, el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (en endavant, TRLU), per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat.

D'acord amb la seva exposició de motius, les finalitats de la iniciativa són establir una mesura limitativa de l'adquisició d'habitatge (apt. IV) i intervenir en el mercat immobiliari «per rescatar i recuperar la funció pública urbanística en l'ordenació urbanística de les ciutats de Catalunya i assegurar el compliment del principi rector de l'actuació urbanística del desenvolupament urbanístic sostenible» (apt. V), vulnerat per l'actuació especulativa del mercat immobiliari en matèria d'habitatge (apt. II).

L'exposició de motius de la iniciativa legislativa inclou tant una àmplia descripció del context socioeconòmic a Catalunya (apts. II i III) com del marc normatiu (apt. IV) en què s'insereix.

a) D'acord amb la Proposició de llei, la intervenció normativa que regula es fonamenta en un increment de la demanda d'arrendament d'habitatges que ha comportat un augment del preu dels arrendaments, situació que, segons explica, no es podria reequilibrar en aplicació de la llei de l'oferta i la demanda característica d'una economia de mercat perquè «els consumidors de lloguer d'habitatge habitual de classe mitjana local ja no són els únics que demanen habitatges de lloguer. A ells s'ha d'afegir un altre tipus de consumidor, que competeix pel mateix producte i que està disposat a pagar un preu més alt». D'aquesta manera, la «demanda continua alimentada per l'altre consumidor, més ric i nombrós, que vol implantar-se a la ciutat».

Aquesta expectativa de negoci atrau els «inversors de tot el món a venir a les ciutats catalanes per a invertir en la compra d'edificis sencers» i «revaloritzar els seus actius per a vendre'ls a un preu superior en un curt espai de temps a un altre inversor. S'incrementa, així també, la demanda de compra d'habitatges i d'edificis sencers destinats a habitatge amb la finalitat de comercialitzar-los per al seu destí al lloguer de les persones d'alt poder adquisitiu que puguin pagar-los i aquest incre-

ment de la demanda dels inversors immobiliaris, per les mateixes regles econòmiques, incrementa també els preus de compra d'aquests immobles».

Segons declara, aquestes circumstàncies justificarien la necessitat objectiva d'articular una «mesura limitativa» que freni les conseqüències de l'actuació del mercat immobiliari amb finalitats especulatives perquè contravindria el principi de desenvolupament urbanístic sostenible «en l'elecció del model d'ordenació de les ciutats i, a més està segrestant la competència en l'elecció d'aquest model a les administracions públiques».

Sobre aquest principi, exposa que «[l']increment desmesurat» dels preus dels habitatges en una ciutat, o en una zona d'ella, de lloguer o de compra, genera una situació de desenvolupament urbanístic no sostenible perquè, d'una banda, només hi poden viure les persones amb les rendes més altes i, de l'altra, per la dispersió territorial que provoca que els sectors amb menys capacitat econòmica hagin de marxar de la ciutat per poder accedir a un habitatge. I conclou: «el mercat immobiliari ha arrabassat, de fet, les competències urbanístiques dels ajuntaments respecte a l'elecció del model d'ordenació i desenvolupament de les ciutats» i «el comportament del mercat immobiliari de lloguer i de compra a les ciutats grans i mitjanes està imposant un desenvolupament urbanístic que no és sostenible, en general».

b) Quant al marc normatiu de la iniciativa, aquesta fa esment, primerament, del fet que altres països com Dinamarca, Croàcia, Finlàndia, Holanda, Malta i el Canadà haurien limitat l'adquisició dels béns immobles per restringir un comportament del mercat immobiliari que dificulta l'accés a l'habitatge a una part de la població.

En relació amb aquestes referències, resulta d'interès exposar, encara que sigui de manera molt succinta, les mesures adoptades en aquest àmbit pels països de l'entorn europeu.

Als Països Baixos, la coneguda com a *Wet opkoopbescherming en verhuiming tijdelijke verhuur* (Llei de protecció contra la compra especulativa d'habitatges i d'ampliació del lloguer temporal), aprovada el 2021, va modificar la *Huisvestingswet* (Llei d'habitatge) per permetre als municipis delimitar zones en què determinats habitatges de compra de preu baix o mitjà queden subjectes a una autorització prèvia per ser destinats a lloguer o a altres formes de cessió d'ús durant els quatre anys següents a la data d'inscripció registral de l'acta de lliurament de l'habitatge al nou propietari. Es tracta d'una mesura destinada a limitar l'adquisició d'habitatges amb finalitats d'inversió per al seu arrendament immediat i, d'aquesta manera, afavorir que els habitatges de preu baix i mitjà romanguin disponibles per a l'adquisició per part de persones que pretenen destinar-los a residència habitual.

Aquesta autorització es concedeix en determinats supòsits, com ara quan l'habitatge es destina a familiars de primer o segon grau del propietari; quan aquest hi ha tingut la residència habitual durant almenys dotze mesos i el cedeix per un termini màxim de dotze mesos no destinat a ús turístic, o quan es tracta d'immobles residencials vinculats a locals comercials o oficines. Així mateix, els municipis poden preveure altres excepcions específiques a l'obligació d'obtenir una autorització per arrendar l'habitatge.

D'acord amb un informe d'avaluació de la mesura encarregat pel Ministeri de l'Interior i de les Relacions del Regne dels Països Baixos (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*), elaborat el 10 de juny de 2026, en data d'1 de gener de 2026 aquest instrument s'aplicava en 72 dels 342 municipis dels Països Baixos (aproximadament el 21%). D'aquests, 35 municipis l'aplicaven únicament en determinades zones dins del terme municipal.

Dinamarca, Malta i Finlàndia (Illes Åland) han adoptat mesures restrictives de l'adquisició de béns immobles en funció de la residència o el dret de domicili de l'adquirent. Cal assenyalar que aquests territoris tenen excepcions permanents al principi de lliure circulació de capitals d'acord amb el Protocol núm. 32 del TUE i del TFUE relatiu a determinades disposicions sobre adquisició de béns immobles

a Dinamarca (permet que Dinamarca mantingui la legislació existent que restringeix l'adquisició de segones residències per part de persones no domiciliades a Dinamarca), el Protocol núm. 6 de l'Acta d'Adhesió de 2003 sobre l'adquisició de residències secundàries a Malta (permet que Malta restringeixi l'adquisició de segones residències, si bé els criteris s'han d'aplicar de forma no discriminatòria) i el Protocol núm. 2 de l'Acta d'adhesió de Finlàndia de 1994, que permet restriccions específiques a les Illes Åland, inclosa l'adquisició de béns immobles per part de persones físiques sense dret de domicili (*hembygdsrätt*) a les Illes i de les persones jurídiques que vulguin adquirir i posseir béns immobles sense autorització de les autoritats competents.

A grans trets, a Dinamarca l'adquisició requereix, amb caràcter general, tenir domicili al país o haver-hi residit durant un total d'almenys cinc anys i, en cas contrari, obtenir una autorització del Ministeri de Justícia, sense perjudici de les excepcions aplicables a determinats ciutadans i empreses de la Unió Europea o de l'espai econòmic europeu (EEE) en determinats supòsits vinculats a la llibertat d'establiment i residència.

A Malta, d'acord amb el seu dret nacional, els ciutadans de la UE que hagin residit al país durant un període continuat de cinc anys poden adquirir lliurement béns immobles, mentre que els que no compleixen aquest requisit només poden adquirir sense autorització l'habitatge habitual o els immobles necessaris per a l'exercici d'una activitat econòmica o la prestació de serveis.

A les illes Åland, finalment, l'adquisició i la possessió de béns immobles està vinculada al dret de domicili, si bé el Govern autònom pot concedir autoritzacions o exempcions en determinats supòsits.

En el cas de Croàcia, l'Acta d'adhesió de 2011 li va reconèixer un règim transitori que exceptuava temporalment el principi de lliure circulació de capitals i li permetia restringir l'adquisició de terrenys agrícoles per part de ciutadans i persones jurídiques d'altres estats membres. Aquest règim, inicialment establert per un període de set anys, va ser prorrogat per la Decisió (UE) 2020/787, de 16 de juny, de la Comissió fins al 30 de juny de 2023, data en què va deixar de ser aplicable.

La Llei de terres agrícoles de Croàcia (*Zakon o poljoprivrednom zemljištu*) continua qualificant les terres agrícoles com a béns d'interès especial i manté la regla general segons la qual les persones físiques i jurídiques estrangeres no poden ser titulars de terres agrícoles, llevat que un tractat internacional o una norma especial disposi una altra cosa. Després de l'expiració, el 30 de juny de 2023, del període transitori precitat, els ciutadans i les persones jurídiques dels estats membres de la Unió Europea i de l'EEE poden adquirir terres agrícoles en les mateixes condicions que els nacionals croats, sense perjudici de les restriccions materials, agràries, registrals o de protecció aplicables també als croats. En canvi, els nacionals de tercers països continuen subjectes al règim especial aplicable als estrangers i no gaudeixen d'aquesta equiparació, sens perjudici de les excepcions que puguin derivar-se de tractats internacionals o de disposicions legals especials. Pel que fa a altres béns immobles, d'acord amb la normativa nacional, els ciutadans i les persones jurídiques d'estats membres de la Unió i de l'EEE poden adquirir-ne la propietat en les mateixes condicions que els ciutadans croats, mentre que l'adquisició per part de nacionals de tercers països queda sotmesa, amb caràcter general, al principi de reciprocitat i al consentiment de les autoritats competents.

En segon lloc, quant al marc normatiu intern, l'exposició de motius assenyalava com a «antecedents legislatius immediats» la regulació introduïda per la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge i, en particular, el règim de les zones de mercat residencial tensionat (ZMRT) i la modificació per part d'aquesta norma legal de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (en endavant, LAU), incorporant els apartats 6 i 7 a l'article 17. Aquests preceptes estableixen que, en les ZMRT, la renda dels nous contractes d'arrendament d'habitatge queda

subjecta a determinats límits, que prenen com a referència bé la renda de l'últim contracte vigent, bé l'índex de referència aplicable, segons la condició de l'arrendador (especialment si és o no gran tenidor), i altres circumstàncies legalment previstes.

Segons manifesta l'exposició de motius, aquestes mesures constitueixen limitacions del dret de propietat i de la llibertat econòmica en l'àmbit dels arrendaments urbans, adoptades en compliment del mandat de l'article 47 CE, i, afegeix, revisades pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 26/2025, de 29 de gener.

c) Com hem anticipat, les mesures previstes a la Proposició de llei modifiquen diversos articles del TRLU.

En concret, l'article 1 afegeix un nou apartat 9 a l'article 9 TRLU («Directrius per al planejament urbanístic»), que permet que en les ZMRT el planejament urbanístic i les ordenances municipals puguin preveure que determinats actes i negocis jurídics sobre immobles d'ús residencial, ja siguin «habitatges individuals» o «edificis majoritàriament residencials», hagin de destinar-se a «habitatge habitual i permanent de la persona adquirent o a arrendament d'habitatge habitual», aplicant el límit de renda previst en l'article 17.7 LAU i, finalment, determina una sèrie de condicions que ha de complir aquesta previsió.

Aquesta modificació del TRLU és la clau de volta de la reforma de la Proposició de llei al voltant de la qual, com tot seguit veurem, s'articulen la resta d'articles.

Pel que fa als negocis jurídics concrets que quedarien inclosos en la limitació recollida en el planejament urbanístic de l'adquisició d'habitatges o edificis d'habitatges, l'exposició de motius indica que aquestes adquisicions són les que es realitzen per «qualsevol títol» (apt. V, par. segon), expressió que també utilitza l'article 3 de la Proposició en afegir l'apartat 4 a l'article 68 TRLU. Tanmateix, aquesta fórmula no apareix en l'article 9.9 TRLU. Aquest precepte no es refereix a les adquisicions per qualsevol títol sinó als «actes d'adquisició» i als «negocis jurídics que atribueixin o transmetin facultats d'adquisició o de disposició» i precisa que s'hi entenen compresos, a més de la compravenda, «els contractes preparatoris o dispositius que comportin l'opció de compra, la promesa de venda, la cessió de posició contractual o negocis equivalents dirigits a obtenir el mateix resultat econòmic» (art. 9.9.a TRLU).

En aquest punt cal també assenyalar que els edificis sobre els quals recau la mesura limitativa apareixen identificats de manera diversa al llarg del text de la Proposició de llei. D'una banda, el nou article 9.9 TRLU (art. 1 Proposició de llei) s'hi refereix com a «immobles d'ús residencial, habitatges individuals o edificis majoritàriament residencials». Pel que fa als edificis residencials, l'apartat d precisa que, quan «l'objecte del negoci jurídic sigui un edifici residencial complert, els habitatges que l'integren hauran de destinar-se a arrendament d'habitatge habitual aplicant el límit de renda previst per les zones de mercat residencial tensionat». D'altra banda, la resta de la Proposició empra altres expressions per referir-se als béns immobles afectats, com ara «edificis d'habitatges» (art. 3), «edificis sencers d'habitatges» (art. 4 i 6) o «edificis destinats a habitatges» (art. 7).

L'article 2 modifica l'article 57.2.b TRLU per afegir-hi que en les ZMRT els plans d'ordenació urbanística municipal poden establir les limitacions previstes en el nou article 9.9 TRLU per assegurar el manteniment del desenvolupament urbanístic sostenible.

L'article 3 també introdueix, com a novetat, l'habilitació dels plans especials urbanístics autònoms (PEUA) com a instrument de planejament idoni per limitar la intensitat dels usos admesos pel planejament urbanístic per causes justificades d'interès general (nou apt. 3 art. 68 TRLU) i per limitar les adquisicions «per qualsevol títol» d'habitatges o edificis d'habitatges en les ZMRT quan aquesta habilitació no es prevegi expressament en el planejament urbanístic (nou apt. 4 art. 68 TRLU).

Actualment, l'article 68.1 TRLU disposa que els PEUA, que són un instrument de planejament urbanístic derivat, es poden aprovar per implantar en el territori infraestructures no previstes en el planejament territorial o urbanístic relatives als sistemes urbanístics de comunicacions o d'equipament comunitari, de caràcter general o local, llevat que la legislació sectorial aplicable a aquestes infraestructures reguli instruments específics per executar-les vinculants per al planejament urbanístic.

Convé fer un incís sobre el nou article 68.3 TRLU. Aquest fa esment de l'aprovació de PEUA per «limitar la intensitat dels usos admesos pel planejament urbanístic». Com es veurà, la Proposició de llei també incorpora una referència a aquesta finalitat en els articles 4 i 6. Tanmateix, l'exposició de motius no identifica expressament els objectius d'aquesta reforma ni explica quina relació guarda amb les finalitats declarades de la iniciativa a les quals ja ens hem referit.

L'article 4 de la Proposició de llei afegeix un nou apartat 3 a l'article 69 TRLU, relatiu a les determinacions i la documentació dels plans especials urbanístics. En concret, preveu que els plans especials que limitin la intensitat dels usos o l'adquisició d'habitatges o edificis d'habitatges han d'incorporar en la seva memòria una justificació dels efectes del comportament o evolució del mercat immobiliari en règim de lloguer o de compra que comporten la vulneració del principi de desenvolupament urbanístic sostenible, sempre que aquesta no consti en la memòria elaborada per la declaració de ZMRT.

Quant a la iniciativa per formular els PEUA en les ZMRT que tinguin com a finalitat limitar les adquisicions d'habitatges i d'edificis d'habitatges d'acord amb el nou article 68.4 TRLU, l'article 5 afegeix, mitjançant un nou apartat 3 a l'article 78 TRLU, la possibilitat que aquesta correspongui als «habitants» organitzats «a través de les comunitats, agrupacions i associacions d'arrendataris constituïdes a l'efecte, les cooperatives d'habitatge constituïdes a l'efecte, els arrendataris d'habitatges de finques urbanes i les empreses, entitats o societats que intervinguin en nom de qualsevol dels subjectes anteriors».

Actualment, l'article 101 TRLU admet específicament la iniciativa privada en la formulació de plans especials urbanístics, categoria que inclou els PEUA. Al seu torn, l'article 78.2 TRLU atribueix la formulació d'aquests darrers a l'administració que tingui a càrrec l'execució directa de les obres corresponents a les infraestructures que ordenen o, en el cas d'infraestructures de titularitat privada, a la persona titular d'aquestes.

Per tant, el nou article 78.3 TRLU reconeix la capacitat de nous actors per formular PEUA en les ZMRT i amb les finalitats indicades.

Seguidament, l'article 6 de la Proposició de llei modifica l'article 85.3 TRLU per incloure-hi els nous PEUA destinats a limitar la intensitat dels usos o de l'adquisició d'habitatges i d'edificis residencials en les ZMRT «d'acord amb el previst als apartats 3 i 4 de l'article 67 d'aquesta llei» (remissió errònia atès que aquest article, com s'ha indicat, regula els plans especials urbanístics de desenvolupament). D'aquesta manera, els precitats PEUA quedarien sotmesos al règim competencial especial de l'article 85.3 TRLU fins i tot quan el seu àmbit sigui exclusivament municipal.

Això no obstant, el text reproduït en la iniciativa objecte de Dictamen incorpora els nous supòsits de PEUA a l'article 85.3 TRLU, però no reproduceix ni adapta les regles contingudes en les lletres *a* i *b* d'aquest apartat.

L'article 7 de la Proposició de llei modifica el règim sancionador del TRLU a través de l'addició de dues noves infraccions urbanístiques molt greus al seu article 213: la vulneració de la limitació d'adquisició d'habitatges o d'edificis d'habitatges en les ZMRT prevista al nou article 9.9 TRLU (apt. *f*), i la realització de negocis jurídics simulats o en frau de llei per eludir la limitació anterior (apt. *g*).

El TRLU configura les infraccions urbanístiques com a lleus, greus i molt greus, segons l'entitat de la vulneració, l'afectació a l'ordenació urbanística i els danys causats al territori o a l'interès públic (art. 211 a 218 TRLU). Segons l'article 213

TRLU, es consideren infraccions urbanístiques molt greus les actuacions que comporten una afectació especialment intensa als espais protegits, als sistemes públics o a l'ordenació urbanística.

Pel que fa al règim sancionador, aquestes infraccions estan subjectes a les sancions econòmiques més elevades previstes per la llei. Així, les multes previstes per a les infraccions molt greus són de fins a 1.500.000 euros, i s'han d'incrementar fins a la quantia del benefici obtingut pels infractors, si aquest fos superior (art. 219 TRLU). Les sancions econòmiques es graduen d'acord amb els principis reguladors de la potestat sancionadora i atenent a la gravetat amb què la infracció afecta els béns i els interessos protegits per l'ordenament urbanístic, la gravetat del risc creat, el grau de culpabilitat de cadascuna de les persones infractores, l'entitat econòmica dels fets constitutius de la infracció i la viabilitat de la legalització de la infracció comesa (art. 220 TRLU).

Finalment, les disposicions finals primera i segona regulen, respectivament, els efectes pressupostaris de la norma i la seva entrada en vigor. Mentre que la llei entrarà en vigor l'endemà de la seva publicació al DOGC, les mesures que impliquin noves càrregues pressupostàries o una reducció d'ingressos per a la Generalitat produiran efectes a partir de l'entrada en vigor de la Llei de pressupostos corresponent a l'exercici pressupostari immediatament posterior.

2. La Proposició de llei s'afegeix a una normativa desenvolupada en les darreres dues dècades, tant en l'àmbit estatal com català, adreçada a garantir l'accés a l'habitatge, incrementar-ne l'oferta assequible i corregir determinades disfuncions del mercat immobiliari, segons es desprèn de les exposicions de motius de les normes corresponents.

Com hem vist, la mateixa iniciativa identifica que la Llei estatal 12/2023 en constitueix el seu antecedent normatiu més immediat, que va ser objecte dels nostres DCGE 1/2023, de 2 d'agost, i 1/2024, de 16 de febrer, i de diversos recursos d'inconstitucionalitat, alguns dels quals ja han estat resolts pel Tribunal Constitucional (STC 41/2026, de 26 de maig; 17/2026, de 24 de febrer; 190/2025, de 16 de desembre; 26/2025, de 29 de gener, i 79/2024, de 21 de maig). Aquesta llei és la primera regulació general del dret d'habitatge. Una de les principals novetats que va introduir són les ZMRT (art. 18), concebudes com a àmbits territorials en què existeix un risc especial d'oferta insuficient d'habitatge per a la població en condicions assequibles. La declaració d'aquestes zones constitueix el pressupòsit per aplicar mesures específiques de contenció de rendes i de regulació dels contractes d'arrendament, previstes en els articles 10 i 17 d'acord amb la redacció donada per la Llei 12/2023.

A Catalunya, en el marc de la dita Llei, la Generalitat ha impulsat la declaració de 271 municipis com a ZMRT mitjançant la Resolució TER/800/2024, de 13 de març, i la Resolució TER/2408/2024, d'1 de juliol, les quals han estat posteriorment recollides per les resolucions de 14 de març de 2024 i de 8 d'octubre de 2024, respectivament, aprovades per la Secretaria d'Estat d'Habitatge i Agenda Urbana, nombre de municipis que correspon actualment a 7 milions de persones a Catalunya, que representen el 90% de la població de Catalunya (<https://habitatge.gencat.cat/ca/ambits/preus-ingressos-i-zones/limit-preu-lloguer/>).

Recentment, en data 21 de juliol de 2026, la Secretaria d'Habitatge del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica ha acordat, d'una banda, iniciar el procediment per prorrogar la vigència de la declaració de la zona de mercat residencial tensionat corresponent a la Resolució TER/800/2024 i, d'una altra, iniciar el procediment per declarar una nova zona de mercat residencial tensionat d'acord amb l'article 18.2 de la Llei 12/2023. Ambdós procediments s'han sotmès a un tràmit d'informació pública per un termini de vint dies, a comptar de l'endemà de la seva publicació.

Segons la memòria del procediment de pròrroga, dels 140 municipis inicialment integrats en la ZMRT declarada per la Resolució TER/800/2024, en 118 subsisteixen les circumstàncies que van motivar-ne la declaració. Així mateix, la memòria relativa al segon procediment preveu la declaració de 53 nous municipis catalans com a ZMRT. Per tant, si s'aproven la pròrroga i la nova declaració en els termes previstos, el nombre de municipis inclosos en les ZMRT catalanes passaria de 271 a 302, on viuen més de 6,9 milions de persones, que representen aproximadament el 84% de la població de Catalunya (<https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/854996/govern-prorroga-declaracio-zona-mercat-residencial-tens-impulsa-nova-declaracio-nous-municipis>).

La iniciativa ara dictaminada és la darrera de tot un conjunt de normes adoptades per afrontar la situació d'emergència social en l'àmbit de l'habitatge, algunes de les quals han estat objecte de pronunciament per part d'aquest Consell, sigui un cop aprovades sigui amb caràcter previ durant la seva tramitació parlamentària. Entre aquestes podem destacar el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària (DCGE 5/2015, de 20 d'abril); la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica; la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial; el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge; Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya en l'àmbit de la penyora (DCGE 4/2019, de 17 de juny); la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge (DCGE 7/2020, de 5 d'agost); la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge; el Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic (DCGE 3/2023, d'1 de desembre), i, més recentment, la Llei 11/2025, de 29 de desembre, de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme (DCGE 5/2025, de 2 de desembre) i la Llei 11/2026, de 9 de juliol, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic.

Finalment, escau indicar que actualment s'està tramitant en el Parlament de Catalunya la Proposició de Llei de mesures per a prohibir l'ús especulatiu de l'habitatge i el sòl, presentada pel Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular-Defensem la Terra, la qual preveu la modificació de diversos articles del TRLU i la Llei 18/2007, entre d'altres, amb la finalitat de limitar «l'ús especulatiu del sòl i de l'habitatge de manera integral, plantejant mesures que impactin en la titularitat i l'ús del sòl urbanitzable, d'altres que incideixin en la regulació dels preus de mercat i la transmissió d'immobles en les zones declarades mercat residencial tensonat, així com mesures de control que garanteixin la implementació de la llei» (apt. V exposició de motius).

3. A continuació, exposarem breument el contingut de les dues sol·licituds de dictamen, atès que hi tornarem a fer referència de manera més extensa en els fonaments jurídics posteriors.

a) Els diputats integrants del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya sol·liciten dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de tot l'articulat de la iniciativa legislativa (essencialment l'art. 1 i, per connexió, els art. 2 a 7) i les esmenes a l'articulat núm. 1, 2 i 4 del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya; les núm. 1, 7, 8 i 11 del Grup Parlamentari Comuns i del Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular-Defensem la Terra; les núm. 1 a 6 del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar i Grup Parlamentari Comuns, i

les núm. 3 a 6, 8, 10, 12, 14, 16 a 21 del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar.

A parer dels diputats, el principal motiu d'inconstitucionalitat de la Proposició i de les esmenes presentades és la manca de competència de la Generalitat per aprovar aquesta regulació. En aquest sentit, consideren que la competència exclusiva en matèria d'urbanisme (art. 149.5 EAC) «no és títol habilitant suficient per restringir l'adquisició de béns immobles», la qual, a parer seu, és la finalitat última que persegueix la Proposició de llei.

En particular, entenen que l'article 9.9 TRLU que proposa modificar l'article 1 de la Proposició, i que constitueix el nucli de la norma, incideix sobre els negocis jurídics de compravenda i de transmissió de facultats de disposició entre particulars, i incideix sobre el dret de propietat. Per aquest motiu, consideren que excedeix l'àmbit propi de la funció pública urbanística i s'inscriu en la matèria civil. D'acord amb aquest plantejament, sostenen que aquest article, els que el complementen i les esmenes presentades tenen efectes sobre «els elements essencials dels contractes de compravenda i arrendament dels béns immobles» situats a les ZMRT i vulnereu la competència estatal prevista a l'article 149.1.8 CE.

El segon motiu d'inconstitucionalitat invocat en la petició és la vulneració del contingut essencial del dret a la propietat privada (art. 33 CE).

Adicionalment, manifesten que les limitacions previstes en la iniciativa incideixen en la llibertat de contractació i en l'estructura contractual del mercat immobiliari, constitueixen una forma d'intervenció de l'activitat econòmica i lesionen la igualtat de posicions d'arrendadors i arrendataris al territori nacional (art. 139 i 149.1.1 i .13 CE). Consideren igualment que la Proposició de llei també afecta el dret a la llibertat d'empresa (art. 38 CE) i a la unitat de mercat.

Finalment, assenyalen que tant la Proposició de llei com les esmenes infringeixen el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

b) La petició dels diputats del Grup Parlamentari de Junts qüestiona la constitucionalitat i l'estatutarietat de la iniciativa legislativa per raons formals i materials.

En primer lloc, considera que la seva tramitació mitjançant el procediment de lectura única és improcedent, atès que no es compleixen els requisits de l'article 135 del Reglament del Parlament de Catalunya (que s'entén referit a l'art. 138). Afegeix que la utilització d'aquest mecanisme ha impedit la participació de les entitats que representen els ens locals, malgrat tenir per objecte matèries que afecten els seus interessos i que els són pròpies, circumstància que implicaria una vulneració del principi d'autonomia local (art. 137 i 140 CE i art. 84 i 85 EAC).

En segon lloc, quant a les vulneracions per raons materials, afirma que tant la Proposició de llei en el seu conjunt com les esmenes presentades vulnereu el contingut essencial del dret de propietat (art. 33 CE); el marc competencial en matèria de dret civil i urbanisme (art. 129 i 149 EAC), atès que el contingut de la iniciativa no pot ser regulat per una llei administrativa i/o urbanística en la mesura que regula una matèria civil; les llibertats d'empresa, circulació i establiment de persones, béns i serveis (art. 4 EAC i art. 38 i 139.2 CE), i el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

Com hem indicat, els diputats sol·licitants dirigeixen els seus retrets al conjunt de l'articulat de la Proposició de llei (art. 1 a 7) i a les esmenes a l'articulat presentades que en modifiquen el contingut. Sobre aquestes, entenen que no afegeixen «cap alteració rellevant» al text i que, per tant, no modifiquen les consideracions i els defectes identificats en la sol·licitud de dictamen, si bé formulen els matisos següents.

D'una banda, l'esmena núm. 21 del Grup Parlamentari Socialistes i Units per avançar i l'esmena núm. 4 del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya corregeixen la manca de règim transitori de la norma.

D'una altra, l'escrit d'esmenes presentat pel Grup Parlamentari Comuns i pel Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular-Defenseu la Terra, agreu-

ja, a parer seu, el «sistema limitatiu», atès que l'amplia a les transmissions *mortis causa*. A més, modifica altres normes administratives com la Llei de l'habitatge, «ampliant l'objecte de la proposició de Llei de forma improcedent».

4. Fetes les consideracions anteriors, l'objecte d'aquest Dictamen és el conjunt de la Proposició de Llei, a partir d'una anàlisi centrada en el seu article 1, atès que aquest constitueix la clau de volta de la regulació establerta, així com de la resta d'articles que són instrumentals d'aquesta i que, al seu torn, també plantegen dubtes en els peticionaris.

Pel que fa a les esmenes a l'articulat sol·licitades, seran objecte de consideració en la mesura que tinguin connexió amb els articles de la Proposició de Llei examinats des de la perspectiva estatutària i constitucional corresponent en cada fonament jurídic.

Per tal de dur a terme aquest examen, el següent i segon fonament jurídic analitzarà el marc constitucional i estatutari aplicable al procediment de lectura única. Seguidament, el fonament jurídic tercer tractarà el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en què s'insereix la Proposició de Llei i el projectarà sobre els preceptes i les esmenes qüestionats. El fonament jurídic quart exposarà el marc constitucional del dret de propietat i la llibertat d'empresa i la seva aplicació als articles i esmenes objecte de dictamen. I, finalment, es dedicarà el fonament jurídic cinquè i darrer al marc constitucional del principi de seguretat jurídica i la seva aplicació a la iniciativa legislativa qüestionada.

A l'últim, aquest Consell vol fer constar que emet el seu Dictamen en el termini de set dies hàbils en compliment de que disposa l'article 26 *bis* de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries. Es tracta d'un termini molt breu, que dificulta l'exercici adequat de la nostra funció consultiva quan l'aplicació del procediment de lectura única es projecta sobre una iniciativa legislativa que, atès el contingut material suara descrit, no es correspon, com s'explicitarà en el fonament jurídic següent, amb els límits de naturalesa i simplicitat establerts per l'article 138 del Reglament del Parlament de Catalunya.

Segon. El marc constitucional i estatutari aplicable al procediment de lectura única

Tal com s'ha assenyalat en el fonament jurídic anterior, ens correspon en primer lloc tractar l'al·legació de la petició plantejada pels diputats i les diputades del Grup Parlamentari de Junts en relació amb l'aplicació del procediment de lectura única per aprovar la Proposició de Llei objecte del present Dictamen. Com s'ha indicat, els sol·licitants formulen dues objeccions. D'una banda, invocant la doctrina del Consell (DCGE 1/2018, de 26 d'abril, FJ 2), plantegen que la tramitació de la iniciativa legislativa pel procediment de lectura única no compleix en aquest cas els requisits establerts per l'article 138 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) quant a la naturalesa i la simplicitat del text. Addicionalment, en connexió amb l'al·legació anterior, assenyalen també que la manca de consens polític al voltant de la Proposició de Llei fa inadequada la seva tramitació pel procediment de lectura única. I, de l'altra, consideren que en l'*iter* parlamentari de la Proposició de Llei no s'ha respectat el principi de l'autonomia local (art. 137 i 140 CE i art. 84 EAC) i especialment els articles 85 EAC i 117.4 RPC, atès que el Consell de Governs Locals no ha estat escoltat ni tampoc les entitats representatives dels ens locals. A continuació, examinarem separatament els dos qüestionaments apuntats amb una consideració prèvia del marc normatiu i dels corresponents paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat.

1. El procediment legislatiu de lectura única no té regulació constitucional ni estatutària sinó que el seu règim jurídic figura als reglaments parlamentaris. En el cas de Catalunya consta a l'article 138 RPC situat a la secció tercera, del capítol II del títol IV de la dita norma. Això significa que des del punt de vista sistemàtic apareix

com una de les «especialitats del procediment legislatiu» clarament diferenciada del «procediment legislatiu comú» previst a la secció segona del capítol II del títol IV.

L'article 138 RPC, de manera molt semblant a com ho fan els reglaments de les cambres de les Corts Generals o de les assemblees autonòmiques, configura el procediment de lectura única al voltant de tres elements: l'acord de la seva aplicació ha de ser adoptat pel Ple del Parlament a partir de la iniciativa, segons els casos, del Govern o de subjectes de la vida parlamentària (Mesa, Junta de Portaveus, grups parlamentaris); la tramitació del projecte o proposició de llei queda reduït a dos moments que són el debat de totalitat al Ple de la Cambra i la votació única sobre el conjunt del text, i la determinació dels dos supòsits habilitants amb la dicció literal de «si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet». Cal assenyalar que l'article 138 RPC admet també la possibilitat que el procediment de lectura única es pugui aplicar en comissió, en lloc de fer-ho en el Ple de la Cambra, amb les mateixes característiques descrites anteriorment.

Deixant de banda aquest últim supòsit encara inexplorat, els termes de la regulació exposada permeten constatar que la lectura única és un procediment per a l'aprovació de lleis de caràcter excepcionalment breu que comporta la supressió de fases fonamentals del procediment legislatiu ordinari (informe de la ponència i dictamen de la comissió, regulades a l'article 120 RPC), així com la impossibilitat de portar a terme el tràmit participatiu de les audiències a organitzacions, grups socials i experts (art. 117 RPC). També, des de la perspectiva de la potencial intervenció del Consell de Garanties Estatutàries en el control de constitucionalitat i d'estatutarietat de les iniciatives legislatives en tràmit el Parlament (art. 76.2 EAC), és oportú assenyalar que, quan s'aplica el procediment de lectura única, el termini d'emissió dels nostres dictàmens queda reduït a només set dies hàbils (art. 26 bis Llei 2/2009). Igualment, aquest mecanisme sembla apuntar que la seva aplicació implica, d'una banda, que en la mateixa sessió plenària es produeixi l'adopció de l'acord de tramitar una iniciativa legislativa per lectura única i l'aprovació del corresponent projecte o proposició de llei i, de l'altra, que es pot entendre exclòs el dret de presentació d'esmenes. De fet, els primers exemples d'aplicació, tant al Parlament de Catalunya com a les cambres estatals o autonòmiques, posaven en relleu que es dona aquest darrer doble fenomen.

Aquest marc canvia significativament a partir del moment en què la jurisprudència constitucional, coincidint amb un pronunciament anterior del Consell de Garanties Estatutàries, afirma de forma expressa que el dret de presentació d'esmenes a una iniciativa legislativa forma part del nucli essencial del *ius in officium* dels parlamentaris protegit per l'article 23.2 CE i que, per tant, també ha de poder ser exercit en el si del procediment legislatiu en lectura única.

En aquest sentit, en el DCGE 7/2017, de 6 de juliol, el Consell, referint-se al precepte del RPC que regulava en aquell moment el procediment de lectura única, considera «que seria desitjable que l'article 135 preveïés de manera explícita el tràmit i les condicions d'exercici relatius a la potestat de presentar esmenes totals i/o parcials a les proposicions de llei, així com als projectes de llei, per part dels grups parlamentaris, una vegada el Ple aprova la proposta de la tramitació en lectura única d'una iniciativa legislativa. D'aquesta manera, la regulació de l'article 135 oferiria una major garantia del *ius in officium* dels diputats i, de forma general, reforçaria la posició de les minories a l'hora de participar en el procés legislatiu» (FJ 3).

Per la seva part, el Tribunal Constitucional, en la STC 139/2017, de 29 de novembre, després d'invocar la doctrina del CGE suara citada, sosté que «la potestad de enmienda íntegra [...] o es inherente, si se prefiere, a la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, pues esta potestad, que es lo mismo que decir la capacidad de dictar leyes, no puede quedar inexorablemente reducida a una mera rati-

ficación o veto del texto propuesto por el autor de la iniciativa legislativa» (FJ 5) i conclou que «la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas por el procedimiento en lectura única vulneraría el derecho de participación política de los miembros de la Cámara (art. 23.2 CE) y resultaría, por consiguiente, inconstitucional» (FJ 7). El Tribunal ha mantingut aquesta posició sense canvis en tota la jurisprudència posterior, com queda palès en la recent STC 22/2026, de 11 de març (FJ 5 i 6).

El Reglament del Parlament de Catalunya no ha estat modificat per incloure en el seu text de forma expressa la doctrina constitucional relativa al dret d'esmena en la tramitació d'iniciatives legislatives per lectura única. Tanmateix, aquesta jurisprudència ha estat respectada en tot moment de tal manera que, en tots els supòsits posteriors d'aplicació del procediment de lectura única, la Mesa de la Cambra ha obert el termini de presentació d'esmenes corresponent. Aquest termini ha estat variable i ha oscil·lat entre una durada habitualment curta i més coherent amb un procediment de tramitació breu com és el de lectura única (unes hores, 1 o 2 dies) i una extensió excepcionalment llarga, que va des dels 8 dies fins als trenta-un dies i que no és congruent amb la pretensió de celeritat pròpia d'aquesta especialitat del procediment legislatiu. Un termini de certa amplitud, 8 dies, és el que ha estat establert per la Mesa del Parlament en ocasió de la tramitació per lectura única de la Proposició de Llei que és objecte del present Dictamen (*Diari de Sessions* del Parlament de Catalunya, núm. 106, 8 de juny de 2026, p. 64).

En qualsevol cas, l'admissió de la presentació d'esmenes i especialment els terminis amplis per exercir aquest dret han determinat que al Parlament de Catalunya el procediment de lectura única esdevingui més complex i que hi puguin minvar les notes de brevetat i rapidesa que en principi el caracteritzen, fins al punt que en ocasions no se substancien en la mateixa sessió plenària l'acord sobre l'aplicació del tràmit i la votació sobre l'aprovació de la Llei.

L'Acord adoptat per la Mesa del Parlament el 29 de juliol de 2025 ve a confirmar aquesta evolució cap a un procediment de lectura única més complex i de durada més llarga, ja que conté dues recomanacions principals que van en aquesta línia: la reunió d'una ponència informal integrada per un membre de cada grup parlamentari amb la finalitat d'analitzar les esmenes presentades i el transcurs, com a mínim, d'una sessió plenària abans que la iniciativa legislativa pugui ser aprovada per lectura única des que es va acordar seguir aquest procediment. Certament, es tracta simplement de recomanacions i, per tant, els termes literals de l'article 138 RPC continuen vigents i permeten una aplicació del procediment de lectura única en el qual la brevetat segueixi essent el tret essencial. Més endavant en aquest mateix fonament jurídic es tornarà sobre aquesta qüestió quan es posi en relació amb els requisits materials als quals els reglaments parlamentaris vinculen el procediment de lectura única.

2. Els reglaments parlamentaris, i també el del Parlament de Catalunya (art. 138), regulen de manera pràcticament idèntica les exigències per a l'aplicació del procediment de lectura única. Aquests requisits són que «la naturalesa» de la iniciativa legislativa «ho aconsella» o que «la simplicitat de la seva formulació ho permet».

En aquest punt és rellevant destacar dos elements més de les disposicions reglamentàries.

En primer lloc, cal subratllar que no es vincula procediment de lectura única i situació d'urgència normativa. L'excepció a aquesta tònica general es troba només en el supòsit de l'article 163.3 del Reglament del Parlament Basc, la qual cosa vindria a ratificar de forma expressa que la urgència normativa no és un supòsit habilitant ni un element característic del procediment de lectura única sinó que aquests ho són, d'una banda, la naturalesa i la simplicitat material i, de l'altra, la brevetat en la tramitació.

En segon lloc, els ordenaments parlamentaris molt majoritàriament no estableixen matèries excloses de la tramitació per lectura única. S'aparten d'aquesta línia dominant el Reglament de l'Assemblea de Madrid (art. 169.1) i el Reglament del Parlament Basc (art. 163.3). El primer exclou de la tramitació per lectura única les proposicions d'iniciativa popular i dels ajuntaments, les iniciatives legislatives de reforma de l'Estatut d'autonomia i el projecte de llei de pressupostos. El segon impedeix que es puguin tramitar per lectura única els projectes de llei que afectin les institucions de la Comunitat, el règim jurídic de les institucions forals, el sistema electoral i els drets, els deures i les llibertats de la ciutadania.

Retornant al tractament específic dels dos requisits del procediment legislatiu de lectura única –la naturalesa i la simplicitat–, es pot constatar que sobre la matèria hi ha una nombrosa jurisprudència constitucional i també doctrina d'aquest Consell. En aquest cas, però, i a diferència del que s'ha examinat anteriorment en relació amb el dret de presentació d'esmenes en el si de la tramitació legislativa en lectura única, la doctrina de l'alt Tribunal i la del Consell de Garanties Estatutàries difereixen substancialment.

Pel que fa a la jurisprudència del Tribunal Constitucional, una primera fita important és la ITC 9/2012, de 13 de gener. Es tracta d'una resolució mitjançant la qual no s'admet a tràmit un recurs d'empara de diversos diputats del Congrés que invocaven una vulneració de l'article 23.2 CE com a conseqüència de la tramitació de la reforma constitucional de 2011 relativa a l'article 135 CE pel procediment de lectura única. Tot i tractar-se d'una decisió incidental, a la qual no li correspon una anàlisi profunda de les qüestions plantejades pels recurrents, la interlocutòria serveix al Tribunal Constitucional per fixar la seva posició sobre els supòsits habilitants del procediment legislatiu de lectura única que anirà mantenint en els seus pronunciaments posteriors. En síntesi, la doctrina establerta és la següent: la Constitució no exclou que una reforma constitucional pugui ser tramitada per lectura única i els reglaments parlamentaris poden establir matèries excloses de la tramitació legislativa per lectura única que, si escau, poden ser tingudes en compte pel Tribunal als efectes d'una declaració d'inconstitucionalitat.

En paraules del mateix Tribunal: «[n]i de la lectura del texto constitucional en su conjunto, ni de modo especial del título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única. Supuesto distinto, por lo tanto, al abordado en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, en la que el Tribunal trató de la inconstitucionalidad de una norma que se había tramitado conforme a dicho procedimiento cuando el Reglamento parlamentario aplicable excluía expresamente del mismo la materia objeto de la norma» (ITC 9/2012, FJ 3).

En resolucions posteriors (STC 45/2019, de 27 de març, FJ 5; 215/2016, de 15 de desembre, FJ 5; 185/2016, de 3 de novembre, FJ 4 i 5, i 238/2012, de 13 de desembre, FJ 4), després de reiterar la doctrina de la ITC 9/2012, el Tribunal expressa una visió molt oberta del supòsits habilitants, manifesta una gran deferència envers els òrgans rectors de les cambres encarregats de valorar la seva presència i, de fet, pràcticament renuncia a exercir un control sobre la valoració i la concurrència de les condicions de l'aplicació del procediment de lectura única.

En aquest sentit, l'alt Tribunal afirma que els requisits de la naturalesa i la simplicitat són «cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación» i conclou que «no le es dado a este Tribunal, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno (STC 49/2008, FJ 15), reemplazar la voluntad y el criterio de oportunidad de la Mesa del Congreso de los Diputados al proponer la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, ni la del Pleno de adoptar dicha decisión» (STC 185/2016, FJ 5).

I, en la mateixa línia (STC 45/2019, FJ 5), sosté que: «[e]n cuanto a la naturaleza del texto normativo o la simplicidad de su formulación que exige el art. 138 RPC, al enjuiciar este precepto, este Tribunal ha mantenido que “ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje” [STC 139/2017, FJ 7, con cita de las SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c); 185/2016, FJ 5 c), y 215/2016, FJ 5 c)]». És rellevant retenir aquest darrer incís de la jurisprudència constitucional a propòsit de la simplicitat com a requisit del procediment legislatiu de lectura única, ja que en les citades sentències el Tribunal sembla apuntar, ni que sigui tímidament, a un possible control de la seva observança per verificar si la iniciativa legislativa és comprensible, senzilla i intel·ligible.

Per cloure aquest repàs a la posició del Tribunal Constitucional cal destacar, finalment, que la seva doctrina deslliga completament el consens polític de les condicions per a l'aplicació del procediment de lectura única: «[e]l consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo ajeno a la concurrencia de los requisitos que permitan su tramitación por el procedimiento de lectura única» (STC 215/2016, de 20 de gener, FJ 5, amb citació de la STC 129/2013, de 4 de juny, FJ 9).

Per la seva banda, el Consell de Garanties Estatutàries (DCGE 1/2018, FJ 2; 7/2017, FJ 2.3, i 19/2015, de 26 de novembre, FJ 2.1), com ja s'ha avançat, manté a propòsit dels supòsits habilitants del procediment de lectura única una posició diferent a la del Tribunal Constitucional. En síntesi la nostra doctrina consultiva es pot resumir en els punts següents:

1) El procediment de lectura única restringeix notablement el dret de participació dels diputats i grups derivat de l'article 23.2 CE.

2) La decisió de seguir aquesta tramitació ha de respectar el contingut mínim derivat dels dos requisits establerts reglamentàriament.

3) L'exigència de naturalesa ha d'excloure del procediment de lectura única les regulacions sobre determinades qüestions d'especial rellevància material vinculades a principis i valors constitucionals, drets fonamentals, òrgans constitucionals, relacions entre poders públics i les disposicions de capçalera de cada sector.

4) L'exigència de simplicitat s'ha d'entendre referida a textos breus i als que no tinguin complexitat tècnica.

5) El consens polític ampli sobre una determinada iniciativa legislativa, sense constituir un element definitori del procediment de lectura única, és un factor la concurrència del qual contribueix a fer-lo més adequat.

6) El respecte a les dues condicions mínimes pot ser objecte de control pel Consell de Garanties Estatutàries i pel Tribunal Constitucional per tal de verificar si hi ha hagut vulneració de l'article 23.2 CE.

En paraules del mateix Consell, els requisits de naturalesa i de simplicitat s'haurien d'interpretar i aplicar de la manera següent: «hauria d'excloure a priori del procediment de lectura única les regulacions que, pel seu contingut, tenen rellevància constitucional, com ara pel fet que afecten principis i valors constitucionals, aspectes essencials dels drets fonamentals, òrgans de naturalesa constitucional, relacions entre els poders públics o normes capçalera de caràcter sectorial. Quant al segon supòsit, que la “simplicitat de su formulación” ho permeti, aquest s'hauria d'entendre referit no només a textos molt breus o a iniciatives legislatives sobre els quals se'n debat en conjunt l'aprovació o el rebuig, sinó també als que no presentin una

complexitat tècnica que aconselli un debat més profund i amb un grau més alt de participació parlamentària» (DCGE 19/2015, FJ 2.1).

En la mateixa línia, el Consell també afirma que «la lectura única s'erigeix com un supòsit molt singular i excepcional, que implica una manifestació del predomini de la majoria parlamentària i que restringeix considerablement els drets de participació de les minories. Així, el seu ús ha de venir acotat per allò que disposen els reglaments parlamentaris; pel que ara ens ocupa, els articles 150.1 RCD i 129.1 RS. Conseqüentment, si hom vol dotar d'eficàcia els requisits que preveuen aquests preceptes, considerem, a diferència del que ha expressat la jurisprudència constitucional a què hem fet esment, que la decisió parlamentària per a l'adopció del procediment ha de respectar el contingut mínim dels precitats requisits, com a limitació indisponible i, al mateix temps, ha de poder ser objecte de control en aquest aspecte» (DCGE 19/2015, FJ 2.1).

Finalment, pel que fa a la vinculació entre consens polític i aplicació de la tramitació d'una iniciativa legislativa per lectura única, el Consell considera que l'ús d'aquest procediment no «seria una opció gaire adequada en casos d'elevada sensibilitat social o política de la matèria en els quals es dona una evident manca de consens mínim entre les forces parlamentàries» (DCGE 7/2017, FJ 3.2).

3. El vessant participatiu del principi de l'autonomia local i la seva projecció en la funció legislativa del Parlament va ser examinat pel Consell en el seu recent DCGE 5/2025 (FJ 2.2). En aquesta opinió consultiva es posava de manifest que l'article 85 EAC establia de forma preceptiva que el Consell de Governos Locals, com a òrgan de representació dels ens locals, havia de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afectessin les administracions locals. En el mateix Dictamen s'exposava que el mandat estatutari havia estat desplegat per l'article 117.4 RPC. Aquest precepte reglamentari estableix que «en les proposicions de llei que afectin directament els ens locals, han de ser escoltats de manera preceptiva el Consell de Governos Locals i, si escau, les entitats representatives dels ens locals». El Consell afegia dues importants consideracions complementàries: el mandat reglamentari s'ha d'entendre aplicable no només a la tramitació de proposicions de llei sinó també a projectes de llei, i, en cas de manca de constitució del Consell de Governos Locals, la referència de l'article 117.4 RPC a la consulta a les entitats representatives dels ens locals actuaria com a mecanisme «compensatori» de la impossibilitat de participació de l'òrgan previst a l'article 85 EAC (DCGE 5/2025, FJ 2.2).

Correspon analitzar a continuació si les previsions participatives anteriorment descrites són també aplicables quan una iniciativa legislativa es tramita seguint el procediment de lectura única (art. 138 RPC). Una primera aproximació podria portar-nos a un pronunciament negatiu. En efecte, l'estructura sistemàtica del Reglament del Parlament permet de constatar que l'article 117 RPC, dedicat a les audiències i compareixences en el procediment legislatiu, es troba situat a la secció segona del capítol II del títol IV, és a dir, es tracta d'un precepte integrat dintre de les disposicions corresponents al «procediment legislatiu comú». Per la seva banda, l'article 138 RPC, que regula el procediment de lectura única, figura a la secció tercera del capítol II del títol IV, la rubrica de la qual és «Especialitats del procediment legislatiu». Ara bé, aquest plantejament purament formalista ha de ser descartat en aquest cas, atès el mandat imperatiu derivat de la norma institucional bàsica (art. 85 EAC). Es tracta de l'únic precepte de l'Estatut que reconeix de forma singularitzada a un determinat organisme la participació en el procediment legislatiu al Parlament. Concretament, s'estableix amb caràcter general i sense distincions que el Consell de Governos Locals ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten els ens locals. En conclusió, les previsions de l'article 117.4 RPC, relatives a la participació del Consell de Governos Locals o de les entitats re-

presentatives dels ens locals, són aplicables en el supòsit d'iniciatives legislatives tramitades pel procediment de lectura única.

4. Exposat el paràmetre de la jurisprudència constitucional i de la doctrina del Consell sobre el procediment de lectura única, correspon a continuació fer-ne l'aplicació a les objeccions plantejades per la petició del GP de Junts en relació amb la tramitació de la Proposició de llei objecte del present Dictamen seguint aquesta especialitat del procediment legislatiu.

A) La sol·licitud considera en primer lloc que, en aquest cas, la utilització del procediment de lectura única és improcedent, ja que no es respecten els supòsits habilitants de la naturalesa i la simplicitat exigits per l'article 138 RPC. Afegeix també que la Proposició de llei no genera consens i aquest fet determina que la seva tramitació per lectura única no sigui adequada.

Recordem que, sobre els dos requisits del procediment de lectura única (art. 138 RPC), aquest Consell té una doctrina estricta que parteix de la constatació que aquesta tramitació restringeix de manera molt significativa el dret de participació dels parlamentaris derivat de l'article 23.2 CE. D'aquest fonament es desprèn, d'una banda, que l'exigència de naturalesa ha d'excloure del procediment de lectura única les regulacions sobre determinades matèries d'especial rellevància material vinculades a principis i valors constitucionals, drets fonamentals, òrgans constitucionals, relacions entre poders públics i a les disposicions de capçalera de cada sector, i, de l'altra, que l'exigència de simplicitat s'ha d'entendre referida a textos breus i als que no tinguin complexitat tècnica.

Doncs bé, si s'aplica el paràmetre exposat a les característiques de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, es pot constatar que, pel que fa a la naturalesa, és a dir, al contingut material, la proposta normativa pretén una reforma substancial de la legislació d'un sector important de l'ordenament jurídic, com és el de l'urbanisme, mitjançant una habilitació al planejament urbanístic dels ajuntaments i a les ordenances municipals per a una intervenció significativa en el mercat de l'habitatge amb la incorporació d'unes regles que incideixen de manera rellevant en el règim dels diversos instruments jurídics per a l'adquisició d'habitatges i amb afectacions al dret de propietat. Es tracta, en definitiva, d'una regulació d'especial dimensió material que afecta aspectes controvertits d'àmbits importants de l'ordenament (urbanisme, habitatge, dret civil, ens locals) i del règim jurídic de la propietat, que abasta la seva configuració com a dret i la seva funció social. Pels motius exposats, l'aplicació del procediment de lectura única per a l'aprovació de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010 vulnera l'article 138 RPC i l'article 23.2 CE de conformitat amb la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries.

Quant al requisit de la simplicitat, es pot observar que la Proposició de llei modifica 7 articles del Decret legislatiu 1/2010, que ha donat lloc a la presentació de 49 esmenes i que, a través d'una normativa en principi aparentment urbanística, en realitat, com s'analitzarà en els fonaments jurídics tercer i quart, porta a terme una regulació de dret civil amb incidència en el règim dels diversos instruments jurídics per a l'adquisició d'habitatges. Ens trobem, per tant, davant d'un text i unes esmenes de certa extensió i amb una tècnica normativa complexa. Atesos aquests elements, es pot concloure que l'aplicació del procediment de lectura única per a l'aprovació de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010 vulnera l'article 138 RPC i l'article 23.2 CE, de conformitat amb la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries, ja que no respecta el requisit de simplicitat referit a breuetat i absència de complexitat tècnica.

A l'últim, s'ha d'assenyalar que l'elevat nombre d'esmenes presentades a una Proposició de llei d'aquestes característiques materials i formals i el fet que quatre ho siguin a la totalitat il·lustren també sobre la manca de consens polític que envolta aquesta iniciativa legislativa i fan palesa, malgrat no ser el consens un element

definitori del procediment, la inadequació d'aplicar la tramitació per lectura única en aquest cas, de conformitat amb la doctrina del Consell.

Dit això, és obligat tenir present que, com s'ha exposat anteriorment, la jurisprudència constitucional té un criteri molt obert en relació amb l'admissibilitat de l'aplicació del procediment legislatiu de lectura única, especialment quant als supòsits habilitants, i considera també que no hi ha vinculació entre consens polític i aplicació d'aquesta tramitació. Com es recordarà, el Tribunal Constitucional entén, en definitiva, que no hi ha matèries excloses en la tramitació d'iniciatives legislatives per lectura única. En conseqüència, d'acord amb la doctrina constitucional vigent, es pot estimar que l'aplicació del procediment de lectura única per a l'aprovació de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010 no vulnera l'article 138 RPC ni l'article 23.2 CE a propòsit de l'observança del requisit de la naturalesa. Tanmateix, sobre l'exigència de simplicitat, prevista als reglaments parlamentaris per habilitar el procediment de lectura única, ja hem dit que el Tribunal Constitucional sembla apuntar a un possible control, tot i que no hi ha exemples que ho hagi fet, basat en els criteris de si la iniciativa legislativa és comprensible, senzilla i intel·ligible. En el cas que ens ocupa, la complexitat de la tècnica normativa emprada, ja descrita anteriorment, no respecta el requisit de simplicitat, vinculat a la senzillesa de la formulació, de conformitat amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

B) La petició estima també que la decisió d'emprar el procediment de lectura única per aprovar la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010 vulnera el principi de l'autonomia local reconegut a la Constitució (art. 137 i 140) i a l'Estatut (art. 84 i 85). L'objecció plantejada pels diputats i les diputades del Grup Parlamentari de Junts se centra principalment en el fet que l'aplicació del procediment de lectura única en aquest cas ha deixat sense efecte la dimensió participativa del principi de l'autonomia local derivat de l'article 85 EAC i desplegat per l'article 117.4 RPC. Recordem que aquests darrers preceptes estableixen, tal com es recull en la nostra doctrina (DCGE 5/2025, FJ 2.2), que el Consell de Governos Locals i les entitats representatives dels ens locals han de ser preceptivament escoltats en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afectin directament als ens locals.

Certament, com la sol·licitud de dictamen subratlla, la Proposició de llei de modificació del Decret 1/2010 afecta els ens locals, atès que les mesures que s'hi preveuen, principalment les limitacions en determinats instruments jurídics per a l'adquisició d'habitatges, s'han de vehicular, entre altres mecanismes, a través dels plans d'ordenació urbanística municipal o les ordenances municipals.

Atès el que s'acaba d'assenyalar, aquest Consell entén, en vista del mandat imperatiu de l'article 85 EAC examinat anteriorment, que les previsions participatives de l'article 117.4 RPC, relatives al Consell de Governos Locals o a les entitats representatives dels ens locals són aplicables a la tramitació per lectura única de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010. En conseqüència, el fet que el Consell de Governos Locals o les entitats representatives dels ens locals no hagin estat escoltats en la dita tramitació comporta una vulneració del mandat estatutari de l'article 85 EAC.

A l'últim, i al fil de la darrera consideració, aquest Consell vol posar en relleu que la Proposició de llei objecte del present Dictamen és un exemple del fenomen creixent d'utilització del procediment de lectura única per a l'aprovació d'iniciatives legislatives sobre qualsevol àmbit material, amb unes regulacions extenses i complexes i amb uns amplis terminis de presentació d'esmenes, i que, tot i la brevetat en principi prevista per a la tramitació, s'acaba perllongant setmanes o un temps superior a un mes. En aquest cas, a més, degut a la coincidència temporal amb la finalització del període de sessions del Parlament, no hi ha encara una previsió certa de quan es produirà el debat i la votació final de la Proposició de llei. En aquest

context, l'aplicació de l'article 117.4 RPC per tal que les entitats representatives dels ens locals tinguin tràmit d'audiència, encara que fos substanciat per escrit com el mateix article 117 preveu, podria ser materialment viable. En aquest sentit, el Consell formula la recomanació corresponent per tal que en el present supòsit la dita audiència es pugui dur a terme.

5. Pels motius exposats en el present fonament jurídic s'ha de concloure que l'aplicació del procediment de lectura única per a l'aprovació de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010 vulnera l'article 138 RPC i l'article 23.2 CE de conformitat amb la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries relativa als requisits de naturalesa i simplicitat exigibles a aquesta especialitat del procediment legislatiu. Igualment, s'ha de concloure que en la tramitació seguida s'ha contravingut l'article 85 EAC quant a la manca de participació del Consell de Governos Locals o de les entitats representatives dels ens locals.

Aquest Consell també fa constar que, d'acord amb la doctrina vigent del Tribunal Constitucional, es pot estimar que l'aplicació del procediment de lectura única per a l'aprovació de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010 no vulnera l'article 138 RPC ni l'article 23.2 CE a propòsit de l'observança del requisit de la naturalesa. Pel que fa a l'exigència de simplicitat, la complexitat de la tècnica normativa emprada no respecta el criteri de la senzillesa de la formulació de conformitat amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

Les consideracions efectuades en aquest fonament jurídic sobre el marc normatiu del procediment legislatiu de lectura única i sobre els diversos efectes de la seva creixent aplicació amb criteris oberts i flexibles porten a aquest Consell en exercici de les seves funcions a formular també les recomanacions següents:

El compliment estricte dels supòsits habilitants de naturalesa i simplicitat de conformitat amb la doctrina elaborada pel Consell de Garanties Estatutàries.

La reforma de l'article 138 RPC per incorporar el mandat de la jurisprudència constitucional relatiu a l'admissibilitat d'esmenes en el procediment de lectura única i per establir un termini màxim de presentació.

La reforma de l'article 138 RPC per incloure una relació de matèries excloses de la tramitació per lectura única en la línia expressada pels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries. És oportú recordar aquí que la jurisprudència constitucional ha insistit en el fet que la manera de dotar de contingut efectiu i de força jurídica el requisit reglamentari de la naturalesa és la previsió expressa de matèries excloses en els reglaments parlamentaris, tal com les recullen els del País Basc i la Comunitat de Madrid.

La reforma de l'article 138 RPC per determinar de manera més precisa el supòsit habilitant de la simplicitat en la línia de la jurisprudència constitucional i de la nostra doctrina consultiva.

La reforma dels articles 117.4 i 138 RPC per establir preceptivament l'audiència al Consell de Governos Locals o a les entitats representatives dels ens locals quan s'apliqui el procediment legislatiu de lectura única i donar compliment d'aquesta manera al mandat de l'article 85 EAC.

Tercer. Examen del marc constitucional i estatutari de distribució de competències de la Proposició de llei objecte de dictamen

En el present fonament jurídic, a fi de donar resposta als retrets de caire competencial que plantegen les sol·licituds de dictamen, determinarem quin és el títol competencial de caràcter prevalent en què s'insereix la Proposició de llei i, d'acord amb aquest, exposarem el corresponent marc competencial constitucional i estatutari de competències i li aplicarem. Per a aquesta anàlisi, ens centrarem principalment en l'article 1 de la iniciativa legislativa, ja que la resta de preceptes (art. 2 a 7 i disp. finals primera i segona) són instrumentals d'aquest darrer i, participen, per tant, de la mateixa qualificació competencial.

1. La sol·licitud dels diputats i diputades del Grup Parlamentari de Junts, en el seu apartat tercer, al·lega que la Proposició de Llei comporta una «[v]ulneració del marc competencial estatutari en matèria de Dret Civil i Urbanisme previstos als articles 129 i 149 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya» perquè el conjunt de la Proposició de Llei les esmenes presentades «modifiquen el contingut de l'element essencial dels contractes de compravenda que, en tant que element bàsic del Dret civil, no pot ser regulat per una llei administrativa i/o urbanística». En relació amb això, entenen que «resulta improcedent» i no és admissible que es faci una regulació «que afecta un element essencial del contracte de compravenda que altera la facultat de disposició del titular del dret de propietat, a través d'una norma administrativa, en aquest cas, pròpia d'urbanisme». I, especialment, tenint en compte que «el veritable objecte de regulació és estrictament matèria civil contractual». En concret, diuen, «el contingut efectiu de la regulació és l'establiment d'un règim nou i propi sobre els contractes de compravenda de béns immobles, que afecta la voluntat de les parts i que delimita i limita la facultat de disposició», de manera que «la norma administrativa proposada no regula el contingut del dret de propietat, si no que té per objecte alterar les obligacions contractuals del negoci jurídic de la compravenda».

A l'últim, també fan una breu referència a les esmenes a l'articulat, les quals, sense ulterior fonamentació, consideren que participen de les mateixes crítiques que les exposades a l'escrit de petició, perquè no afegeixen «cap alteració rellevant» al text de la Proposició de Llei. Certament, pel que interessa a la perspectiva competencial a què es dedica aquest fonament jurídic, sobre l'escrit d'esmenes presentat pel Grup Parlamentari Comuns i pel Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular-Defenseu la Terra únicament puntualitzen que, al seu parer, agreuja el «sistema limitatiu», atès que l'amplia a les transmissions *mortis causa*.

Per la seva part, la petició dels diputats i les diputades del Grup Parlamentari del Partit Popular al·lega, en primer lloc i en allò que ara ens afecta, que «les mesures contingudes a la Proposició de Llei [...] són contràries a la competència exclusiva de l'Estat relativa a les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE)», en fixar les condicions de les transmissions oneroses o gratuïtes dels béns immobles a les zones de mercat residencial tensionat. Al respecte, consideren que tenen efectes sobre els elements essencials dels contractes de compravenda i arrendament de béns immobles situats en ZMRT perquè, d'una banda, introdueix una prohibició general de contractar que supedita l'eficàcia d'aquest tipus de negocis jurídics a la intervenció de l'Administració pública i que afecta l'autonomia de la voluntat de les parts, restringint la llibertat de contractar i la de pactar, en excloure finalitats lícites (inversió, arrendament, risc, etc.). I, de l'altra, perquè «afecta elements essencials dels contractes com la seva causa i objecte». Quant a la primera, atès que esdevé il·lícita la compravenda amb finalitats diferents a la residencial; pel que fa al segon, «perquè la iniciativa legislativa en tramitació prohibeix que un bé immoble pugui ser objecte de la compravenda».

En síntesi, addueixen que la «conculcació de l'art. 149.1.8 CE no deriva del fet de que la norma incideixi en contractes vinculats a l'habitatge, sinó que la mesura projectada altera l'economia interna de la compravenda en condicionar la finalitat de l'adquisició i restringir la llibertat de contractació, alhora que afecta elements nuclears del contracte, com ara la causa i l'objecte».

D'altra banda, indiquen també que les limitacions en l'adquisició o en el lloguer d'habitatge atempten contra la competència exclusiva de l'Estat de l'article 149.1.13 CE perquè constitueixen una «forma d'intervenció a l'activitat econòmica», es projecten «sobre la pràctica totalitat del mercat immobiliari de Catalunya» i «fragmenten de forma intensa l'espai econòmic en un element essencial del tràfic jurídic, la compravenda immobiliària». Afegeixen, sense ulterior fonamentació, que «s'està lesionant la igualtat bàsica de posicions d'arrendadors i arrendataris al territori nacional (arts. 139 CE, 149.1.1 CE i 149.1.13 CE)».

Com hem palesat en el fonament jurídic anterior, aquesta petició sol·licita dictamen sobre pràcticament totes les esmenes a l'articulat presentades a la Proposició de llei, sense afegir, però, arguments específics respecte de cadascuna d'elles.

2. Per donar resposta a aquests dubtes competencials, cal dur a terme el correcte enquadrament de la Proposició de llei, tasca per a la qual aquest Consell no està vinculat per les invocacions competencials que faci la iniciativa legislativa (en aquest cas, però, com veurem, només a l'exposició de motius) ni els peticionaris de dictamen. Així, la identificació del títol competencial aplicable amb caràcter preferent a la regulació qüestionada s'ha d'efectuar tenint en compte el seu contingut específic, el seu sentit i la seva finalitat principals (per totes, STC 26/2016, de 18 de febrer, FJ 6).

Tal com es desprèn de la descripció efectuada en el fonament jurídic primer, l'article 1 de la Proposició de llei, que incorpora un apartat 9 a l'article 9 TRLU, faculta el planejament i les ordenances municipals perquè, en els àmbits declarats ZMRT, puguin preveure que els immobles d'ús residencial, habitatges individuals o edificis majoritàriament residencials que siguin objecte d'actes d'adquisició i negocis jurídics que atribueixin o transmetin facultats d'adquisició o de disposició hagin de destinar-se a habitatge habitual i permanent de la persona adquirent o a arrendament d'habitatge habitual, aplicant el límit de renda previst en l'article 17.7 LAU. La implementació d'aquesta previsió se subjecta a les «condicions» llistades a les lletres *a* a *f* de l'esmentat apartat 9.

Pel que ara interessa, convé determinar quin és l'abast de la restricció d'ús que recau sobre els béns immobles que són objecte dels actes i negocis jurídics afectats per la mesura del nou article 9.9 TRLU quan aquests són habitatges individuals. Del tenor literal de la norma, que diu que s'han de destinar a «habitatge habitual i permanent de la persona adquirent o a arrendament d'habitatge habitual», sembla desprendre's que el legislador permet a la part adquirent de l'acte o el negoci jurídic optar, alternativament, entre dues finalitats diferents (residència habitual o arrendament d'habitatge habitual). En aquest sentit, l'exposició de motius de la Proposició de llei, entenem que referint-se a l'adquirent com a persona física, declara que «si es desdii de la seva inicial intenció de viure en l'habitatge que ha adquirit (recordem que aquesta hagués hagut de ser la seva intenció inicial perquè si no, no hagués pogut adquirir-lo) pot, o bé tornar a vendre'l a algú que vulgui destinar-lo al seu habitatge habitual o bé posar-lo en arrendament a qui vulgui destinar-lo al seu habitatge habitual i permanent» (apt. IV, vint-i-dosè par.).

Ara bé, malgrat l'anterior, una interpretació sistemàtica d'aquesta previsió amb el nou article 68.4 TRLU (art. 3 Proposició de llei) ens portaria a una altra conclusió. En efecte, aquest darrer precepte, quan disposa que es poden aprovar plans especials urbanístics autònoms en les ZMRT (PEUA) per limitar l'adquisició «per qualsevol títol» d'habitatges o edificis sencers d'habitatges, diferencia entre la limitació de les adquisicions «d'habitatges» només per destinar-los a la «residència habitual de la persona adquirent» i la limitació de les adquisicions «d'edificis d'habitatges» només per destinar-los a «arrendament d'habitatge permanent i habitual».

Aquesta contraposició de destinacions segons de quin tipus d'immoble es tracti (habitatge individual i edifici d'habitatges) ens porta al fet que, d'una banda, els habitatges (individuals) només es puguin adquirir per destinar-los a la residència habitual i permanent de la persona adquirent, a la residència habitual i permanent de determinats familiars seus, o, excepcionalment, a la seva única segona residència. I, de l'altra, que els edificis residencials (sencers) només es puguin adquirir si els habitatges que els integren es destinen a arrendament d'habitatge habitual aplicant el límit de la contenció de rendes previst per a aquestes zones. L'anterior implica *de facto* que les persones jurídiques només puguin adquirir edificis d'habitatges atès que, tot i que podrien fixar el seu domicili social en un habitatge individual,

aquest concepte no és equiparable al de residència habitual i permanent emprat per la Proposició de llei. Cal recordar, a més, que la iniciativa exigeix expressament que aquesta residència correspongui a la mateixa persona adquirent.

Confirmaria aquesta configuració la mateixa exposició de motius que, contràriament al que hem vist que diu abans, declara que la «mesura extraordinària i temporal de protecció en aquestes zones» consisteix en «la limitació temporal de l'adquisició, per qualsevol títol, d'habitatges només per destinar-los a la residència habitual de la persona adquirent» i la «limitació, també temporal, de l'adquisició, per qualsevol títol, d'edificis sencers d'habitatges per destinar-los a arrendament per a habitatge habitual» (apt. V, par. segon). I, també, quan afirma que el que es proposa és «una mesura limitativa en l'àmbit de les adquisicions de l'habitatge (que només s'admetin per al seu destí a ser l'habitatge propi de les persones adquirents)» o, el que és el mateix, que es tracta d'«una mesura limitativa de les adquisicions dels immobles per al seu destí a l'habitatge propi de la persona adquirent» (apt. IV, par. dinovè i vint-i-quatrè, respectivament).

D'altra banda, a més que l'article 9.9 no identifica de manera expressa quin destí correspon a cada tipus d'immoble, a la lletra *b* utilitza l'expressió «segons s'escaigui», de manera que s'entén que, en el moment de realització de l'acte o negoci jurídic, les dues destinacions possibles no són alternatives. Aquesta interpretació es veu reforçada per l'apartat *d*, que especifica expressament que, quan l'objecte del negoci jurídic sigui «un edifici residencial» complet, els habitatges que l'integrin «hauran de destinar-se a arrendament d'habitatge habitual».

Esclarit l'anterior, cal assenyalar que el termini atorgat per la Proposició de llei perquè els adquirents destinin els habitatges a les finalitats esmentades (residència habitual o arrendament per a habitatge habitual) és, com a màxim, de dotze mesos a comptar des de la data de l'adquisició o de la celebració del negoci jurídic equivalent (nou art. 9.9.b TRLU). En cas que s'incompleixi aquest termini per part de l'adquirent, una interpretació sistemàtica de la llei permet albirar que aquest fet constituirà una infracció urbanística molt greu. En concret, segons els casos, les previstes a la noves lletres *f* de l'article 213 TRLU «[v]ulnere la limitació d'adquisició d'habitatges o d'edificis destinats a habitatges en els zones de mercat residencial tensionat, prevista en l'article 9.9 d'aquesta llei», o *g* «[r]ealitzar negocis jurídics simulats o en frau de llei per eludir la limitació d'adquisició d'habitatges o d'edificis destinats a habitatges en les zones de mercat residencial tensionat, prevista en l'article 9.9 d'aquesta llei», ambdues afegides per l'article 7 de la Proposició de llei.

3. Del text tot just transcrit i de l'explicació del seu contingut i finalitat hom podria dir que la regulació controvertida té connexió amb l'habitatge i l'urbanisme, per bé que, per les raons que tot seguit exposarem, ja podem avançar que aquests no són els títols de preferent aplicació.

Com és sabut, l'habitatge, que és una competència exclusiva de la Generalitat *ex* article 137 EAC, té com objecte fonamental el desenvolupament de les polítiques públiques d'habitatge, centrades en l'activitat administrativa d'ordenació i foment del sector. Hem assenyalat en reiterades ocasions que la competència esmentada inclou l'establiment de les prioritats i els objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques catalanes respecte a la matèria habitatge, així com l'adopció de les mesures necessàries per assolir-los, tant en l'àmbit públic com en el privat. D'aquesta manera, hem dit que la competència d'habitatge permet identificar i desplegar «un conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, comprenen l'activitat de foment, de promoció, de programació i d'execució, específicament de l'habitatge protegit, la regulació i les condicions d'habitabilitat i de primera ocupació, el control de la qualitat o la sostenibilitat de la construcció, així com la verificació del compliment de les normes de conservació i manteniment dels habitatges» (DCGE 5/2025, FJ 3, fent citació del DCGE 9/2013, de 8 d'agost, FJ 2.2.A, que remet al DCGE 8/2011, de 27 de setembre).

I, també, que és una matèria complexa que, ateses les diferents dimensions constitucionals, socials i econòmiques de l'habitatge, tant com a principi rector de política social i econòmica que reconeix un dret constitucional (art. 47 CE i 26 i 47 EAC), que actua de marc i suport del principi de dignitat humana i de l'exercici d'altres drets fonamentals (art. 10 i 18 CE i 15.2 EAC, entre d'altres) com perquè és un actiu patrimonial objecte d'un sector del mercat –el mercat immobiliari– d'innegable rellevància des de la perspectiva de l'activitat econòmica, el mercat únic i la regulació del tràfic patrimonial privat, comporta que hi puguin incidir distints títols competencials estatals o autonòmics, segons l'enfocament i els instruments regulatoris utilitzats en cada cas pel legislador (DCGE 5/2025, FJ 3.2, fent esment, per totes, a la STC 120/2024, de 8 d'octubre, FJ 5.C).

Pel que fa a la competència exclusiva de la Generalitat sobre urbanisme, prevista a l'article 149.5 EAC, i a la que fa referència expressament el preàmbul de la norma objecte de dictamen (apt. I) com a títol habilitant per dictar-la, atribueix a la Generalitat un ampli ventall de facultats:

«a) La regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos; b) La regulació del règim jurídic de la propietat del sòl, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableix per garantir la igualtat de l'exercici del dret a la propietat; c) L'establiment i la regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística, i també de llur procediment de tramitació i aprovació; d) La política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsol, i e) La protecció de la legalitat urbanística, que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística».

Sobre l'abast de l'urbanisme com a sector material susceptible d'atribució competencial cal remetre's a la primerenca i rellevant STC 61/1997, de 20 de març (reiterada, entre moltes d'altres, en la STC 143/2017, de 14 de desembre, FJ 2.A), segons la qual, aquest «alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la “ordenación urbanística”, como objeto normativo de las leyes urbanísticas» (FJ 6.a). En aquesta mateixa línia, i sense una voluntat definitiva, el Tribunal afegeix una aproximació conceptual del seu contingut en els termes següents:

«el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación. El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.» (FJ 6.a)

Igualment, la mateixa STC 143/2017 ha indicat que la competència urbanística comprèn, entre altres, el control de l'estat de les edificacions, la definició i el control del deure de conservació, la rehabilitació d'edificacions, el control dels usos del sòl i la regulació de les actuacions urbanístiques de renovació i regeneració urbana, pròpies del planejament i l'execució urbanístics (FJ 2.A).

En semblant sentit, en els DCGE 6/2011, de 20 de maig, i 8/2011, d'1 de juliol, vam recordar que són tècniques i potestats públiques pròpies de l'urbanisme «el planejament, la gestió i l'execució o la intervenció sobre la propietat» (FJ 3.1 i FJ 2.2, respectivament).

Quant a un aspecte concret de les potestats urbanístiques en els termes descrits, com és la limitació dels usos del sòl, resulta d'interès als efectes d'aquest Dictamen recordar que el Consell, en el DCGE 5/2025, de 2 de desembre, al qual ens remetem, es va pronunciar sobre el nou article 37 *bis* TRLU referit a «L'ús de residència habitual i permanent de persones». En aquell cas, es tractava de l'examen d'una intervenció del legislador català mitjançant un instrument típicament urbanístic com és la regulació dels usos del sòl en el planejament, emparada en les competències exclusives de la Generalitat *ex* article 149.5 EAC, que incideix en l'estatut del propietari de béns immobles en determinades zones d'ús residencial. Així, vam afirmar que és el planejament urbanístic l'instrument que concreta i precisa els usos del sòl «tant pel que fa al seu desenvolupament i la seva precisió com a la seva atribució als diferents àmbits i immobles mitjançant la qualificació urbanística» (FJ 4.3.A).

Delimitats els dos títols competencials anteriors, estem en condicions d'afirmar que la Proposició de Llei, i més específicament, el seu article 1 (i connexos), que modifica l'actual article 9.9 TRLU, no regula una matèria inserible en les competències d'habitatge (art. 137 EAC) ni tampoc en les d'urbanisme (art. 149.5 EAC). En el primer cas, tot i les seves connexions amb l'habitatge, perquè la norma no disciplina aquest sector com tampoc obeeix a una política pública o a una activitat administrativa de l'Administració centrada en l'ordenació, la gestió i el foment de l'habitatge com a edificació fixa destinada a residir-hi que, entre d'altres, ha de complir les condicions d'habitabilitat i proporcionar els mitjans materials per satisfer les necessitats personals ordinàries; ni constitueix tampoc l'exercici ni la regulació de cap de les potestats que hem afirmat que es deriven de les competències sobre aquesta matèria («de foment, de promoció, de programació i d'execució, específicament de l'habitatge protegit, la regulació i les condicions d'habitabilitat i de primera ocupació, el control de la qualitat o la sostenibilitat de la construcció, així com la verificació del compliment de les normes de conservació i manteniment dels habitatges»). I, en el segon cas, perquè, tampoc es tracta de la delimitació d'un concret sistema urbanístic ni de configurar l'estatut de la propietat d'un determinat tipus d'immobles a partir de les diverses classificacions o qualificacions urbanístiques, de les previsions de l'ordenació urbana i dels instruments d'execució i aplicació que l'afecten atesa la seva realitat física i la ubicació en un determinat tipus de sòl. Ni, com en el supòsit de l'anteriorment esmentat article 37 *bis* TRLU, de la precisió i l'exigència pel planejament d'un ús concret i efectiu dels immobles en funció del lloc, l'àrea o la zona en què es troben situats. I perquè les referències de la Proposició de Llei a les potestats pròpies de l'urbanisme, principalment als diversos instruments de planificació i als usos en ells previstos, són elements instrumentals per a la implementació d'una regulació que recau sobre un àmbit material diferent, com seguidament exposem.

4. En efecte, en termes de la mateixa exposició de motius de la Proposició de Llei, la mesura limitativa que estableix és quelcom diferent perquè intervé en un aspecte previ a l'aplicació del mateix planejament urbanístic (a diferència del que seria la delimitació dels usos del sòl per a qualsevol propietari de la zona on s'ubica el seu immoble), ja que allò que prescriu és que, en qualsevol acte d'adquisició o negoci jurídic sobre béns immobles d'ús residencial, habitatges individuals o edificis majoritàriament residencials ubicats en ZMRT, que atribueixin o transmetin facultats d'adquisició o de disposició, l'adquirent ha d'assumir el compromís de destinar-los a «habitatge habitual i permanent de la persona» quan es tracti d'habitatge individual o a «arrendament d'habitatge habitual aplicant el límit de renda previst

a l'article 17.7 de la Llei 29/1994, d'Arrendaments Urbans» en el cas dels edificis d'habitatge (art. 1.1, primer incís).

A) Als efectes de l'anterior, la Proposició de llei identifica, a títol exemplificatiu, alguns dels actes i negocis jurídics als quals va destinada la mesura que ens ocupa. En concret, fa esment expressament del contracte de compravenda, els contractes preparatoris o dispositius que comportin l'opció de compra, la promesa de venda i la cessió de posició contractual, per bé que, de forma àmplia, fa també extensiva la seva aplicació als «negocis equivalents dirigits a obtenir el mateix resultat econòmic» (nou art. 9.9.a TRLU). Així, a banda de les nombroses i diverses modalitats diferents de la compravenda com acord de voluntats per a l'intercanvi d'una cosa per un preu (art. 621-1 CCCat) comprendria altres contractes com són la permuta, l'arrendament amb opció de compra i la dació en pagament. I, igualment, atès que tampoc no especifica que els dits actes i negocis jurídics hagin de tenir caràcter onerosos, bastaria la donació i, fins i tot, la successió *mortis causa*. De fet, la inclusió d'aquestes darreres ve avalada per l'expressió del nou article 68.4 TRLU, quan diu que es limiten les adquisicions d'habitatges «per qualsevol títol».

L'objectiu de la mesura restrictiva imposada és, per tant, incidir en les relacions jurídiques entre privats, a fi de condicionar potencialment les parts que intervenen en tots els actes i negocis civils susceptibles d'atribuir o transmetre facultats d'adquisició o de disposició, a partir de la imposició d'una concreta destinació del seu objecte (en aquest cas, el bé immoble ubicat en una ZMRT).

Al capdavant, doncs, no estem davant una regulació de la planificació urbanística, sinó dels actes i negocis jurídics que donen origen a la titularitat dominical, la propietat, sobre la qual més endavant es projecten la regulació i la planificació urbanístiques delimitant-ne el seu ús i gaudi segons l'espai on estigui ubicada. Per tant, sens perjudici que la norma pugui tenir un objectiu vinculat a l'accés a l'habitatge i que les seves previsions es vegin delimitades per decisions urbanístiques, la seva finalitat és inequívocament la d'incidir en elements determinants dels actes, contractes i altres negocis jurídics que donen lloc a la condició de propietari, en els termes que tot seguit s'exposen.

B) Així, ja podem anticipar que, pel seu contingut i efectes, la previsió de l'article 1 de la Proposició de llei s'encabeix preferentment en l'àmbit competencial relatiu al dret civil, configurat pels articles 129 EAC i 149.1.8 CE i, particularment, en el de les bases de les obligacions contractuals.

Amb caràcter general, respecte a la doctrina consultiva sobre la delimitació de competències entre l'Estat i la Generalitat en dret civil, ens remeten, *in totum*, als DCGE 5/2025 (FJ 3) i 7/2020, de 5 d'agost (FJ 2). En el cas que ens ocupa, però, per l'amplíssima varietat de contractes i negocis jurídics als quals pot afectar la mesura disposada a la Proposició de llei, no examinarem si la regulació qüestionada pot ser considerada modificació, conservació o desenvolupament d'institucions preexistents en el dret civil propi de Catalunya sinó que el que determinarem en primer lloc és si la norma respecta o no la competència específica estatal de les bases de les obligacions contractuals que, com se sap, per disposició expressa de l'article 129 EAC, actua com a límit per a l'exercici d'aquestes competències autonòmiques exclusives.

A tall de resum, tal com hem dit en el recent DCGE 5/2025 (FJ 6), fent citació de la nostra doctrina consultiva i de la jurisprudència constitucional (principalment de les STC 120/2024, FJ 5; 37/2022, de 10 de març, FJ 4, i 132/2019, de 13 de novembre, FJ 6), l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat la competència per establir els criteris d'ordenació general del sector de la contractació privada en els territoris amb dret civil foral o especial propi, però això no li permet regular detalladament aspectes materials concrets d'aquestes obligacions, ja que la definició d'allò que és bàsic no pot esgotar la matèria i ha de permetre a les comunitats autònomes el seu desenvolupament a través de la consecució d'opcions legislatives pròpies.

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

Des de la perspectiva del contracte com una peça clau per al funcionament de l'activitat econòmica, hem raonat que aquest «és l'eina jurídica més habitual en qualsevol operació d'intercanvi i d'aprofitament de béns o prestació de serveis, de manera que el règim obligacional que se'n deriva exigeix que estigui regit per uns principis de l'ordre econòmic d'aplicació unitària i general a tot l'Estat». Tot això, amb el benentès que la salvaguarda d'aquesta igualtat substancial dels espanyols en tot el territori de l'Estat no es pot entendre com a rigorosa i monolítica uniformitat de l'ordenament i que les bases en l'àmbit que ens ocupa no es poden assimilar al contracte mateix (DCGE 7/2020, FJ 2.4).

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha considerat que, en ser el contracte un instrument jurídic de l'economia, «ha de orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE)». I que totes aquestes normes constitucionals persegueixen l'ordenació general de l'ordre públic econòmic i són regles essencials en l'ordre jurídic global pel fet que determinen l'estructura i el sistema econòmic de la societat. Per aquesta raó, entén que «en materia contractual solo deba considerarse normativa básica aquellas reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones *inter partes* y en la economía interna de los contratos, comprobando, por ejemplo, si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal» (STC 120/2024, FJ 5.C.b).

Ara bé, mentre el legislador estatal no es pronunciï sobre allò que s'ha d'entendre com a normativa contractual bàsica, la inferència de les bases de les obligacions contractuals s'ha de realitzar mitjançant l'examen de les normes del Codi civil, entenent però que aquesta competència exclusiva estatal no al·ludeix a tot el seu contingut sinó al nucli essencial de l'estructura dels contractes i als principis generals en els quals s'inspiren i que han d'informar la seva regulació. Així, el Tribunal Constitucional ha considerat que és legislació bàsica en matèria de contractes la compresa en els principis desenvolupats en els títols I i II del llibre IV CCesp (art. 1088 a 1314), especialment les normes relatives a les fonts de les obligacions (art. 1089 i seg. CCesp), a la força vinculant del contracte (art. 1091 CCesp) i les que regulen els seus elements essencials i efectes (art. 1254 a 1280 CCesp). Aquest mateix caràcter bàsic entén que «deben tomarse los principios materiales que se extraen de estas normas tales como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de traslación del dominio; la obligatoriedad del contrato, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento, la responsabilidad universal del deudor, los requisitos de la validez y eficacia del contrato o la defensa de los consumidores». En definitiva, no atorga a l'Estat la competència

per «regular concreta y detalladamente un determinado tipo contractual, sino para dictar aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional» (STC 120/2024, FJ 5.C.b).

Pel que ara interessa, en aquesta mateixa Sentència i fonament jurídic el Tribunal Constitucional ha destacat que el «Derecho contractual se encuentra presidido por el principio dispositivo» i que la regulació dels contractes «se asienta en la libertad de las partes, a cuyos acuerdos se dispensa la debida tutela jurídica, evitando, en línea de principio, las intromisiones que vayan más allá de las que se encuentren estrictamente justificadas para la salvaguarda de derechos, libertades, intereses o políticas que exijan la protección del legislador». En aquest sentit, en la precedent STC 132/2019 ja va assenyalar que «[e]l fundamento mismo de la institución del contrato se encuentra ante todo en el principio general de libertad que se deduce del art. 10 CE, al consagrar el principio de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad, y del art. 1.1 CE, que encuentra necesariamente su reflejo en el ámbito económico», raó per la qual aquesta institució troba també fonament en l'article 38 CE, pel qual es reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, cosa que suposa «innegablemente la libertad de iniciativa privada en el campo económico y la libertad de los particulares de constituirse en agentes económicos mediante la contratación» (FJ 6).

I ha afegit que la regulació «de las relaciones contractuales entre privados [continguda al Codi civil] contempla como regla básica la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos (art. 1255 CC), no impone un régimen jurídico cerrado para cada tipo contractual, y, si bien reconoce margen al legislador para adoptar medidas que puedan proscribir determinados comportamientos, vetar concretos tipos contractuales o establecer regímenes imperativos en otros, siempre está sujeto a la posibilidad de un enjuiciamiento constitucional de tales normas imperativas, en garantía de la libertad individual y de empresa». Això anterior implica que «el legislador autonómico, en ejercicio de sus competencias, ha de respetar el principio dispositivo que rige las relaciones contractuales entre particulares» (FJ 6).

En particular, quant a la regulació de la capacitat de contractar i de les prohibicions que recauen sobre l'objecte del contracte el Tribunal Constitucional, ha considerat que s'insereixen en la competència estatal sobre bases de les obligacions contractuals (STC 81/2020, de 15 de juliol, FJ 10). I a la mateixa conclusió ha arribat respecte a les previsions que intervenen en la fixació de la renda del contracte d'arrendament urbà o en la durada d'aquest, en considerar que en són elements d'essencials (entre d'altres, STC 120/2024, FJ 5. C; 57/2022, de 10 de març, FJ 4; i 37/2022, FJ 4 i, en el mateix sentit, DCGE 5/2025, FJ 3; 1/2023, de 2 d'agost, FJ 3.3.D, i 7/2020, FJ 2 i 3).

En suma, la introducció de limitacions sobre el principi d'iniciativa privada i de llibertat de contractació, que recau sobre el nucli essencial de l'estructura dels contractes i dels principis nuclears que els presideixen, com ara l'autonomia de la voluntat o la llibertat de pactes (art. 1255 CCesp i art. 111-6 CCCat), queda inclosa dins l'àmbit de la competència exclusiva del legislador estatal, i ha d'estar plenament justificada en interessos superiors (STC 120/2024, FJ 5.C.c).

C) En el cas concret que ara ens ocupa, recordem que de les obligacions legals establertes a l'article 1 de la Proposició de Llei es deriven les següents prohibicions sobre les adquisicions «per qualsevol títol» d'habitatges ubicats en les ZMRT, en funció de si aquests són individuals o es tracta d'edificis sencers «complets». Quant als primers: es prohibeixen els actes i negocis jurídics que no es destinin a residència habitual de la persona física adquirent dins el termini màxim de dotze mesos comptat des de la data de l'adquisició o de la celebració del negoci jurídic equivalent (lletra b), com també altres addicionals adquisicions d'habitatges llevat que es

destinin a la residència habitual i permanent de persones amb una relació de parentiu de segon grau amb la persona adquirent i d'afinitat en primer grau (lletra *c*) i, a l'últim, si no es donen els casos anteriors, es prohibeix adquirir un ulterior habitatge llevat que, excepcionalment, sigui l'única segona residència de l'adquirent i sempre que aquesta no sigui en el mateix municipi que la residència habitual i permanent (lletra *f*). Pel que fa als segons: es prohibeix adquirir-los si no és amb la finalitat de destinar-los a arrendament d'habitatge habitual aplicant el límit de renda previst per a les ZMRT dins el termini màxim de dotze mesos comptat des de la data de l'adquisició o de la celebració del negoci jurídic equivalent (lletra *d*). Aquestes limitacions (o prohibicions) tenen caràcter extraordinari i transitori i, com a màxim, la seva durada es perllongarà durant la vigència de la ZMRT sobre la que s'aplica (lletra *e*).

Dit això, resulta evident que l'aplicació d'aquesta «mesura limitativa», en terminologia de l'exposició de motius de la Proposició de Llei, produeix conseqüències importants en l'àmbit civil de les relacions entre particulars perquè, d'una banda, es projecta sobre un amplíssim ventall d'instruments jurídics privats (tots els que atribueixen o transmeten facultats d'adquisició o de disposició sobre determinats béns immobles) i, significadament, entre els de caràcter onerosos, a la compravenda, que és el contracte per excel·lència per donar compliment a aquesta finalitat amb més rellevància econòmica i social i, entre els de caràcter gratuït, a les donacions i successions *mortis causa*. I de l'altra, perquè limita les facultats de disposició i, si escau, de gaudi, de les parts que intervenen en el negoci jurídic restringint el seu marge de decisió a l'hora de determinar qüestions essencials d'aquest negoci, com seria la mateixa possibilitat de concloure'l.

En efecte, la Proposició de Llei, en prescriure imperativament que els immobles que són objecte d'aquests actes o negocis jurídics no es poden destinar a finalitats diferents de les que preveu («residència habitual i permanent» per als habitatges individuals i «arrendament d'habitatge habitual» per als edificis d'habitatges), tot i que no ho explicita d'aquesta manera, està establint *de facto* una prohibició legal de realitzar aquests actes i negocis jurídics si no se sotmeten als requeriments establerts, l'incompliment de la qual se sanciona amb multes de fins a 1.500.000 €, a partir de dos supòsits diferents per comissió de dues infraccions molt greus: si els intervinents vulneren «la limitació d'adquisició d'habitatges o d'edificis destinats a habitatges en les zones de mercat residencial tensionat» o si realitzen «negocis jurídics simulats o en frau de llei per eludir la limitació» (noves lletres *f* i *g* de l'art. 213 TRLU).

Per tant, es pot dir que la iniciativa legislativa objecte de dictamen ve a imposar, a la pràctica, un contingut determinat en els dits actes i negocis jurídics en el sentit que prohibeix la seva realització si no és amb el compromís de donar als immobles transmesos una concreta destinació. D'aquesta manera, en subjectar a determinades exigències l'objecte dels actes, contractes i negocis jurídics dels quals són destinataris, es restringeix directament el poder de disposició de l'adquirent i, en certa manera, també del propietari, que només pot transmetre l'immoble si troba l'adquirent que el destini als usos establerts, de forma que, a la pràctica, s'alteren els termes en què les parts estan disposades a realitzar els actes o negocis jurídics esmentats. Si, per exemple, pensem en l'herència, es redueix l'autonomia de la voluntat del causant, les facultats de disposició de l'hereu, el valor econòmic de l'immoble i els negocis jurídics posteriors sobre aquest. En definitiva, la regulació objecte de dictamen afecta la regla bàsica de l'autonomia de la voluntat i la llibertat de pactes (art. 1255 CCesp i art. 111-6 CCCat).

D'altra banda, aquesta restricció es projecta sobre la llibertat d'iniciativa privada en el camp econòmic i la llibertat dels particulars de constituir-se en agents econòmics mitjançant la contractació i altres negocis jurídics, incidint-se també de manera rellevant en l'activitat del sector immobiliari i en el principi d'unitat de mercat.

Pel que ara interessa, en el context del contracte com a instrument jurídic de l'economia del mercat immobiliari, com seria el cas del de compravenda, cal assenyalar que la Proposició de llei, com el seu mateix títol indica i es desprèn del conjunt del seu examen, parteix de la base que tot negoci jurídic realitzat per a l'adquisició de béns immobles d'ús residencial en una ZMRT (o negoci jurídic que atribueixi o transmeti facultats d'adquisició o de disposició sobre aquests) que no es destini únicament a la finalitat de residència habitual i permanent o a l'arrendament d'habitatge permanent, segons escaigui, és de caràcter especulatiu. D'acord amb això, com hem vist, s'habilita l'Administració competent per multar la transmissió i l'adquisició d'habitatges amb una destinació econòmica més enllà de la prevista a l'article 1, amb la pretensió evident d'incidir en les operacions del tràfic jurídic privat i en el funcionament del sector econòmic esmentat.

Així, la Proposició de llei disposa que una persona física, com a regla general, podrà adquirir com a màxim dos immobles en el territori de Catalunya: un per a residència habitual i permanent i un altre, si és el cas, per a segona residència (amb restriccions segons el municipi on es trobi). I excepcionalment, un altre o altres si té les relacions de parentiu que determina la norma i sempre que els destini a la residència habitual i permanent d'aquests parents. I una persona jurídica només podrà adquirir edificis sencers d'habitatge si els destina a lloguer d'habitatge permanent.

Aquestes noves prescripcions sobre l'adquisició dels immobles d'ús residencial, habitatges individuals i edificis majoritàriament residencials, a més, no tenen un abast territorial ni poblacional restringit, ja que es projecten sobre tots els potencials transmissors i adquirents de totes les ZMRT que, com hem vist en el fonament jurídic primer, es corresponen actualment amb 271 municipis catalans i 7 milions de persones a Catalunya, que representen el 90% de la població de Catalunya i, properament, amb 302 municipis, on hi viuen més de 6,9 milions de persones, que equivaldria aproximadament el 84% de la població de Catalunya.

Finalment, cal assenyalar que la mesura limitativa de la Proposició de llei que, com hem vist, s'aplica a les ZMRT no està prevista amb caràcter bàsic a la Llei 12/2023, pel dret a l'habitatge, que, a l'empara de l'article 149.1.8 CE, ha optat per altres mecanismes basats en la intervenció en els elements essencials del contracte d'arrendament civil d'arrendament urbà d'habitatge per a ús residencial, en particular, en la determinació de la renda i la durada d'aquest contracte, amb algunes obligacions afegides per als propietaris que tenen la condició de grans tenidors. En conseqüència, les previsions de la Llei 12/2023 no poden donar cobertura competencial a la regulació de la Proposició de llei examinada en aquest Dictamen, a diferència del què varem afirmar en el DCGE 5/2025 amb relació a diverses normes del Projecte de llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme (actual Llei 11/2025, de 29 de desembre).

5. De l'enquadrament de la Proposició de llei en la competència estatal de l'article 149.1.8 CE que acabem de fer resulta la resposta a les consideracions dels peticionaris referides a la vulneració de la competència estatal sobre l'ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE) i el principi d'unitat de mercat (art. 139.2 CE).

A) L'article 149.1.13 CE atribueix a l'Estat la competència per adoptar aquelles actuacions que resultin adequades per a la direcció de la política econòmica o que tinguin un impacte rellevant en la situació econòmica d'Espanya. Aquestes finalitats, naturalment, poden també veure's garantides amb l'exercici d'altres títols competencials que atribueixen a l'Estat competències sobre sectors materials determinats, de manera que l'article 149.1.13 CE es configura com un títol horitzontal o transversal de caràcter finalista que es projecta essencialment sobre sectors materials atribuïts a la competència autonòmica, en la mesura que resulti necessari per assolir les finalitats esmentades (i sempre d'acord amb les condicions i els límits continguts a la doctrina consultiva i constitucional), coherentment amb el caràcter restrictiu que el Consell ha afirmat que correspon a la interpretació d'aquest pre-

cepte (així, entre molts d'altres, en el FJ 2.3 del DCGE 1/2023, de 2 d'agost, amb citació detallada de la doctrina corresponent).

La configuració finalista d'aquest títol competencial ha estat constantment reconeguda per la doctrina del Tribunal Constitucional i d'aquest Consell que, ja des del seu DCGE 10/2010, de 22 de juny, concreta el seu contingut en «mesures que persegueixin “objetivos de la política económica nacional”, que precisin d’“una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado” (STC 29/1986), per a la protecció d'interessos econòmics generals pels quals s'ha de preocupar l'Estat» (FJ 2.2). D'aquest caràcter finalista es deriva que el títol de l'article 149.1.13 CE no resulti d'aplicació quan les finalitats d'ordenació de l'economia ja poden assolir-se mitjançant altres títols estatals de caràcter sectorial.

Així succeeix en el cas ara examinat. Com acabem d'afirmar, la Proposició de llei qüestionada no s'enquadra ni en la competència sectorial d'habitatge ni en la d'urbanisme de la Generalitat, sinó de manera prevalent en l'àmbit del dret civil i, específicament, en el de les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE), que actuen com a límit de la competència autonòmica exclusiva de l'article 129 EAC. I, en exercici de la dita competència l'Estat podrà, si ho considera adequat, perseguir les finalitats pròpies de direcció i impuls de l'economia espanyola, sense necessitat de recórrer a un títol horitzontal com el de l'ordenació general de l'economia que, per tant, no resulta d'aplicació en aquest cas.

Adicionalment, la funció de la clàusula de l'article 149.1.13 CE és la d'emparar actuacions estatals i, en la mesura que aquestes s'adoptin, exclou les eventuais actuacions contràries de la Generalitat en l'exercici de les seves competències. Així, en el DCGE 3/2023, el Consell, en referència a l'article 149.1.13 CE, va afirmar que «[e]n tot cas, si es produeix una intervenció normativa posterior de l'Estat en aquest àmbit material sobre la base d'aquest títol competencial serà el moment d'analitzar la hipotètica contradicció entre la norma legislativa de la Generalitat i l'eventual regulació estatal» (FJ 3.2). També el Tribunal Constitucional ha utilitzat la clàusula de l'article 149.1.13 CE com a fonament d'actuacions estatals (recentment, per exemple, a les STC 190/2025, 26/2025 i 79/2024, sobre la Llei 12/2023 del dret a l'habitatge), però no com un àmbit material que, a manca d'aïtals actuacions estatals, impedeixi l'exercici de competències de les comunitats autònomes.

En el cas present, l'Estat no ha exercit aquesta competència per regular la institució de la propietat i els negocis jurídics que s'hi refereixen, sinó que ho ha fet a través del citat títol de l'article 149.1.8 CE en matèria de dret civil, de manera que el règim competencial de les eventuais actuacions de la Generalitat resulta, com s'ha exposat en els paràgrafs precedents, d'aquest títol, i no del 149.1.13 CE.

B) La situació és similar pel que fa a l'article 139.2 CE. Aquest precepte configura la unitat de mercat simultàniament com un principi general de l'ordenament i com una prohibició d'actuacions, estatals i autonòmiques, contràries a la unitat del mercat.

Com a principi, la unitat de mercat es desplega en l'atribució competencial a l'Estat, per part de l'article 149.1 CE, d'àmbits materials rellevants per a la seva garantia, però sense que de l'article 139.2 CE es puguin desprendre noves competències estatals. En el cas present, les exigències de la unitat de mercat, si escau, s'hauran de satisfer a través de l'exercici de les clàusules competencials de l'article 149.1 CE i, assenyaladament, del seu apartat vuitè en matèria de dret civil, però no atribueixen cap facultat a l'Estat més enllà d'aquestes.

Com a prohibició d'actuacions que trenquin la unitat de mercat, l'article 139.2 CE s'aplica a decisions, autonòmiques i estatals, adoptades en el marc de les seves competències. En la mesura que hem afirmat que el contingut de la Proposició de llei examinada s'insereix en l'àmbit competencial de l'Estat i excedeix el de la Generalitat, no resulta necessari valorar si té lloc una vulneració de l'article

139.2 CE més enllà de l'extralimitació competencial, a la que es ceneix l'argumentació dels sol·licitants.

6. A l'últim, cal que ens referim a les esmenes a l'articulat de la Proposició de llei, respecte a les quals les dues sol·licituds de dictamen han demanat el parer d'aquest Consell, per bé que a partir d'una crítica general i sense identificar-les específicament, tal com ja hem posat de manifest. Així, de la lectura conjunta del seu contingut es desprèn que el gruix proposen modificacions amb diferent abast en la regulació de l'article 1 de la Proposició de llei relativa als actes i els negocis jurídics de les relacions entre privats que atribueixen o transmeten facultats d'adquisició o de disposició sobre immobles d'ús residencial i, per tant, incideixen en l'àmbit competencial estatal de bases de les obligacions contractuals *ex* article 149.1.8 CE (entre d'altres, esmenes núm. 1, 2 i 4 GP ERC; esmenes núm. 1 GP Comuns i GP CUP-DT; esmena núm. 6 GP PSC-Units i GP Comuns, o esmenes núm. 2 i 3 GP PSC-Units).

El fet que en alguns casos es pretengui reduir l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'article 1, entenent, per exemple, que només quedarien afectats els actes i negocis privats realitzats entre grans tenidors (així, per exemple, esmenes núm. 1 i 2 GP ERC, i esmena núm. 5 PSC-Units), no altera aquesta vulneració competencial, ja que la matèria regulada es refereix igualment a limitacions en la realització d'actes i negocis jurídics i continua inserint-se de manera prevalent en l'esmentat títol competencial estatal. Altres esmenes es refereixen a previsions de la Proposició de llei que ja hem dit que són instrumentals de la norma principal perquè tenen per objectiu regular aspectes de la seva aplicació efectiva: seria el cas de les que tipifiquen noves infraccions urbanístiques lligades a l'incompliment de la regulació del citat article 1; defineixen responsables de les infraccions o estableixen altres conseqüències vinculades a aquestes darreres (esmena núm. 8 GP Comuns i GP CUP-DT; esmenes núm. 5 i 6 GP PSC-Units i GP Comuns, o esmenes núm. 17, 18 i 19 GP PSC-Units); regulen actuacions notariales o registrals (com ara les esmenes núm. 1 i 8 GP Comuns i GP CUP-DT i núm. 6 GP PSC-Units), o qüestions del planejament urbanístic, per citar-ne algunes.

En conseqüència, les esmenes presentades a l'articulat de la Proposició de llei examinada no comporten cap canvi en l'enquadrament competencial d'aquesta norma, de manera que cal mantenir, respecte de cadascuna d'elles i del text que en resulta, que regulen una matèria que és de competència exclusiva estatal (art. 149.1.8 CE) i, per tant, que excedeixen de la competència de la Generalitat.

En conclusió, l'article 1 de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les ZMRT, i tota la resta de preceptes, que mantenen una connexió instrumental amb aquest, com també les esmenes a l'articulat de la dita Proposició que es refereixen a aquests preceptes, vulneren les competències de l'Estat en matèria de bases de les obligacions contractuals *ex* article 149.1.8 CE.

Quart. El marc constitucional del dret de propietat de l'article 33 CE i de la llibertat d'empresa de l'article 38 CE i la seva aplicació a la Proposició de llei

Arran de la conclusió de vulneració competencial expressada en el fonament jurídic anterior, la nostra anàlisi sobre la Proposició de llei podria finalitzar aquí. No obstant això, la funció de caràcter consultiu aconsella en aquest cas continuar amb el seu examen per tal de donar complida resposta als dubtes dels diputats peticionaris. Així, tractarem en aquest fonament jurídic, en primer lloc, el retret relatiu a la vulneració del dret de propietat (art. 33 CE) i, en segon lloc, el que fa referència a la llibertat d'empresa (art. 38 CE), que es formula pels peticionaris en termes més escarits.

1. Pel que fa al dret de propietat, els diputats sol·licitants, del Grup parlamentari de Junts, consideren en la seva petició que el conjunt de la Proposició de llei (art.

1 a 7) i les esmenes presentades que modifiquen el seu contingut «restringeixen la facultat essencial del Dret de Propietat, com és la llibertat de disposició, matèria que configura el contingut essencial i està protegida pel text constitucional». Així, sostenen que la norma, en condicionar l'accés a la propietat al fet que el comprador acreditï davant l'Administració una destinació predeterminada, restringeix el dret fonamental en operar sobre el naixement i contingut del dret i no sobre el seu exercici.

A més, al·leguen, en primer lloc, que la mesura no supera el judici de necessitat perquè no s'acredita que existeixin mesures menys restrictives igualment eficaces per assolir la mateixa finalitat i, en segon lloc, pel que fa al principi de proporcionalitat en sentit estricte, al seu parer, l'obligació de mantenir la residència habitual durant cinc anys (termini aquest que no consta en el text de la Proposició de llei que es dictamina) impedeix al propietari exercir algunes de les facultats essencials del dret de propietat, especialment la de decidir lliurement el destí econòmic del bé, ja que durant aquest període «el propietari no podria utilitzar-lo com a segona residència o adaptar-ne l'ús a circumstàncies personals o familiars sobrevingudes». En definitiva, consideren que la imposició d'un ús obligatori «s'ha de considerar una càrrega singularment intensa, especialment perquè s'aplica de manera general, automàtica i indiscriminada, sense valorar les circumstàncies particulars del propietari ni la concurrència efectiva d'un comportament especulatiu».

Respecte de les esmenes presentades, pel que fa a aquest àmbit, no se sol·licita cap qüestió en concret, sens perjudici de l'asseveració general que es fa en el sentit que no afegixen cap alteració rellevant atès que bàsicament mantenen la mateixa proposta.

Per la seva banda, els diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular sol·liciten també el parer d'aquest Consell sobre tota la Proposició de llei (art. 1 i, per connexió, art. 2 a 7) perquè consideren que la regulació que s'hi conté «és contrària a la propietat privada consagrada com a dret fonamental a l'article 33 CE».

Els sol·licitants sostenen que la simple al·legació a la «funció social» de la propietat privada no pot esdevenir un instrument legitimador de qualsevol restricció ni pot operar contra l'interès de la col·lectivitat, sinó que exigeix un ancoratge real en l'interès públic i el ple respecte al contingut essencial del dret a la propietat.

Amb fonament amb la jurisprudència constitucional (STC 37/1987), destaquen que «els elements essencials del dret de propietat està format pel conjunt de facultats que són imprescindibles per tal que aquest dret tingui sentit i pugui ser reconegut com a tal. Facultats entre les que es troben l'ús del bé; el gaudi del bé (gaudir dels fruits i beneficis); i la disposició del bé (venda, transmissió gratuïta, arrendament, etc.)». Tenint en compte les consideracions anteriors, conclouen que la Proposició de llei i les esmenes presentades vulneren el dret de propietat privada *ex* article 33.1 CE «perquè no supera el test de proporcionalitat (idoneïtat, necessitat i proporcionalitat en sentit estricte), en la línia del cànon formulat per la STC 48/2005».

Segons el seu parer, la mesura no és idònia perquè la iniciativa no aporta dades empíriques concloents que acreditin que l'anomenada compra especulativa sigui la causa determinant de l'encariment dels preus del mercat immobiliari o de l'expulsió residencial. Quant a la necessitat, recorden que hi ha alternatives reguladores menys intrusives per abordar el fenomen de l'adquisició d'habitatges per a fins del lloguer residencial, com ara els incentius positius i especialment opcions estructurals de política d'accés a l'habitatge.

Per últim, quant a la ponderació (proporcionalitat estricta) que exigeix la comparativa amb beneficis reals per a l'interès general, els sol·licitants al·leguen que les mesures de la Proposició de llei, que es mantenen de forma essencial a les esmenes a l'articulat, imposen una càrrega d'enorme intensitat sobre el propietari i sobre el mercat. Els beneficis apareixen incerts per manca d'evidència causal suficient i

per l'ambivalència dels resultats comparats. En canvi, els perjudicis són certs: (i) s'altera la utilitat individual pròpia del domini en buidar de contingut rellevant el *ius disponendi* i l'aprofitament econòmic legítim; (ii) es converteix l'habitatge en una titularitat funcionalitzada de forma rígida (només viure o arrendar sota condicions), i (iii) es desplaça sobre determinats propietaris i adquirents una càrrega que, en termes de política pública d'habitatge, correspon primàriament als poders públics (art. 47 CE).

Es trenca doncs, segons la seva opinió, el just equilibri perquè la Proposició de llei no es limita a compatibilitzar l'exercici del domini amb els interessos generals mitjançant límits raonables sinó que «redefineix la licitud mateixa d'adquirir i disposar imposant un model únic de propietat (residencial obligatòria o arrendament residencial regulat) que resulta desproporcionat davant d'un benefici no provat». Per tant, conclouen que «les restriccions previstes a la modificació del TRLUC no queden emparades per les limitacions que es poden imposar a la propietat privada en ares de la seva funció social». En conseqüència, resolen que la regulació de la proposició de llei és contrària a la propietat privada de l'article 33 CE, contravenició anterior que fan extensiva a les esmenes que mantenen la vigència de les restriccions operades en aquest nou apartat 9 de l'article 9 TRLU.

Addicionalment, es formulen en la petició dues qüestions més relatives a la incoherència de l'exposició de motius i a la garantia institucional de l'herència com a part integrant del dret de propietat de l'art. 33.1 CE, de manera que aquesta darrera inclou la facultat de la persona a decidir el destí dels seus béns després del traspàs sense que passin a ser de domini públic, per tal com el legislador, en aquest sentit, també ha de respectar el contingut essencial del dret de propietat (art. 53.1 CE).

A l'últim, quant a les esmenes a l'articulat, sense singularitzar-les ni argumentant-hi, els peticionaris entenen que les mesures de la Proposició de llei es mantenen de forma essencial i que, al seu parer, haurien de ser examinades pel Consell, sens perjudici que fan una llista general de les proposades a l'inici de la sol·licitud.

2. Arribats a aquest punt, per tal de donar resposta a ambdues peticions de dictamen, convé examinar la Proposició de llei des de la perspectiva del seu respecte al contingut constitucional del dret de propietat *ex* article 33 CE sotmetent, en darrer terme, l'examen de la seva regulació al cànon de control de raonabilitat i just equilibri, per verificar si existeix un equilibri just entre les mesures emprades i la finalitat perseguida, de conformitat amb la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans, que han recollit la jurisprudència constitucional i aquest mateix Consell.

Tant el Tribunal Constitucional com el Consell han tingut ocasió de pronunciar-se, directament o indirecta, sobre l'afectació al dret de propietat en tractar de diverses mesures limitatives previstes pel legislador en matèria d'habitatge o urbanisme. Així, sense ànim d'exhaustivitat, en relació amb les ZMRT, les persones grans tenidores i la contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatges (per totes, STC 26/2025, de 29 de gener; 79/2024, de 21 de maig; 118/2022, de 29 de setembre; 37/2022, de 10 de març, i 57/2022, de 7 d'abril –tot i que aquestes quatre darreres centren l'anàlisi en l'àmbit competencial–); les restriccions imposades als habitatges d'ús turístic (STC 64/2025, de 13 de març); els habitatges buits (STC 16/2021, de 28 de gener); l'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge (com ara les STC 25/2025, de 29 de gener; 97/2018, de 19 de setembre, i 16/2018, de 22 de febrer), o els habitatges protegits i els drets d'adquisició preferent de tanteig i retracte de l'Administració (STC 154/2015, de 9 de juliol). En el cas del Consell són de destacar en el mateix àmbit els DCGE 5/2015, de 20 d'abril (mobilització d'habitatges provinents de processos d'execució hipotecària); 2/2020, de 17 de febrer (habitatges buits); 7/2020, de 5 d'agost (contenció de rendes dels contractes de lloguer –encara que tractada des del punt de vista competencial–); 1/2023, de 2 d'agost, i 1/2024, de 16 de febrer (Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge, ZMRT grans tenidors i contenció de rendes); 3/2023, d'1

de desembre (restriccions sobre els habitatges d'ús turístic), i, més recentment, el DCGE 5/2025, de 2 de desembre, sobre el Projecte de Llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme (lloguer de temporada), on es fa una síntesi de la doctrina del Consell i del Tribunal Constitucional, per la qual cosa l'utilitzarem com a referència i en reproduïrem el seu contingut quan escaigui.

Com és sabut, el dret a la propietat privada i a l'herència recollits a l'article 33 CE són autèntics drets subjectius que vinculen tots els poders públics i disposen de la doble garantia de la reserva de llei i el respecte al seu contingut essencial (art. 53.1 CE). El precepte constitucional, doncs, protegeix la propietat en la seva transmissió tant *inter vivos* com *mortis causa*, de manera que l'herència es podria considerar com a corol·lari del reconeixement previ de la propietat i, per tant, les observacions que a continuació realitzarem respecte del dret de propietat són aplicables també quan la transmissió de béns s'efectua *mortis causa*.

Si bé hem remarcat la dimensió individual d'aquests drets, el mateix precepte constitucional els reconeix una dimensió social que en delimita el seu contingut d'acord amb les lleis (art. 33.2 CE), dimensió social que, en el cas de la propietat privada, ha estat expressament recollida a l'article 541-2 del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya (CCCat).

D'aquesta manera, l'evolució experimentada pel dret de propietat impedeix identificar-lo estrictament i única amb la concepció clàssica del domini recollida en l'article 348 del CCesp o l'article 541-1 CCCat com a dret d'ús i gaudi dels béns que en constitueixen l'objecte, sense més limitacions que les establertes a la llei (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 2).

En efecte, com dèiem en el DCGE 5/2025 (FJ 4), des de molt aviat (STC 37/1987, citada) el Tribunal Constitucional ha entès que la funció social constitueix un element estructural de la definició mateixa del dret de propietat i un factor determinant de la seva delimitació legal. Això significa que la Constitució no adopta una concepció abstracta del dret dominical com un espai subjectiu de lliure disposició sobre els béns, sotmès només a limitacions generals destinades a protegir drets de tercers o l'interès general (FJ 2). Per contra, la funció social integra la definició constitucional mateixa del dret, com, en aquest mateix sentit es va expressar el Consell Consultiu en els seus dictàmens núm. 282, de 29 de novembre de 2007, F III, i núm. 273, de 14 de juliol de 2006, F III, i ha recollit aquest Consell en els seus pronunciaments posteriors (per tots, DCGE 5/2025 citat; 3/2023; 1/2023 o 2/2020).

Per tant, segons la doctrina constitucional, la Constitució reconeix un dret de propietat que es configura i es protegeix com un feix de facultats individuals sobre les coses però també com un conjunt de drets i obligacions establerts per les lleis d'acord amb els valors i interessos col·lectius, de manera que la fixació del contingut essencial de la propietat privada integra tant la consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals com la funció social «entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo» (STC 26/2025, de 29 de gener, FJ 5; 168/2023, de 22 de novembre, FJ 4, i 204/2004, de 18 de novembre, FJ 5, entre d'altres).

És precisament aquesta funció social la que habilita les obligacions i els deures que les lleis poden imposar als titulars del dret en atenció als interessos generals o necessitats col·lectives sempre que aquestes responguin a principis establerts i interessos tutelats per la Constitució i amb el límit que no facin irreconeixible aquest dret (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 2). Així, aquestes obligacions i deures integraran el contingut del dret esmentat si mantenen una relació raonable i proporcionada a la dita funció social (DCGE 2/2020, de 17 de febrer, FJ 2.2)

En suma, doncs, aquesta concepció del dret de propietat conjuga un contingut constitucionalment protegit *prima facie* del dret com a dret d'usar, gaudir i disposar dels béns i drets patrimonials propis, però implica una delimitació d'aquest mateix

contingut per part del legislador atenent a la protecció d'altres béns jurídics constitucionals (STC 64/2025, FJ 4.b).

Com ha reconegut el Tribunal Constitucional, aquesta concepció constitucional dels drets dominicals ha afectat de forma especialment intensa al dret a la propietat immobiliària, supòsit que ara ens ocupa, el contingut del qual és fixat per la llei i pel planejament territorial i urbanístic en tant que «las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios» (STC 64/2025, FJ 4.b, que transcriu la STC 37/1987, FJ 3). Així, quan es projecta sobre l'habitatge, el dret a la propietat «té una especial vinculació amb la satisfacció d'interessos generals i principis rectors com ara el dret a un habitatge digne, que modulen la seva consideració i la possibilitat definitiva del legislador» (DCGE 5/2025, FJ 4, amb citació del DCGE 3/2023, FJ 2.2).

En definitiva, com hem dit, correspon al legislador delimitar el contingut del dret de propietat en funció de cada tipus de bé, respectant-ne el contingut essencial, entès com la recognoscibilitat de cada modalitat de dret dominical en el moment històric corresponent i com la seva practicabilitat o possibilitat efectiva d'exercici, tenint en compte, per a la fixació de la intensitat de la intervenció, criteris com ara el tipus de béns sobre els quals s'exerceix la propietat, el context històric, econòmic, cultural i jurídic, i la fonamentació constitucional del concret interès que justifica la limitació (DCGE 5/2015, de 20 d'abril, FJ 5.3, amb citació del DCC núm. 273, F III.2). Cal tenir present, però, que les limitacions i els deures imposats al propietari per part del legislador no poden excedir el que és raonable (STC 89/1994, de 17 de març, FJ 4) ni poden «llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho» (STC 141/2014, de 14 de setembre, FJ 9.B).

Tal com recordàvem en el DCGE 5/2025 (FJ 4), la doctrina constitucional ha diferenciat també entre la delimitació general del dret de propietat i la seva privació o expropiació. En aquest sentit, considera que una regulació legal esdevé expropiatòria quan comporta una privació efectiva de drets patrimonials, cas en què s'han de respectar les garanties de l'article 33.3 CE (STC 168/2023, FJ 4; STC 8/2023, de 22 de febrer, FJ 9; STC 64/2025, FJ 4.b). La dita expropiació pressuposa, a més, l'existència d'una privació singular que afecti titulars concrets i es diferencia així de la delimitació general dels drets patrimonials o de la introducció de noves limitacions en aquests per part del legislador (STC 45/2018, de 26 d'abril, FJ 3; STC 204/2004, FJ 5). Només hi ha expropiació si la mesura incideix sobre situacions juridicopatrimonials incorporades efectivament al patrimoni del titular, i no sobre simples expectatives de manteniment d'un determinat règim jurídic favorable (STC 144/2015, de 22 de juny, FJ 2; STC 49/2015, de 5 de març, FJ 6).

Per finalitzar aquesta exposició, cal fer esment del criteri per determinar si les limitacions imposades pel legislador al dret de propietat són legítimes o, per contra, atempten contra el dret de propietat de l'article 33 CE. Com ja hem avançat, el control es realitza a través de la verificació de l'existència d'una relació raonable d'equilibri entre els mitjans emprats i la finalitat perseguida per la mesura adoptada.

Al respecte, el Tribunal Constitucional, fent-se ressò de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, exigeix comprovar «si la injerencia en el derecho de propiedad ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos fundamentales del individuo (STEDH Sporrong y Lönnroth c. Suecia, §69). Dicho justo equilibrio se refleja en la estructura del art. 1 de la Convención en su conjunto y entraña la necesidad de una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar (STEDH Beyeler c. Italia, §114)» (STC 168/2023, FJ 5).

Com va posar de manifest el Consell en el DCGE 1/2023, el Tribunal Constitucional, a la STC 16/2018, de 22 de febrer (FJ 17), va establir «una nova doctrina en

relació amb els límits del dret a la propietat privada (art. 33 CE) introduint el cànon de l'“equilibri just” o la “relació raonable”, reconduït a un genèric “control de raonabilitat”». I que això significa que «és el test de la raonabilitat el paràmetre que s'ha d'aplicar per examinar la conformitat constitucional dels límits (càrregues o obligacions) que el poder legislatiu imposa al dret de propietat atenent als interessos generals derivats de la funció social d'aquest dret» (FJ 4.1).

Aquest ha estat el cànon que ha seguit aplicant el Tribunal Constitucional i que ha expressat rotundament en la STC 25/2025, de 29 de gener (FJ 5.A).

Com hem dit, per delimitar els contorns d'aplicació, el Tribunal Constitucional es refereix a la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans sobre l'article 1 del Protocol addicional al Conveni europeu de drets humans, relatiu a la protecció del dret de propietat, subratllant que aquesta reconeix una àmplia flexibilitat als legisladors nacionals per desenvolupar la seva política econòmica i social, atès que gaudeixen d'un marge d'apreciació per identificar les exigències de la utilitat pública «“salvo cuando se ponga de manifiesto que su criterio carece de razonable fundamento” (STEDH de 21 de febrero de 1986, asunto James y otros c. Reino Unido, §37, 40, 42 y 46)» (per totes STC 25/2025, FJ 5).

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

A tot l'anterior, cal afegir que el TEDH, des dels seus inicis amb la Sentència de 23 de setembre de 1982, assumpte Sporrang i Lönnroth contra Suècia, ha sostingut que l'esmentat «just equilibri» es trenca quan la persona afectada suporta una càrrega individual excessiva o desproporcionada, doctrina que ha aplicat en els seus pronunciaments successius i que l'ha portat a declarar la vulneració de la protecció al dret de propietat, pel que fa a la matèria que ens ocupa, a títol d'exemple, en la Sentència de 23 de setembre de 1982, citada (§73-74), per la durada extraordinària de les mesures urbanístiques imposades als propietaris (prohibicions d'edificar i autoritzacions d'expropiació mantingudes durant molts anys sobre immobles urbans).

També ha declarat que existia aquesta vulneració en la STEDH de 22 de juny de 2004, assumpte Broniowski contra Polònia (Gran Sala), perquè va considerar que el sistema polonès havia convertit en il·lusori el dret de compensació dels afectats pels canvis fronterers posteriors a la Segona Guerra Mundial i els béns abandonats en els antics territoris polonesos (§150 i 185 a 187).

Igualment, en la STEDH de 19 de juny de 2006, assumpte Hutten-Czapska contra Polònia, va considerar que es trencava el just equilibri perquè l'afectada estava subjecta, entre altres mesures restrictives i sense disposar dels corresponents ajuts o mecanismes compensatoris, a obligacions de manteniment i conservació de l'immoble. I l'anterior tot i que la legislació li impedia obtenir ingressos suficients a través de les rendes per cobrir els costos de manteniment i encara menys per obtenir el rendiment econòmic normal de la seva propietat. Situació que no era puntual ni transitòria, sinó que es prolongava en el temps com a conseqüència del funcionament del sistema polonès de control de lloguers. Així, tot i que el Tribunal subratlla que les autoritats públiques perseguien un objectiu legítim d'interès general –la protecció dels arrendataris i la gestió de l'escassetat d'habitatge–, considera que, en una situació com aquesta, els interessos legítims de la comunitat exigeixen una dis-

tribució equitativa de la càrrega social i financera que comporten la transformació i la reforma del sistema d'habitatge del país. Aquesta càrrega no pot recaure, com succeeix en aquest cas, sobre un grup social determinat (cal entendre els propietaris privats), sigui quina sigui la importància dels interessos de l'altre grup o de la comunitat en el seu conjunt (§§224 i 225).

A l'últim, cal recordar que, en el DCGE 5/2025, aquest Consell, en ocasió de l'anàlisi del nou article 37 *bis*.2 TRLU, ha sostingut que el fet que el precepte permeti no només modular, sinó prohibir enterament determinades formes d'ús residencial i pugui arribar a excloure-les totes menys una d'elles obliga a efectuar un «control de raonabilitat reforçat, que tingui en compte tant la intensitat de la càrrega imposada al propietari com la rellevància dels fins constitucionals que es volen assolir, i que descarti aquelles aplicacions del precepte que, per la seva extensió o severitat, desbordarien l'àmbit de la simple delimitació del dret per entrar en el terreny d'una veritable privació».

I que això exigeix «verificar amb més rigor que la previsió legal que permet prohibir els altres tipus residencials respongui efectivament a finalitats d'interès general vinculades al desenvolupament territorial i urbà sostenible i a la garantia del dret a l'habitatge, i que respecti la relació de raonabilitat entre els mitjans emprats i la finalitat perseguida» (FJ 4.3)

En resum, del que s'ha exposat podem concloure que tant la jurisprudència constitucional com la doctrina d'aquest Consell, que la recull, convergeixen a afirmar que la delimitació legal del dret de propietat fonamentada en la seva funció social és constitucionalment legítima sempre que respecti el contingut essencial del dret, es preservi la seva recognoscibilitat i practicabilitat i superi un judici de raonabilitat basat en l'existència d'un equilibri just entre l'interès general perseguit i les càrregues imposades als seus titulars, de manera que aquestes darreres no siguin excessives o desproporcionades per als afectats.

3. Pertoca, doncs, a continuació aplicar els criteris anteriors a la regulació que contenen els preceptes de la Proposició de Llei, amb el contingut i abast que hem descrit en els fonaments jurídics anteriors i que recollirem aquí quan sigui necessari.

Recordem abans de tot, com ja hem dit, que la Proposició de Llei té la finalitat d'«articular una mesura limitativa que freni les conseqüències de l'actuació del mercat immobiliari amb finalitats purament especulatives, perquè està contravenint el principi rector de l'urbanisme de desenvolupament urbanístic sostenible en l'elecció del model d'ordenació de les ciutats i, a més està segrestant la competència en l'elecció d'aquest model a les administracions públiques que són les úniques que tenen competència legal per decidir-ho, en funció de l'interès general, quedant vetada aquesta possibilitat als particulars en funció exclusivament del seu interès propi» (apt. II, par. 18).

Partint del fet que aquesta finalitat obeeix a un interès general de facilitar l'accés a l'habitatge per a ús residencial estable a través de la seva adquisició, i per tant, és legítima, per determinar la licitud de les limitacions que la norma imposa, cal aplicar el control de la raonabilitat. Per tant, valorar l'existència d'un equilibri just entre l'assoliment d'aquest interès general o la finalitat perseguida i la intensitat de les restriccions que s'imposen als propietaris, tenint en compte que no hi ha aquest equilibri quan les càrregues que s'imposen sobre els titulars dels habitatges són excessives o desproporcionades.

A) Començant amb l'aplicació del cànon de raonabilitat, d'antuvi cal posar de manifest que estem davant d'una regulació que fixa un autèntic deure jurídic en forma de restriccions que s'imposen als titulars d'immobles d'ús residencial, habitatges individuals o edificis majoritàriament residencials situats en una ZMRT, quan així ho fixi el planejament o les ordenances municipals. En efecte, segons la interpretació sistemàtica efectuada en el fonament jurídic tercer de l'article 1 i connexos

de la iniciativa legislativa, es tracta d'un seguit de prohibicions que, essencialment, comporten que, *de facto*, les persones físiques, independentment de si tenen la condició de persones grans tenidores o no, en primera instància només poden realitzar actes i negocis jurídics per adquirir immobles destinats a la seva residència (habitual o segona residència, en aquest cas limitada al fet que l'immoble no s'ubiqui en el mateix municipi que el de residència habitual) o a la de determinats familiars (parentiu de segon grau –de consanguinitat– o afinitat de primer grau), mentre que les persones jurídiques, també amb independència de si són persones grans tenidores o no, únicament poden adquirir-hi edificis majoritàriament residencials, per destinar-los a arrendament per a habitatge habitual.

Certament, en primera instància allò que fa la norma és incidir en els termes en què es poden realitzar els actes, contractes i altres negocis jurídics que donen lloc a la condició de propietari, incidència aquesta que comportarà una restricció de les facultats de disposició i de gaudi tant del propietari que vol transmetre el bé immoble afectat com del potencial adquirent d'aquest bé per qualsevol títol, que es convertirà en propietari, en els mateixos termes restrictius.

Reiterem doncs, el que ja hem fet notar, en el sentit que no tan sols es limita la facultat de disposició sinó també el nombre d'habitatges individuals dels quals es pot esdevenir propietari ja que, com hem avançat, aquests són un màxim de dos (ús propi i segona residència, amb restriccions) i la resta es fixen en funció del nombre de persones que integrin el nucli familiar del propietari adquirent i que es trobin dins del grau de parentiu que fixa la Proposició de Llei mateixa.

Fins i tot en el cas que es pogués interpretar que el propietari persona física pogués destinar a arrendament d'habitatge permanent i habitual l'immoble adquirit si en el termini màxim de dotze mesos no ha pogut residir-hi en primera instància (interpretació, però, que hem descartat en el fonament jurídic anterior), subsistiria igualment aquesta concepció tan limitativa i restrictiva de la facultat de disposició, ja que l'immoble únicament i exclusiva es podria destinar a arrendament d'habitatge permanent i habitual aplicant el límit de renda previst a l'article 17.7 LAU.

Pel que fa als edificis residencials, queda completament suprimida la possibilitat de transmissió onerosa (també, per exemple, de rehabilitació i posterior transmissió o de divisió horitzontal), atès que s'han de dedicar necessàriament a arrendament habitual i permanent, aplicant el límit de renda previst a l'article 17.7 LAU (art. 9.9.d i 68.4 TRLU) i dins del termini màxim de dotze mesos des de la seva adquisició. Com hem comentat, aquesta obligació es projecta exclusivament sobre les persones jurídiques, ja que entre altres coses, una persona física no pot destinar-los a residència habitual seva i del seu nucli familiar i, per tant, no els pot adquirir.

El compliment d'aquestes restriccions sobre els propietaris s'assegura amb la previsió de les corresponents sancions (per vulnerar la limitació de destinació o simular el negoci jurídic en frau de Llei) que, ja hem dit que poden arribar a quanties molt elevades (nou art. 85.3 TRLU).

Com es fa palès, aquestes mesures van més enllà de la pretensió d'assolir un objectiu de política pública destinat a orientar l'actuació dels poders públics en matèria d'habitatge, ja que no es corresponen amb la regulació dels usos urbanístics pròpia de les competències sectorials d'urbanisme i habitatge, la qual persegueix una finalitat constitucional legítima i ha estat avalada pel Tribunal Constitucional (STC 64/2025, FJ 4) per donar prioritat a l'habitatge habitual mitjançant la destinació del sòl vinculat a l'ús residencial i fer efectiu el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat.

En aquesta línia cal fer, de nou, expressa menció del Projecte de Llei de mesures en matèria d'habitatge i urbanisme objecte del DCGE 5/2025 d'aquest Consell que va incorporar, com hem vist, l'article 37 *bis.2* al TRLU, possibilitant així que el planejament urbanístic garanteixi el predomini de l'ús d'habitatge com a residència habitual i permanent, establint la compatibilitat o la prohibició dels altres tipus resi-

dencials «per a garantir el dret a l'habitatge en municipis amb demanda residencial forta i acreditada» (apt. IV, par. 3, preàmbul). En l'esmentat pronunciament hem reconegut la legitimitat d'utilitzar aquests instruments de planejament afirmant que «la previsió general en la llei urbanística d'un possible ús restrictiu dels habitatges per a fins no residencials no constitueix una supressió del dret de propietat, sinó una delimitació del seu contingut en atenció a la funció social del dret, que no el fa desaparèixer ni el fa irreconeixible» (FJ 4). No obstant això, hem assenyalat també que la seva aplicació ha de sotmetre's necessàriament a un judici reforçat de raonabilitat en els termes que veurem seguidament.

En allò que ara ens ocupa i a diferència d'aquesta norma, el que fa ara el legislador amb la Proposició de llei examinada se situa fonamentalment en l'opció de regular els negocis jurídics que transmeten la propietat i no els usos d'aquesta. D'aquesta manera, les referències del seu text a diversos instruments de planificació i als usos en ells previstos són elements instrumentals per a la implementació d'una regulació que, com hem conclòs, s'insereix en l'àmbit de les relacions privades entre particulars propietaris de determinats béns immobles i potencials adquirents i futurs propietaris d'aquests béns.

Per tant, podem constatar que la regulació de la Proposició de llei addicional, amb la mateixa finalitat que la pretesa pel dit article 37 *bis*.2 TRLU, una altra mesura de naturalesa diferent que, com hem indicat, produeix efectes encara més restrictius sobre el dret de propietat.

En efecte, constitueix una mesura d'una gran intensitat limitativa sobre les facultats dominicals, ja que no sols determina la destinació de l'immoble, sinó també els subjectes i les formes jurídiques a través de les quals aquesta destinació pot materialitzar-se. En la pràctica, limita de manera molt significativa la possibilitat del propietari de transmetre o cedir l'ús dels habitatges inclosos en l'article 9.9 TRLU fora dels supòsits legalment autoritzats.

Aquesta mesura, a més d'afegir-se, com acabem manifestar, a la restricció d'usos urbanístics prevista a l'article 37 *bis*.2 TRLU, a fi de determinar-ne la intensitat de l'afectació respecte dels subjectes concernits, cal que sigui considerada conjuntament amb la resta de mesures de limitació de les facultats inherents al dret de propietat previstes en les ZMRT, com ara l'establiment de topalls en la fixació de les rendes en l'arrendament d'habitatges i les pròrrogues forçoses de la seva durada, la limitació dels usos turístics dels habitatges, o la contenció de rendes en l'arrendament de temporada, les quals, totes sumades i considerades en conjunt com un sistema adreçat a la mateixa finalitat, acaben amb pràcticament el buidament de la utilitat individual de la propietat entesa com un mínim de rendibilitat o d'extracció d'utilitats orientades a satisfer els interessos del particular.

Cal tenir en compte, a més a més, que aquesta nova mesura restrictiva tan severa s'imposa quan encara no es coneix amb precisió l'efectivitat de les mesures precedents menys intenses previstes pel legislador per assolir la finalitat pretesa. A títol d'exemple, segons consta en l'Informe anual de l'economia catalana 2025, elaborat per la Generalitat de Catalunya i publicat el juliol de 2026, l'aplicació del topall del preu del lloguer ha permès una moderació de rendes als municipis tensionats, però el seu efecte agregat dependrà de l'oferta efectiva, la mobilitat residencial i els possibles desplaçaments a altres modalitats o territoris. I, afegeix, la resposta estructural passa per ampliar de manera sostinguda el segment d'habitatge de lloguer assequible.

B) En segon lloc, el nou apartat 9 de l'article 9 TRLU incorporat per l'article 1 de la Proposició de llei faculta en general el planejament urbanístic i les ordenances municipals per a l'adopció de les mesures en els àmbits declarats ZMRT. Quant al planejament, tot i que la Proposició de llei indica, sense cap precisió ni indicacions ulteriors, que els plans d'ordenació urbanística municipal (POUM) poden establir les limitacions previstes en el nou article 9.9 TRLU (art. 57.2.b TRLU modificat

per l'article 2 de la Proposició de llei), fixa com a instrument de planejament idoni per a la introducció de les limitacions (apt. V, par. quart de l'exposició de motius) els PEUA (nous apartats 3 i 4 de l'art. 68 TRLU), per raó de la vulneració del «principi de desenvolupament urbanístic sostenible». En aquesta tipologia de plans centrarem la nostra anàlisi, donant per entès que les observacions que efectuarem són aplicables també, amb més motiu, al POUM i a les ordenances municipals atesa la manca total de precisió de la norma en aquest àmbit.

Sobre això val a dir que la facultat d'imposició d'unes restriccions tan importants al dret d'ús i gaudi inherent al dret de propietat té exclusivament com a paràmetre i fonament el principi esmentat, que és de caràcter general i orientador de les polítiques públiques presents i futures, i es projecta sobre objectius diversos de caràcter ambiental, social i econòmic, però en cap cas fixa criteris ni indicacions concretes a tenir en compte per efectuar la valoració de la necessitat i la idoneïtat d'introduir les restriccions que preveu la norma.

En efecte, segons disposa l'article 4 de la Proposició de llei, quan afegeix un nou apartat 3 a l'article 69 TRLU, els plans especials que continguin la limitació de la intensitat dels usos o l'adquisició d'habitatges o edificis sencers d'habitatges «hauran d'incorporar en la seva Memòria la justificació dels efectes del comportament o evolució del mercat immobiliari en règim de lloguer o de compra que comporten la vulneració del principi de desenvolupament urbanístic sostenible en la configuració del model d'ordenació, en els termes previnguts en l'article 3 d'aquesta Llei i de l'article 3 del Reial Decret 7/2015, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana». La dita justificació s'ha d'efectuar sempre que no s'hagi incorporat ja directament en la memòria elaborada per a la declaració de la ZMRT.

Cal reiterar que l'article 3 TRLSRU, al qual es remet l'article 69.3 TRLU, quan defineix l'abast del dit principi programàtic, no conté cap tipus d'indicador que permeti al planificador avaluar, a l'hora d'elaborar la memòria que requereix l'aprovació del Pla, la necessitat d'adopció de les dites limitacions.

Al respecte, convé tornar a portar a col·lació el que vàrem dir en el nostre DCGE 5/2025, on requeríem, per al cas que el planejament urbanístic introduís la prohibició dels usos que no fossin residència habitual *ex* article 37 *bis*.2 TLRU, que el planificador sotmetés la introducció de les mesures a un control de raonabilitat reforçat on caldria «justificar la seva decisió amb la intensitat especial que es deriva del caràcter igualment intens de la restricció imposada als titulars del dret de propietat». Per tant, la valoració constitucional d'una prohibició d'usos residencials «haurà de tenir en compte la situació real del mercat d'habitatge –incloent-hi el grau de tensió residencial, la disponibilitat d'habitatge permanent i les necessitats de protecció del parc residencial–, així com els objectius d'ordenació territorial i urbana que es pretenguin assolir. També resultarà determinant examinar si existeixen alternatives menys restrictives que permetin assolir la mateixa finalitat amb una afectació menor sobre les facultats dominicals» (FJ 4).

Es pot evidenciar que les previsions de justificació en la memòria del PEUA fixades per la Proposició de llei a l'article 4 no suposen, ni de lluny, un control de raonabilitat, ni molt menys el control de raonabilitat reforçat en els termes que acabem d'exposar.

Adicionalment, l'article 5 de la Proposició de llei, en el nou apartat 3 que afegeix a l'article 78 TRLU, preveu, en el cas dels PEUA que limitin les adquisicions d'habitatges, que la iniciativa podrà partir «dels habitants, a través de les comunitats, agrupacions i associacions d'arrendataris constituïdes a l'efecte, les cooperatives d'habitatge constituïdes a l'efecte, els arrendataris d'habitatges de finques urbanes i les empreses, entitats o societats que intervinguin en nom de qualsevol dels subjectes anteriors», els quals són part interessada en l'adopció d'aquests plans especials.

Amb relació a aquesta qüestió cal dir que, deixant de banda la qüestionable idoneïtat d'aquest tipus de Pla per dur a terme la limitació esmentada per raó de la matèria per a la qual estan previstos (com ja hem dit en el fonament jurídic primer, estan concebuts per implantar en el territori infraestructures no previstes en el planejament territorial o urbanístic relatives als sistemes urbanístics de comunicacions o d'equipament comunitari) i si bé és cert que l'article 101 TRLU admet la iniciativa privada en la formulació dels plans urbanístics derivats, com és el cas del PEUA que ens ocupa (en aquest supòsit, del titular de la infraestructura), no sembla que la possibilitat d'iniciativa particular prevista en aquest nou apartat 3 de l'article 78 TRLU s'avingui amb la declaració que s'inclou a la mateixa exposició de motius de la iniciativa legislativa i que justifica la seva adopció, en el sentit que han de ser les administracions públiques les úniques que tenen competència legal per decidir el model d'ordenació de la ciutat, en funció de l'interès general, quedant vedada aquesta possibilitat als particulars en funció exclusivament del seu interès propi.

C) En tercer lloc, cal tenir en compte l'abast de la restricció de les mesures: d'una banda, pel que fa a l'àmbit objectiu, aquest és omnicomprensiu: segons hem conclòs, s'hi troben inclosos tots els negocis jurídics onerosos i gratuïts, *inter vivos* o *mortis causa*. Si bé cal remetre'ns a aquest efecte a la descripció i les precisions efectuades en el fonament jurídic anterior, només reiterarem aquí que tant l'exposició de motius (apt. V, par. segon), en explicar el contingut del nou article 9.9 TRLU (art. 1 Proposició de llei), com el nou apartat 4 de l'article 68 TRLU (art. 3 Proposició de llei) indiquen expressament que la limitació afecta les adquisicions d'habitatges o d'edificis d'habitatges «per qualsevol títol», expressió que evidencia la voluntat d'estendre la restricció a qualsevol negoci jurídic que atribueixi o transmeti facultats d'adquisició o de disposició sobre immobles d'ús residencial, habitatges individuals o edificis majoritàriament residencials.

D'altra banda, quant a l'àmbit territorial i subjectiu d'aplicació, cal reiterar, com ja hem dit en els fonaments jurídics precedents, que té un abast molt ampli, ja que afecta les ZMRT, que agrupen actualment 271 municipis catalans, on viuen prop de 7 milions de persones, que representen el 90% de la població actual de Catalunya. Properament, a més, tal com s'ha indicat en el fonament jurídic primer, es preveu que incloguin 302 municipis, on viuen uns 6,9 milions de persones, que representen aproximadament el 84% de la població. S'aplica sense distinció i indiscriminadament a les persones físiques i jurídiques, grans tenidors o no, i, per tant, no hi ha un tractament diferenciat segons la titularitat dels habitatges i les seves circumstàncies. Fins i tot és d'aplicació a les administracions públiques i a les entitats sense ànim de lucre per tal com no en queden excloses expressament (cal fer notar en aquest sentit que tres de les esmenes presentades introdueixen aquesta excepció).

D) En quart lloc, pel que fa a la vigència de les mesures, no es fixa un termini concret sinó que s'associa al manteniment de la vigència de les ZMRT (que, com se sap, és de tres anys, prorrogable anualment *sine die*, d'acord amb l'article 18 de la Llei 12/2023 i, per tant, de finalització incerta).

E) En cinquè lloc, a més, la limitació fixada per la Proposició de llei i el deure que conté és exigible i comporta una conseqüència jurídica de caràcter econòmic de gran rellevància perquè el seu incompliment porta aparellat un règim sancionador amb imposició de multes per la comissió de dos tipus d'infraccions, que, com ja hem indicat, poden arribar fins a 1.500.000 euros i que s'han d'incrementar fins a la quantia del benefici obtingut pels infractors, si aquest fos superior (art. 220 TRLU).

De l'examen realitzat es desprèn que existeix una finalitat legítima de garantia i millora del dret d'accés a l'habitatge dels articles 47 CE i 26 i 47 EAC, que s'inclou naturalment en la funció social del dret de propietat, i que el legislador pot considerar adequat a aquests efectes, i per a aquesta finalitat, regular i limitar actuacions que es considerin lesives al respecte. Ara bé, la Proposició de llei objecte de dictamen incideix de manera especialment intensa en les facultats de disposició,

ús i gaudi del dret de propietat sobre béns immobles a partir de les prohibicions que afecten els corresponents actes i negocis jurídics, opta en tots els casos per les alternatives més severes i extenses entre les possibles regulacions existents pel que fa als destinataris de la norma i estableix unes intenses conseqüències en matèria sancionadora, a més de remetre a normes municipals i de caràcter urbanístic, de rang infralegal, decisions rellevants sense que la llei contingui els criteris i límits que han de regir aquestes decisions, de conformitat amb el principi de reserva de llei en aquesta matèria (art. 53.1 CE).

En conseqüència, tenint en compte totes les consideracions anteriors de manera conjunta, es pot concloure que la regulació duta a terme per la Proposició de llei no supera el test de raonabilitat perquè no existeix un just equilibri entre totes les restriccions imposades als titulars dels béns immobles i la finalitat de frenar la compra especulativa que es pretén assolir amb la regulació, de manera que les persones afectades per la iniciativa legislativa suporten una càrrega individual excessiva o desproporcionada.

Respecte de les esmenes a l'articulat des d'aquest mateix prisma de l'afectació del dret de propietat, farem breu menció d'algunes d'elles, partint de la llista enunciativa en la petició dels diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya i a manca, com ja hem fet notar, d'una petició i argumentació concretes per part de les dues sol·licituds de Dictamen.

Així, pel que fa a les esmenes que suposen una intervenció de més intensitat, bé perquè s'adrecen a fer encara més restrictives les mesures o bé n'amplien el seu àmbit d'aplicació, cal arribar a la mateixa conclusió de vulneració de l'article 33 CE que a la dels articles als quals es refereixen, per les raons ja exposades en aquest fonament jurídic. És el cas, per exemple, sense ànim exhaustiu, de les esmenes que proposen nous àmbits territorials de subjecció (àrees amb mercat d'habitatge), com ara les esmenes núm. 3, 4, 8 i 10 del GP Socialistes i Units per Avançar, com també la previsió d'un règim sancionador més ampli per l'incompliment de les obligacions de destinació (esmena núm. 8 GP Comuns i GP CUP-Defense la Terra) o la prohibició temporal d'alienar l'immoble fins que no s'hagi donat compliment a les obligacions de destinació o la cessió d'ús per destinar-lo a polítiques socials d'habitatge (esmena núm. 11 GP Comuns i GP CUP-Defense la Terra). Fem notar que l'esmena núm. 1 dels GP Comuns i CUP-Defense la Terra estableix limitacions de destinació dels immobles que siguin objecte de transmissió per causa de mort, tot i que aquest tipus de transmissions ja les hem considerat incloses en el nostre Dictamen.

Finalment, ens hem de referir a un darrer grup d'esmenes: d'una banda les que acoten l'àmbit subjectiu d'aplicació, com ara les que preveuen l'aplicació de la norma exclusivament a les persones físiques o jurídiques grans tenidores (esmenes núm. 1 i 2 GP Esquerra Republicana de Catalunya i esmena núm. 5 del GP Socialistes i Units per avançar) o n'exceptuen les administracions públiques, el tercer sector o altres entitats sense ànim de lucre (esmenes núm. 2 GP Esquerra Republicana de Catalunya, esmena núm. 1 GP Comuns i GP CUP-Defense la Terra i esmena núm. 3 GP Socialistes i Units per avançar i GP Comuns); o, d'altra banda, les que limiten l'àmbit objectiu d'aplicació, excloent-ne, per exemple, les adquisicions dels habitatges individuals per causa de mort (esmenes núm. 2 GP Esquerra Republicana de Catalunya i 3 GP Socialistes i Units per Avançar i GP comuns).

Cal assenyalar, d'entrada, que es tracta d'esmenes que individualment considerades introdueixen certs elements de delimitació de l'amplitud de la regulació i que algunes d'elles proposen modificacions en les afectacions al dret de propietat. Són canvis que podrien incidir en la valoració d'alguns dels arguments d'inconstitucionalitat de la iniciativa en allò que fa referència específicament al dret de propietat reconegut a l'article 33 CE. Ara bé, les esmenes presentades i sotmeses pels sol·licitants, en la seva totalitat i sense argumentació específica, a la consideració del Con-

sell són molt diverses i despleguen un abast i unes conseqüències significativament diferents entre elles. A més, en ocasions aquestes esmenes són contradictòries unes amb les altres i incorporen sovint unes interrelacions que comporten que el significat que pugui tenir finalment una esmena en el conjunt del text variï en funció que se n'adopti o no també una altra.

Atesos els elements exposats, el judici de raonabilitat que correspon aplicar al Consell, en el qual ha de valorar el just equilibri entre les afectacions al dret de propietat i l'adequació a les legítimes finalitats perseguïdes, no es pot fer en aquest cas a través de pronunciaments de constitucionalitat o no sobre esmenes aïlladament considerades, sinó que el dit judici només pot resultar de la valoració de l'esmena en un text final conjunt i coherent. En conseqüència, la conformitat o no amb la Constitució i l'Estatut de les previsions de cada esmena dependrà de l'aplicació dels criteris utilitzats en aquest fonament jurídic al conjunt del text resultant amb la seva eventual incorporació, sense que resulti possible realitzar-ne ara una valoració en abstracte i aïlladament.

Per tot el que hem dit, cal concloure que l'article 1 de la Proposició de llei i tota la resta de preceptes, que mantenen una connexió instrumental amb aquest, com també les esmenes a l'articulat que s'hi refereixen, sens perjudici de les consideracions que s'acaben d'efectuar respecte d'aquest darrer grup d'esmenes, vulneren els drets a la propietat i a l'herència de l'article 33 CE.

4. Com hem indicat al començament d'aquest fonament jurídic i s'ha avançat en el fonament jurídic primer, tant el Grup Parlamentari de Junts com el Grup Parlamentari del Partit Popular al·leguen en els seus escrits de petició de dictamen una vulneració de la llibertat d'empresa reconeguda a l'article 38 CE per part de la Proposició de llei. Aquest retret, en síntesi, es basa en el fet que la Proposició de llei restringiria la llibertat dels particulars per emprendre activitats econòmiques, d'una banda, i d'una altra, limitaria de manera excessiva l'activitat de les empreses que operin en aquest sector, afectant, a més, les llibertats de prestació de serveis i de circulació de capitals establertes pel dret de la Unió Europea, així com la unitat de mercat, segons diuen, respectivament, els diputats del Grup Parlamentari de Junts i del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya.

A continuació, passem a donar resposta a aquesta qüestió, de manera succinta, atès que hem conclòs ja que la Proposició de llei que estem examinant constitueix una ingerència en els drets de l'article 33 CE no emparada per la Constitució i que en els escrits dels peticionaris l'al·legació respecte de la llibertat d'empresa té un caràcter complementari.

Per valorar l'eventual afectació a la llibertat d'empresa cal partir de la doctrina interpretativa de l'article 38 CE formulada pel Tribunal Constitucional i aquest Consell. Així, hem fet palès en el nostre DCGE 2/2019, de 22 de febrer, recollint-ne d'altres anteriors, que la llibertat d'empresa reconeguda constitucionalment consisteix en aquella activitat organitzativa que assegura a l'individu el lliure intercanvi comercial; això és, «la capacidad de ofrecer servicios o productos en el mercado» (STC 111/2017, de 5 d'octubre, FJ 4). Recollint doctrina constitucional, hem recordat que «“[e]n el marc de l'economia de mercat, que és ‘el marco obligado de la libertad de empresa’ (STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 3.B), aquesta llibertat reconeix als particulars la llibertat de decisió no solament per crear empreses i, per tant, per actuar en el mercat, sinó també per establir els propis objectius de l'empresa i dirigir i planificar la seva activitat quant als seus recursos i a les condicions del mercat (STC 225/1993, FJ 3.B, i 112/2006, de 5 d'abril, FJ 8)” (DCGE 11/2015, de 16 de juliol, FJ 2.2)» (FJ 3).

En el mateix Dictamen 2/2019, FJ 3, hem remarcat, d'acord amb la jurisprudència constitucional, que «[l']article 38 CE presenta una doble dimensió: subjectiva i objectiva (o institucional). Quant a la primera, es concreta com un dret individual de llibertat davant els poders públics que consisteix en “el derecho a iniciar y sos-

tener una actividad empresarial (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3) y a hacerlo en libre competencia (SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4; y 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8) [...]”. Pel que fa a la segona dimensió, la doctrina constitucional ha establert que ha d'exercir-se “dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos”(STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4.e)” (per totes, STC 135/2012, de 19 de juny, FJ 5)».

Pel que interessa respecte de l'objecte d'aquest Dictamen, cal subratllar que la llibertat d'empresa, com a facultat per iniciar i desenvolupar activitats econòmiques, es reconeix a qualsevol persona, i que s'hi poden distingir dos moments diferenciats: primer, l'inici o l'accés a una determinada activitat empresarial, i, segon, l'exercici o el desenvolupament d'aquesta activitat. A partir d'aquesta diferenciació, el Tribunal Constitucional ha establert també un cànon diferent per valorar la constitucionalitat de les intervencions públiques que afectin o limitin la llibertat d'empresa, amb el benentès que aquesta llibertat, com ho són pràcticament totes, no té caràcter absolut sinó que pot ser regulada i limitada pels poders públics en atenció a finalitats legítimes i dins d'uns marges que el legislador ha de respectar. Així, ha entès que les restriccions a l'accés a una activitat econòmica s'han de valorar a partir d'un judici de proporcionalitat, que inclogui un examen de la idoneïtat, la necessitat i la proporcionalitat estricta de la mesura restrictiva, mentre que les limitacions de l'exercici de les activitats econòmiques s'han de valorar des del punt de vista de la raonabilitat, que implica un control jurídic menys sever, que consisteix essencialment en comprovar l'adequació de la restricció a l'assoliment d'una finalitat legítima i la preservació del contingut essencial de la dita llibertat, que no pot quedar completament anul·lada, irreconeixible o impedida pràcticament en el seu exercici (per totes, STC 112/2024, de 10 de setembre, FJ 4, i 112/2021, de 13 de maig, FJ 6).

Aplicant aquests criteris de valoració, tan sintèticament exposats, a la Proposició de llei, considerem que:

a) L'obligació per part de les persones físiques de destinar l'adquisició d'immobles d'ús residencial o habitatges individuals a l'única finalitat de residència habitual i permanent de la persona adquirent (o de determinats familiars o, excepcionalment, com a única segona residència), obligació que va acompanyada de la previsió d'una infracció molt greu per al cas d'incompliment, suposa de fet la prohibició de perseguir qualsevol altra finalitat per part de les persones físiques i, en conseqüència, una interdicció de realitzar activitats econòmiques amb els béns immobles destinats a habitatge (com, per exemple, la rehabilitació i posterior venda o l'arrendament a tercers, en les condicions que siguin aplicables).

Aquesta prohibició comporta una barrera d'accés per a l'exercici d'activitats econòmiques en aquest sector, que no supera l'examen de proporcionalitat aplicable: (i) no és idònia per aconseguir la finalitat legítima que es persegueix (que és, en primer lloc, segons explicita la mateixa Proposició de llei, contenir l'especulació –perquè és clar que no totes les adquisicions que no es destinin a residència pròpia i habitual són especulatives, sigui quin sigui el concepte d'especulació que s'utilitzi– i, més enllà, garantir el dret a l'habitatge –ja que queda també exclosa, entre altres finalitats, la d'arrendar l'immoble segons les condicions legalment previstes en la zona corresponent–); (ii) no és necessària per aconseguir aquestes finalitats, en el sentit que hi pot haver un ampli ventall de mesures menys restrictives per assolir els fins previstos, entre les quals poden figurar les de caràcter genuïnament urbanístic, fiscal, de promoció pública i altres; (iii) suposa un sacrifici absolut de la llibertat d'empresa de totes les persones físiques que vulguin operar en el sector de l'habitatge en les zones afectades de Catalunya, que, com s'ha dit, inclouen ara el 90% de la població de Catalunya, que properament esdevindrà aproximadament un

84%, sacrifici que resulta clarament desproporcionat respecte de les finalitats que pretengui la Proposició de llei, per més legítimes que puguin ser.

Algunes de les esmenes presentades (esmenes núm. 1 i 2 del GP d'Esquerra Republicana de Catalunya i esmena 5 del GP Socialistes i Units per Avançar) limiten l'abast de la prohibició que estableix la Proposició. En general, en una consideració de conjunt, aquesta limitació es fa circumscriuint la prohibició a les persones, físiques o jurídiques, que tinguin la consideració de grans tenidores segons la legislació catalana. Certament, queda limitat així l'àmbit subjectiu de la prohibició de realitzar activitats econòmiques en el sector de l'habitatge per part de les persones, però subsisteix aquesta interdicció per a totes aquelles que tenen la condició de grans tenidores. En aquest sentit, i malgrat que sigui admissible establir raonablement unes obligacions específiques per a les persones grans tenidores d'habitatge, com ja hem admès anteriorment (Dictamen 3/2023, FJ 3.3.D), som aquí també davant d'una prohibició d'accedir a una activitat econòmica per part d'un col·lectiu de persones i, per tant, són d'aplicació els mateixos criteris que hem indicat en el paràgraf anterior. Així, de la mateixa manera, hem de considerar també que aquesta prohibició resulta contrària a la llibertat d'empresa *ex* article 38 CE, en no superar tampoc el test de proporcionalitat que s'ha d'aplicar.

b) Respecte de les persones jurídiques, la Proposició de llei no els prohibeix la realització d'activitats econòmiques en el sector de l'habitatge, però sí que en limita severament el seu exercici, en la mesura que, d'una banda, restringeix l'adquisició a edificis residencials sencers i, d'una altra, permet només que siguin destinats a arrendaments com a habitatges habituals. Es parteix, doncs, d'una prohibició general d'exercir activitats econòmiques en aquest sector, de manera que només s'autoritzen (no constitueixen infracció) aquelles que expressament es preveuen. En aplicació del cànon de raonabilitat, menys intens que l'anterior de proporcionalitat, entenem també que aquestes mesures restrictives, aplicades en general i en el conjunt de les ZMRT, suposen una ingerència excessiva en la llibertat d'empresa, ja que no es poden justificar en la finalitat que legítimament persegueix la Proposició (així, p. ex., no seria admissible una rehabilitació, ni una divisió horitzontal i posterior transmissió, ni altres operacions econòmiques en relació amb els immobles que no estiguin expressament autoritzades) i comporten un desequilibri greu entre els beneficis que es puguin obtenir en termes de satisfacció de les finalitats perseguides i el sacrifici que impliquen de la llibertat d'empresa, que resulta intensament restringida, tant respecte de l'objecte sobre la qual es pot projectar (només edificis sencers) com del tipus d'activitats econòmiques que pot incloure (només arrendament per habitatge habitual).

Algunes esmenes presentades (esmenes núm. 1 i 2 del GP d'Esquerra Republicana de Catalunya, esmena 3 del GP Socialistes i Units per Avançar i GP Comuns i esmena 5 del GP Socialistes i Units per Avançar) limiten en alguns casos la prohibició de dedicar l'adquisició d'habitatges a la residència permanent i habitual de l'adquirent o a l'arrendament (segons es tracti de persones físiques o jurídiques), deixen fora d'aquesta prohibició alguns subjectes (administracions públiques, entitats del tercer sector, o, en uns termes limitats, les societats que formin part del mateix grup empresarial) o exclouen de les limitacions previstes alguns negocis jurídics que comporten l'adquisició d'habitatges. Així, considerades també globalment, aquestes esmenes d'una banda exclouen les adquisicions *mortis causa* de les obligacions de la Proposició (amb matisos i condicions diferents segons els casos) i, d'una altra, admeten altres usos com a destinació dels habitatges adquirits, diferents de la residència permanent i habitual o de l'arrendament (com la rehabilitació integral, les transmissions d'habitatges per dedicar-los a arrendament d'habitatge habitual quan es tracti de negocis d'adquisició d'edificis sencers o la residència no habitual per part de l'adquirent, més enllà d'una segona residència). Sense entrar en l'anàlisi detallada d'aquestes exclusions, que es preveuen en termes diferents i

l'abast de les quals només es pot calibrar en funció del text legal definitiu en què, si escau, s'insereixin de forma sistemàtica, cal posar en relleu que aquestes esmenes parteixen del mateix principi: la prohibició de qualsevol finalitat de les adquisicions d'immobles destinats a l'habitatge que no sigui la residència habitual i permanent de l'adquirent o les que expressament s'autoritzen, que poden tenir més o menys amplitud. En aquest sentit, com succeeix també amb la Proposició de Llei, aquesta pertença d'un principi general d'exclusió de finalitats econòmiques altres que les expressament autoritzades constitueix una limitació no raonable i excessiva de la llibertat d'empresa reconeguda en l'article 38 CE, que afecta el nucli essencial de les facultats que protegeix.

En conclusió, l'article 1 de la Proposició de Llei i tota la resta de preceptes, que mantenen una connexió instrumental amb aquest, com també les esmenes a l'articulat que s'hi refereixen, són contraris a la llibertat d'empresa reconeguda en l'article 38 CE.

Cinquè. El marc constitucional del principi de seguretat jurídica i la seva aplicació a la Proposició de llei

Per finalitzar el nostre pronunciament, donarem resposta a les crítiques que contenen les dues peticions de dictamen en relació amb el principi constitucional de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 CE. Val a dir que, com hem posat de manifest en el fonament jurídic anterior, no caldria tampoc que ens pronunciéssim sobre aquesta qüestió, ja que hem conclòs prèviament que la iniciativa legislativa qüestionada és contrària a la Constitució, tant des d'un punt de vista competencial com material, perquè vulnera l'article 149.1.8 CE i els articles 33 i 38 CE, respectivament. Ara bé, atesa la ja esmentada naturalesa de la nostra funció consultiva i que, en aquest cas, com més endavant s'indicarà, resulta d'interès fer-hi referència, exposarem quin és paràmetre constitucional que correspon al dit principi i l'aplicarem al conjunt de la Proposició de Llei objecte de dictamen.

1. Quant als diputats i diputades del Grup Parlamentari de Junts, a l'apartat cinquè de la fonamentació de la seva sol·licitud consideren que la «Proposició de Llei en el seu conjunt (art. 1 a 7) i les esmenes presentades que modifiquen el seu contingut vulneren el principi de seguretat jurídica en la seva integritat en contenir una regulació fonamentada en conceptes jurídics indeterminats; tenir una contradicció interna que posa en dubte la seva viabilitat; establir un règim d'incompliments (teòrics), infraccions a sancionar, sense concretar les regles d'imputació de les responsabilitats; i ser insuficient». I l'anterior, diuen, per diverses raons: perquè la norma «es fonamenta en un concepte jurídic indeterminat com és el de la “compra especulativa” o “especulació” que ni s'esmenta ni es defineix a l'articulat» i, a més, «tenint en compte que les compravendes d'immobles tenen diverses raons, circumstàncies i finalitats»; perquè és contradictori que el compliment de la previsió recaigui sobre l'adquirent (subjecte que no pretenia especular) i deixi el venedor lliure de tota responsabilitat de compliment, quan és qui tindria el guany econòmic. Així, argumenten que la tècnica legislativa emprada és «deficient», atès que no se sap qui respon si el negoci es fa de forma correcta però l'habitatge no es destina a les finalitats establertes, i no evita la compravenda «especulativa»; perquè l'article 7 estableix infraccions sense concretar les regles d'imputació de les responsabilitats; perquè «s'està establint una prohibició i/o limitació d'un negoci jurídic privat i no consta ni es concreta ni es contemplen quines indicacions ha de tenir la formalització dels documents jurídics privats de compravendes, quin és el seu contingut, quines obligacions o manifestacions han d'incorporar-se, quin és el paper dels notaris...», i, en darrer lloc, perquè no s'estableix un règim de transitorietat.

Pel que fa a la petició dels diputats i les diputades del Grup Parlamentari del Partit Popular, en el fonament jurídic cinquè del seu escrit es diu que «la introducció de regles pròpies del dret civil en una norma sectorial de naturalesa administra-

tiva altera la coherència del sistema normatiu i dificulta la identificació del règim jurídic aplicable, fet que comporta que la proposició de llei resulti contrària al principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), a més d'envair competències de l'Estat en matèria civil i de no poder emparar-se en l'article 149 EAC».

2. El Tribunal Constitucional ha elaborat un prolix doctrina sobre el principi constitucional de seguretat jurídica que, en els seus trets principals, és coincident amb la d'aquest Consell, que en nombroses ocasions ha valorat si el legislador respectava o no l'esmentat principi.

La doctrina constitucional sobre el principi de seguretat jurídica ha reiterat de manera invariable que aquest s'ha d'entendre «como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)». I ha considerat que totes aquestes exigències són consubstancials a l'Estat de Dret, raó per la qual han de ser escrupolosament respectades per les actuacions del legislador. Així, ha afirmat que sense seguretat jurídica no hi ha estat de dret i que «si en el ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, 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» (STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8).

La STC 135/2018, de 13 de diciembre, que conté un extens recull de la doctrina constitucional precedent sobre aquest principi, fent remissió literal a nombroses resolucions anteriors, ha afegit que «[d]esde el punto de vista gramatical, el término “seguridad” denota certeza, certidumbre, pero también confianza o previsibilidad. Si tales cualidades se proyectan sobre el ámbito de lo jurídico, podremos definir la seguridad jurídica como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación». Ambdós aspectes, certesa i previsibilitat, es troben estretament vinculats i mostren dos vessants, objectiu i subjectiu, que defineixen la seguretat jurídica que «debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); pero además, desde una perspectiva subjetiva como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5)» (FJ 5).

En aquest sentit, la mateixa Sentència ha raonat que l'aspecte objectiu es concreta en el fet que el legislador «debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)». En suma, la previsibilitat del resultat aplicatiu de la norma depèn del legislador, per bé 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 en sus destinatarios que generan 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 (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15)» (STC 135/2018, FJ 5).

I, partint del principi de conservació de la norma que ha d'operar en aquest àmbit, ha assenyalat també que les exigències de la seguretat jurídica no poden abastar

els defectes de tècnica legislativa, l'exigència de la perfecció tècnica de les lleis o l'oportunitat de les opcions adoptades pel legislador i que, en tot cas, no hi ha solucions apriorístiques per determinar si una norma vulnera aquest principi sinó que caldrà valorar totes les circumstàncies concurrents en cada supòsit. A tall d'exemple, entén que no afectarien la seguretat jurídica «el uso de fórmulas o términos ininteligibles (STC 37/1981, FJ 5); la calificación errónea de un precepto legislativo como disposición transitoria (STC 225/1998); el carácter marcadamente tautológico de algún precepto (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 3); la técnica de remisión a una normativa estatal derogada (STC 146/1993, de 29 de abril, FJ 6); el uso de términos impropios [STC 149/1991, FJ 3 B b)] o de terminología que no sea absolutamente precisa [STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 5 a)]» (STC 135/2018, FJ 5).

En el cas que es tracti d'omissions a les lleis, ha declarat que si aquestes produïssin dubtes que generessin en els seus destinataris una «incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos», el grau d'indeterminació assolit seria «constitucionalmente intolerable, pues haría imposible concebir el Derecho como una razón distinguible de la voluntad del poder público que debe aplicarlo, de suerte que la vaguedad de la norma haría zozobrar el principio mismo de “imperio de la Ley”». I, d'altra banda, ha dit que «tampoco estos casos podrían salvarse mediante una interpretación que suponga “la reconstrucción de la norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde”» (STC 135/2018, FJ 5, fent citació de nombrosa jurisprudència anterior: STC 273/2005, de 27 d'octubre, FJ 8; 184/2003, de 23 d'octubre, FJ 7; 194/2000, de 19 de juliol, FJ 4; 235/1999, de 16 de desembre, FJ 13; 96/1996, de 30 de maig, FJ 22, i 45/1989, de 20 de febrer, FJ 11).

Per la seva part, el Consell ha posat en relleu que «només es pot considerar vulnerat aquest principi quan, tenint en compte les regles d'interpretació admissibles en dret, el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generin en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (DCGE 3/2023, FJ 5). I ha destacat que «l'esmentat principi garanteix la seguretat del que es coneix o es pot arribar a conèixer com a prohibit, ordenat o permès pels poders públics a l'hora de desenvolupar una determinada activitat en les relacions amb els ciutadans i les organitzacions públiques i privades» (DCGE 6/2016, FJ 2, recollint la doctrina establerta en el DCGE 10/2015, FJ 2).

Recentment, sobre la base d'aquesta doctrina consultiva i constitucional, vàrem considerar contrària a l'article 9.3 CE la norma llavors examinada perquè, «en el seu conjunt, genera en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes, atès que no permet identificar amb suficient precisió i claredat l'àmbit d'aplicació dels diversos règims configurats», com també per «manca de determinacions expressives i concretes sobre l'abast de l'àmbit d'aplicació temporal de cada apartat» (DCGE 5/2025, FJ 5).

3. A continuació, aplicarem el paràmetre anterior per tal de determinar si la Proposició de Llei satisfà les exigències de certesa i previsibilitat que exigeix el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

a) D'entrada, la iniciativa legislativa no defineix amb claredat quins són els negocis jurídics inclosos en el seu àmbit d'aplicació. Aquesta indeterminació es veu agreujada per la manca de coherència entre l'articulat i l'exposició de motius, circumstàncies que poden generar dubtes sobre la seva aplicabilitat a un acte o negoci jurídic concret i que requereixen un esforç interpretatiu qualificat que excedeix del que raonablement es pot demanar als destinataris de la norma.

Així, segons l'exposició de motius i l'article 3 de la Proposició de Llei, quedarien inclosos les adquisicions «per qualsevol títol», però aquesta expressió no apareix en l'article 9.9 TRLU afegit per la norma capçalera de l'article 1, el qual, com hem dit en el fonament jurídic tercer, identifica només a títol exemplificatiu alguns dels negocis jurídics afectats per la mesura. Per tant, tenint en compte la varietat de contractes i negocis jurídics que poden atribuir o transmetre facultats d'adquisició o de disposició sobre immobles d'ús residencial, tots ells amb regulacions, causes i objectes diferents, es planteja el dubte, entre d'altres, de si hi estarien inclosos els de caràcter gratuït, amb connotacions molt allunyades dels que són a títol onerosos. En el fonament jurídic tercer, al qual ens remetem, hem considerat que sí que hi estarien inclosos. Altrament, que la Proposició de Llei no és prou precisa ni clara en aquesta qüestió ho confirma el fet que, entre les esmenes presentades al seu articulat, n'hi ha que preveuen expressament que la successió *mortis causa* n'ha d'estar exclosa (esmenes núm. 2 GP ERC i núm. 3 GP PSC-Units-Comuns, amb subjeccions parcials) i altres utilitzen una fórmula encara més extensa que la prevista en l'article 1 de la Proposició per incloure «qualsevol classe de negoci jurídic que comporti la seva transmissió onerosa o lucrativa o la transmissió de drets o facultats d'adquisició, ús o gaudi», comprénent així l'herència (esmena núm. 1 GP Comuns i GP Candidatura d'Unitat Popular-Defensem la Terra).

b) Quant a la redacció del primer incís del nou apartat 9 de l'article 9 TRLU, introduït per l'article 1 de la Proposició, cal dir que no és del tot precisa, perquè el que es destina a les finalitats esmentades no és l'acte o el negoci jurídic sinó el bé immoble que és l'objecte d'aquests, tal com deixa clar la lletra *b* del mateix precepte.

Però el que genera una veritable confusió és quines són les finalitats a què s'han de destinar obligatòriament els immobles objecte dels actes i negocis jurídics, que varien segons el tipus d'immoble de què es tracti i de la persona adquirent. En efecte, com es desprèn del que hem exposat en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen, al qual ens remetem, les contradiccions entre els diferents paràgrafs de la mateixa exposició de motius i de l'articulat entre si (primer incís de l'art. 9.9 i art. 68.4 TRLU) han exigit una àrdua tasca interpretativa per part d'aquest Consell per tal de determinar l'abast exacte d'aquesta prescripció de destinació.

c) La manca de claredat i certesa s'observa també respecte als béns concrets afectats per la mesura de l'article 9.9 TRLU, afegit per l'article 1 de la Proposició de Llei, ja que aquest preveu, en el seu primer incís, aplicar la limitació a l'adquisició d'habitatges individuals o d'edificis «majoritàriament residencials». En canvi, en el seu apartat *d*, la projecta sobre «un edifici residencial» complet, i l'exposició de motius fa referència també, en explicar la modificació de l'article 9 TRLU, a «edificis sencers d'habitatges». A més, altres articles de la Proposició de Llei s'utilitzen diverses expressions no equivalents com són «edificis d'habitatges» (art. 3), «edificis sencers d'habitatges» (art. 4 i 6) o «edificis destinats a habitatges» (art. 7).

Aquesta diversitat terminològica planteja dubtes sobre si totes aquestes expressions són utilitzades com a sinònimes o si, per contra, delimiten àmbits d'aplicació parcialment diferents.

Les esmenes sol·licitades no incorporen una definició d'aquests conceptes i, amb caràcter general, segueixen emprant les diverses expressions indicades, de manera que persistiria el dubte interpretatiu, excepte en el cas de l'esmena núm. 1 del GP Comuns i GP Candidatura d'Unitat Popular-Defensem la Terra, on se substitueixen pel concepte d'«edifici no dividit horitzontalment».

d) La Proposició de Llei presenta, a més, altres defectes evidents de tècnica legislativa, alguns dels quals en dificulten la comprensió i l'aplicació per part dels seus destinataris.

Així, els articles 69.3 i 85.3 TRLU, afegits i modificats, respectivament, pels articles 4 i 6 de la Proposició de Llei, citen, erròniament, els apartats 3 i 4 de l'article

67 TRLU, relatiu als plans especials urbanístics de desenvolupament, quan haurien de referir-se a l'article 68 TRLU, que regula els plans especials urbanístics autònoms. Més concretament, els apartats 3 i 4 de l'article 68 TRLU, afegits per l'article 3 de la Proposició de llei, preveuen que els PEUA poden emprar-se per limitar la intensitat dels usos admesos pel planejament urbanístic i per limitar les adquisicions d'habitatges i d'edificis d'habitatges en ZMRT.

Aquestes incorreccions han estat corregides per les esmenes núm. 12 i núm. 16 del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, les quals modifiquen els articles 4 i 6, respectivament, de la Proposició de llei. I les esmenes núm. 4 i núm. 6 del Grup Parlamentari Comuns i Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular–Defensem la Terra són de supressió íntegra dels articles 4 i 6, respectivament.

Més complexitat presenta la modificació de l'apartat 3 de l'article 85 TRLU introduïda per l'article 6 de la Proposició de llei, atès que no inclou la part concreta d'aquest apartat 3 relativa a la identificació dels òrgans competents per a l'aprovació dels plans que s'hi contenen.

Aquest precepte, en la seva redacció actual, estableix que l'aprovació inicial i l'aprovació provisional dels plans especials urbanístics de desenvolupament i autònoms que tinguin per objecte la implantació de sistemes urbanístics d'interès supramunicipal corresponen: «a) A l'administració que els ha redactat, si té atribuïdes competències urbanístiques de tramitació o d'aprovació de plans. b) A la comissió territorial d'urbanisme competent, en la resta dels casos, llevat que l'àmbit territorial del pla afecti més d'una comissió, supòsit en el qual l'aprovació inicial i la definitiva pertocuen a la Comissió de Territori de Catalunya». Els PEUA d'àmbit exclusivament municipal es tramiten actualment conforme a l'article 85.1 TRLU, que atribueix la competència d'aprovació inicial i aprovació provisional a l'ajuntament corresponent.

El canvi operat per la Proposició de llei presenta d'aquesta manera un problema de tècnica legislativa. El text reproduït en la iniciativa objecte de Dictamen incorpora nous supòsits de PEUA a l'article 85.3 TRLU, però no reproduïx ni adapta les regles contingudes en les lletres *a* i *b* d'aquest apartat. En conseqüència, no queda clar si la voluntat del legislador és mantenir íntegrament el règim competencial vigent de l'article 85.3 TRLU, lletres *a* i *b*, o establir una regulació diferenciada per a aquests nous plans. Aquesta manca de claredat es veu accentuada pel fet que l'exposició de motius no conté cap justificació específica de la modificació d'aquest article ni de l'eventual alteració del règim competencial aplicable als PEUA destinats a implantar aquestes limitacions.

Aquesta mancança es corregeix formalment en l'esmena núm. 16 del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, que substitueix el redactat i estableix que l'aprovació inicial i l'aprovació provisional dels plans especials urbanístics de desenvolupament i autònoms que tinguin per objecte la implantació de sistemes urbanístics d'interès supramunicipal, la limitació de la intensitat dels usos o l'establiment de la limitació de les obligacions de destinació previstes als apartats 3 i 4 de l'article 68 «corresponen a l'administració competent». Ara bé, aquesta nova redacció de l'article 85.3 TRLU tampoc identifica expressament quin és l'òrgan competent en cada supòsit, de manera que la determinació de l'administració competent hauria de deduir-se de les regles generals del TRLU relatives a l'aprovació del planejament urbanístic, singularment les establertes als apartats 1 i 2 del mateix article 85, segons l'àmbit territorial del pla.

e) A banda de les anteriors qüestions, la Proposició de llei omet regular altres aspectes que entenem que són rellevants des del punt de vista de la previsibilitat de la norma i els efectes derivats de la seva aplicació.

Cal recordar que la implementació de la mesura limitativa en les ZMRT que regula el nou article 9.9 TRLU recau en darrera instància en el planejament (POUM i PEUA, quan el planejament no ho hagi previst) i les ordenances municipals, de

tal manera que són els ajuntaments els que tenen la capacitat decisòria final sobre aquesta qüestió. La formulació o modificació d'un POUM comporta la tramitació d'un instrument de planejament urbanístic, amb els tràmits d'informació pública, informes sectorials preceptius, avaluació ambiental estratègica quan sigui legalment exigible i aprovació per part de l'administració urbanística competent. En canvi, una ordenança municipal s'aprova mitjançant el procediment d'elaboració i aprovació de disposicions reglamentàries locals, que, amb caràcter general, és més senzill i no està sotmès a la tramitació pròpia dels instruments de planejament urbanístic, si bé no s'especifica quins tràmits específics cal fer per implementar la previsió de l'article 9.9 esmentat. Al respecte, la Proposició no estableix una regla clara de coordinació entre aquests instruments.

A l'últim, s'ha de destacar que la Proposició de llei presenta importants llacunes de regulació sobre l'aplicació de les obligacions establertes a l'article 9.9 TRLU, que, com hem dit, és el nucli principal d'aquesta regulació, i els seus efectes en els potencials destinataris, que no es poden resoldre i que obligarien a fer una reconstrucció de la norma no explicitada degudament en el text de la iniciativa legislativa. Moltes de les qüestions no previstes i que suscita l'esmentat precepte afectarien a l'àmbit del dret civil. Com hem raonat en el fonament jurídic tercer, es prohibeix la realització d'un determinat acte o negoci jurídic privat si no hi ha el compromís de destinar l'immoble objecte d'aquest a una finalitat concreta i, per contra, no es disposa com s'ha de fer palès aquest compromís ni com es controla el seu posterior compliment efectiu. Així, entre d'altres, manca la previsió sobre quina seria la via de formalització d'aquest condicionament de destinació de l'objecte dels actes i negocis jurídics afectats, i quin valor se li dona quan aquests contractes consten en una escriptura pública. Igualment, no consta la regulació de la «información precontractual necesaria para la formación de la voluntad negocial, garantizando la transparencia de la operación», que té una clara finalitat «tuitiva del interesado en la compra o arrendamiento, por la asimetría de la disponibilidad de información sobre el inmueble» (STC 26/2025, de 29 de gener, FJ 4.B), ni els efectes civils que es poden projectar sobre la validesa de l'acte o negoci jurídic com a conseqüència de l'incompliment per l'adquirent del compromís de destinació establert ni com podran els diversos tipus d'adquirents disposar del bé immoble afectat en actes o negocis jurídics successius quan transcorri el termini màxim fixat de dotze mesos sense que hagin destinat l'immoble als usos prescrits, per citar alguns dels problemes que planteja l'escarida regulació de les conseqüències jurídiques que, en diversos àmbits materials, es deriven de l'aplicació de la norma.

Tampoc no es diu res sobre quines funcions haurien d'assumir els ajuntaments en el seguiment i el control de l'aplicació de les prohibicions de destinació que conté la Proposició de llei, més enllà que els atribueix la potestat sancionadora en relació amb dues conductes infractores.

Prova de les mancances i omissions rellevants de la Proposició de llei és que algunes esmenes al seu articulat presenten propostes de regulació sobre els diversos temes suscitats. Seria el cas del buit legal esmentat sobre quina és la situació de l'adquirent de l'immoble (si el pot transmetre amb les mateixes restriccions, si el pot destinar a lloguer permanent, etc.) en cas que incompleixi l'obligació de destinació transcorregut el termini legal màxim de dotze mesos (nou art. 9.9, lletra b TRLU), més enllà del fet que serà sancionat administrativament. En aquest sentit, algunes esmenes a l'articulat proposen mesures complementàries de caràcter restrictiu i executiu, com ara dictar una ordre administrativa de compliment de les obligacions de destí, resoldre l'Administració una cessió de l'ús de l'habitatge durant un període temporal o prohibir l'alineació temporal de l'immoble (esmenes núm. 8 i 11 GP Comuns i GP CUP-DT).

Finalment, en un altre ordre de qüestions també cal posar en relleu que la norma preveu la seva vigència immediata (entrada en vigor de la Proposició de llei l'en-

demà de la publicació en el DOGC i, de les possibles restriccions que s'imposen, encara que hagin de ser adoptades mitjançant el planejament urbanístic), sense articular cap tipus de procediment ni règim transitori, la qual cosa pot presentar també dubtes des del respecte del principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE i sens perjudici de les eventuais conseqüències patrimonials que pugui portar aparellat per la Generalitat el canvi de regulació (STC 64/2025, FJ 4). Val a dir que, atesa la constel·lació d'actes i negocis jurídics que formen part de l'àmbit d'aplicació de la iniciativa legislativa, la determinació del règim transitori esmentat no estaria exempta de dificultat. Respecte a aquesta qüestió, les esmenes a l'articulat presenten algunes propostes (esmenes núm. 4 GP ERC, núm. 12 GP Comuns i GP CUP-DT i núm. 21 GP PSC-Units).

Fetes totes les consideracions anteriors, podem concloure que els preceptes examinats i, per tant, el conjunt de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat manquen de la suficient certesa i previsibilitat i vulneren el principi de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 CE.

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

Conclusions

Primera. L'aplicació del procediment de lectura única per a l'aprovació de la Proposició de llei de modificació del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el text refós de la Llei d'urbanisme, per a l'adopció de mesures de contenció de l'especulació en les zones de mercat residencial tensionat vulnera l'article 138 RPC i l'article 23.2 CE de conformitat amb la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries relativa als requisits de naturalesa i simplicitat exigibles a aquesta especialitat del procediment legislatiu.

Tanmateix, aquest Consell fa constar que, d'acord amb la doctrina vigent del Tribunal Constitucional, es pot estimar que l'aplicació del procediment de lectura única per a l'aprovació de la Proposició de llei no vulnera l'article 138 RPC ni l'article 23.2 CE a propòsit de l'observança del requisit de la naturalesa. Pel que fa a l'exigència de simplicitat, la complexitat de la tècnica normativa emprada no respecta el criteri de la senzillesa de la formulació de conformitat amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'aplicació del procediment de lectura única per a l'aprovació de la Proposició de llei vulnera l'article 85 EAC quant a la manca de participació del Consell de Govern Locals o de les entitats representatives dels ens locals.

El Consell recomana que en la tramitació en curs es pugui fer efectiva l'esmentada participació de la representació dels ens locals.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. En relació amb la regulació del procediment legislatiu de lectura única es formulen les següents recomanacions:

1. El compliment estricte dels supòsits habilitants de la naturalesa i simplicitat d'acord amb la doctrina del Consell de Garanties Estatutàries.
2. La reforma de l'article 138 RPC per incorporar-hi l'admissibilitat d'esmenes i establir-hi un termini màxim de presentació d'aquestes.
3. La reforma de l'article 138 RPC per incloure-hi una relació de matèries excloses.
4. La reforma de l'article 138 RPC per determinar de manera més precisa el supòsit habilitant de la simplicitat.

5. La reforma dels articles 117.4 i 138 RPC per establir preceptivament l'audiència al Consell de Govern Locals o a les entitats representatives dels ens locals per donar compliment al mandat de l'article 85 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'article 1 de la Proposició de llei i tota la resta de preceptes, que mantenen una connexió instrumental amb aquest, com també les esmenes a l'articulat que s'hi refereixen, no respecten l'article 129 EAC i vulneren les competències de l'Estat en matèria de bases de les obligacions contractuals *ex* article 149.1.8 CE.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'article 1 de la Proposició de llei i tota la resta de preceptes, que mantenen una connexió instrumental amb aquest, com també les esmenes a l'articulat que s'hi refereixen, sens perjudici de les consideracions efectuades en el fonament jurídic quart, apartat 3, vulneren els drets a la propietat i a l'herència de l'article 33 CE.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. L'article 1 de la Proposició de llei i tota la resta de preceptes, que mantenen una connexió instrumental amb aquest, com també les esmenes a l'articulat que s'hi refereixen, són contraris a la llibertat d'empresa reconeguda en l'article 38 CE.

Adoptada per unanimitat.

Setena. La Proposició de llei manca de la suficient certesa i previsibilitat i vulnera el principi de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 CE, en els termes exposats en el fonament jurídic cinquè.

Adoptada per unanimitat.

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

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

Vist i plau

Barcelona, 3 d'agost de 2026

Enoch Albertí Rovira, president; Francesc Esteve Balagué, conseller secretari
