



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

EL CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS DECLARA POR UNANIMIDAD QUE SON CONTRARIOS A LA CONSTITUCIÓN Y AL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EL TRÁMITE POR LECTURA ÚNICA Y LOS PRECEPTOS CUESTIONADOS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, DE 3 DE AGOSTO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE URBANISMO, PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE CONTENCIÓN DE LA ESPECULACIÓN EN LAS ZONAS DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO

El Pleno del Consejo de Garantías Estatutarias, en su Dictamen 2/2026, de 3 de agosto, con relación a la Proposición de ley de modificación del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, para la adopción de medidas de contención de la especulación en las zonas de mercado residencial tensionado, ha formulado por unanimidad las conclusiones que sintéticamente se indican a continuación:

- 1) La aplicación del procedimiento parlamentario de lectura única vulnera el artículo 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y el artículo 23.2 de la Constitución de conformidad con la doctrina del Consejo de Garantías Estatutarias relativa a los requisitos de naturaleza y simplicidad exigibles a esta especialidad del procedimiento legislativo.
- 2) La aplicación del procedimiento de lectura única vulnera el artículo 85 del Estatuto de Autonomía en cuanto a la falta de participación del Consejo de Gobiernos Locales o de las entidades representativas de los entes locales. El Consejo recomienda que en la tramitación en curso se pueda hacer efectiva la citada participación de la representación de los entes locales.
- 3) El artículo 1 de la Proposición de ley y el resto de sus preceptos, que mantienen una conexión instrumental con éste, así como también las enmiendas al articulado que se refieren al mismo, no respetan el artículo 129 del Estatuto de autonomía y vulneran las competencias del Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales ex artículo 149.1.8 de la Constitución.
- 4) El artículo 1 de la Proposición de ley y el resto de sus preceptos, que mantienen una conexión instrumental con éste, así como también las enmiendas al articulado que se refieren al mismo, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas en el

fundamento jurídico cuarto, apartado 3, del Dictamen, vulneran los derechos a la propiedad y a la herencia del artículo 33 de la Constitución.

- 5) El artículo 1 de la Proposición de ley y el resto de sus preceptos, que mantienen una conexión instrumental con este, así como también las enmiendas al articulado que se refieren al mismo, son contrarios a la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución.
- 6) La Proposición de ley falta de la suficiente certeza y previsibilidad y vulnera el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución, en los términos expuestos en el fundamento jurídico quinto del Dictamen.

El Dictamen da respuesta a las objeciones de inconstitucionalidad y de antiestatutariedad presentadas por más de una décima parte de los diputados y las diputadas, de los grupos parlamentarios del Partido Popular de Cataluña y de Junts, respecto de la Proposición de ley y de las enmiendas al articulado formuladas por varios grupos parlamentarios en el marco de la tramitación parlamentaria por lectura única. Consideradas globalmente, estas peticiones se proyectan sobre cinco grandes cuestiones, que son las que analiza el Dictamen: el procedimiento de lectura única; el marco competencial constitucional y estatutario; el derecho de propiedad; la libertad de empresa; y el principio de seguridad jurídica.

El precepto clave de la Proposición de ley es el artículo 1 que, expresado de manera resumida, permite que en las zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT) el planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales puedan prever que los inmuebles de uso residencial, ya sean viviendas individuales o edificios mayoritariamente residenciales, que son objeto de determinados actos y negocios jurídicos, deban destinarse a vivienda habitual y permanente de la persona adquirente o a arrendamiento de vivienda habitual.

a) Con relación a la aplicación del procedimiento de lectura única para aprobar la Proposición de ley, el Consejo considera que esta última vulnera el artículo 138 RPC y el artículo 23.2 CE porque tiene un contenido material que pretende una reforma sustancial de la legislación de un sector importante del ordenamiento jurídico, como es el del urbanismo, mediante una intervención significativa en el mercado de la vivienda con la incorporación de unas reglas que inciden de manera relevante en el régimen de un amplísimo abanico de instrumentos jurídicos civiles para la adquisición de viviendas y que afecta al derecho de propiedad. Estas características comportan que la tramitación

por lectura única resulte inadecuada y vulnere los derechos de participación de los miembros de la cámara y las exigencias propias del procedimiento legislativo, tal como han sido definidas en constante doctrina del Consejo. Igualmente, la extensión y complejidad de la Proposición de ley y de las 49 enmiendas presentadas así como la regulación que contiene, que incide en el régimen civil de todos los actos y negocios jurídicos para la adquisición de viviendas en una norma aparentemente urbanística, la hacen incompatible con el requisito constitucional y estatutario de simplicidad de los textos sometidos a lectura única.

Dicho esto, el Consejo hace constar que el Tribunal Constitucional tiene un criterio muy abierto en relación con la admisibilidad de la aplicación del procedimiento legislativo de lectura única, de manera que, de acuerdo con su jurisprudencia, se puede estimar que, a propósito de la observancia del requisito de la naturaleza, la aplicación del procedimiento de lectura única para la aprobación de la Proposición de ley no vulnera el artículo 138 RPC ni el artículo 23.2 CE, aunque esta misma jurisprudencia constitucional exige una simplicidad que la Proposición de ley no respeta.

Por otra parte, el Consejo considera que la Proposición de ley afecta a los entes locales, puesto que las medidas que se prevén, principalmente las limitaciones respecto de determinados instrumentos jurídicos civiles para la adquisición de viviendas deben vehicularse, entre otros mecanismos, a través de planes de ordenación urbanística municipal o de las ordenanzas municipales. Por lo tanto, debido al mandato imperativo del artículo 85 EAC, las previsiones participativas del artículo 117.4 RPC, relativas al Consejo de Gobiernos Locales o a las entidades representativas de los entes locales, son aplicables a la tramitación por lectura única de la Proposición de ley. En consecuencia, el hecho de que el Consejo de Gobiernos Locales o las entidades representativas de los entes locales no hayan sido escuchadas en dicha tramitación conlleva una vulneración del artículo 85 EAC.

b) En cuanto al marco constitucional y estatutario de distribución de competencias aplicable a la regulación llevada a cabo por la Proposición de ley, el Consejo entiende que el objetivo de la medida restrictiva impuesta es incidir en las relaciones jurídicas entre privados, con el fin de condicionar potencialmente a las partes que intervienen en todos los actos y negocios civiles susceptibles de atribuir o transmitir facultades de adquisición o de disposición, a partir de la imposición de un concreto destino de su objeto (en este caso, el bien inmueble ubicado en una ZMRT). En definitiva, no se trata de una regulación de la planificación urbanística, sino de una norma limitativa que se proyecta

en los actos y negocios jurídicos que dan origen a la titularidad dominical, la propiedad, sobre la cual posteriormente se proyectan la regulación y la planificación urbanísticas delimitando su uso y disfrute según el espacio donde esté ubicada. Por tanto, sin perjuicio de que la norma pueda tener un objetivo vinculado al acceso a la vivienda y de que sus previsiones se vean delimitadas por decisiones urbanísticas, su finalidad es inequívocamente la de incidir en elementos determinantes de los actos, contratos y otros negocios jurídicos que dan lugar a la condición de propietario.

En consecuencia, la previsión del artículo 1 de la Proposición de ley se incluye en el ámbito competencial del derecho civil, configurado por los artículos 129 EAC y 149.1.8 CE, y, particularmente, en la competencia exclusiva estatal de las bases de las obligaciones contractuales. La legislación estatal en esta materia viene presidida, como subrayan la jurisprudencia constitucional y la doctrina del Consejo, por dos principios nucleares, que son la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos.

Por los motivos expuestos, el Dictamen concluye que el artículo 1 de la Proposición de ley y el resto de sus preceptos, que tienen una conexión instrumental con aquél, vulneran las competencias del Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales ex artículo 149.1.8 CE. Esta conclusión se extiende a todas las enmiendas presentadas porque mantienen como objeto la regulación de negocios jurídicos de carácter civil y, singularmente, incluyendo aquellas que pretenden reducir el ámbito subjetivo de aplicación del artículo 1, al entender, por ejemplo, que solo quedarían afectados los actos y negocios privados realizados por grandes tenedores.

c) Desde la perspectiva del respeto al contenido constitucional del derecho de propiedad ex artículo 33 CE se examina la regulación de la Proposición de ley aplicando el canon del control de razonabilidad y justo equilibrio, para verificar si existe un equilibrio justo entre las medidas utilizadas y la finalidad perseguida, de conformidad con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha sido recogida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por la doctrina del propio Consejo.

En síntesis, la jurisprudencia constitucional y la doctrina del Consejo coinciden en afirmar que la delimitación legal del derecho de propiedad fundamentada en su función social es constitucionalmente legítima siempre que respete el contenido esencial del derecho, se preserve su reconocibilidad y practicabilidad y se supere un juicio de razonabilidad basado en la existencia de un equilibrio justo entre el interés general

perseguido y las cargas impuestas a sus titulares, de manera que estas últimas no sean excesivas o desproporcionadas para los afectados.

El Consejo considera que existe una finalidad legítima de garantía y mejora del derecho de acceso a la vivienda de los artículos 47 CE y 26 y 47 EAC, que se incluye en la función social del derecho de propiedad, y que el legislador puede creer que es adecuado a estos efectos, y para esta finalidad, regular y limitar actuaciones que se consideren lesivas. Ahora bien, constata también que la Proposición de ley incide de manera especialmente intensa en las facultades de disposición, uso y disfrute del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles a partir de las prohibiciones que afectan a los correspondientes actos y negocios jurídicos, opta en todos los casos por las alternativas más severas y extensas entre las posibles regulaciones existentes con respecto a los destinatarios de la norma y comporta unas intensas consecuencias en materia sancionadora, además de remitir a normas municipales y de carácter urbanístico, de rango infralegal, decisiones relevantes sin que la ley contenga los criterios y límites que deben regir estas decisiones, de conformidad con el principio de reserva de ley en esta materia (art. 53.1 CE).

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores de manera conjunta, el Consejo concluye que la regulación llevada a cabo por la Proposición de ley no supera el test de razonabilidad y vulnera los derechos a la propiedad y a la herencia del artículo 33 CE, porque no existe un justo equilibrio entre todas las restricciones impuestas a los titulares de los bienes inmuebles y la finalidad de frenar la compra especulativa que se pretende alcanzar con la regulación, de manera que las personas afectadas por la iniciativa legislativa soportan una carga individual excesiva o desproporcionada, conclusión que se extiende a las enmiendas presentadas que comportan una intervención aún más restrictiva.

En relación con las enmiendas que acotan el ámbito subjetivo de aplicación, como son las que prevén la aplicación de la norma exclusivamente a las personas físicas o jurídicas grandes tenedoras, el Dictamen entiende que comportarían cambios que podrían afectar a la valoración de algunos de los argumentos de inconstitucionalidad de la iniciativa en lo que se refiere específicamente al derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 CE. Sin embargo, estas enmiendas son muy diversas y despliegan un alcance y unas consecuencias significativamente diferentes entre ellas. Por este motivo, el Consejo señala que el juicio de razonabilidad reforzada que le corresponde aplicar, para el cual debe valorar el justo equilibrio entre las afectaciones al derecho de

propiedad y la adecuación a las legítimas finalidades perseguidas, no se puede hacer en este caso a través de pronunciamientos de constitucionalidad o no sobre enmiendas aisladamente consideradas, sino que dicho juicio, que solo puede resultar de la valoración de las enmiendas que eventualmente se incorporen en un texto final conjunto y coherente, deberá hacerse a partir de los criterios de reconocibilidad y razonabilidad ya utilizados en el Dictamen.

Sobre la posible vulneración del artículo 38 CE, el Consejo considera que la obligación de las personas físicas de destinar la adquisición de inmuebles de uso residencial o viviendas individuales a la única finalidad de residencia habitual y permanente de la persona adquirente comporta una barrera de acceso para el ejercicio de actividades económicas en este sector que no supera el examen de proporcionalidad aplicable: (i) no es idónea porque no todas las adquisiciones que no se destinen a residencia propia y habitual son especulativas, sea cual sea el concepto de especulación que se utilice— y porque queda también excluida, entre otras finalidades, la de arrendar el inmueble según las condiciones legalmente previstas en la zona correspondiente; (ii) no es necesaria para conseguir estas finalidades, en el sentido de que puede haber un amplio abanico de medidas menos restrictivas para alcanzar los fines previstos, entre las cuales pueden figurar las de carácter genuinamente urbanístico, fiscal, de promoción pública y otras; (iii) supone un sacrificio absoluto de la libertad de empresa de todas las personas físicas que quieran operar en el sector de la vivienda en las zonas afectadas de Cataluña, que resulta desproporcionado respecto de las finalidades que pretenda la Proposición de ley, por más legítimas que puedan ser.

Respecto de las personas jurídicas, la Proposición de ley no les prohíbe la realización de actividades económicas en el sector de la vivienda, pero sí limita severamente su ejercicio, en la medida que, por una parte, restringe la adquisición a edificios residenciales enteros y, de otra, permite solamente que sean destinados a arrendamientos como viviendas habituales. Se parte, pues, de una prohibición general de ejercer actividades económicas en este sector, de manera que solo se autorizan aquellas que expresamente se prevén. En aplicación del canon de razonabilidad, menos intenso que el anterior de proporcionalidad, el Consejo entiende también que estas medidas restrictivas, aplicadas en general y en el conjunto de las ZMRT, suponen una injerencia excesiva en la libertad de empresa, ya que no se pueden justificar en la finalidad que legítimamente persigue la Proposición de ley (así, p. ej., no sería admisible una rehabilitación, ni una división horizontal y posterior transmisión, ni otras operaciones económicas en relación con los inmuebles que no estén expresamente autorizadas) y

comportan un desequilibrio grave entre los beneficios que se puedan obtener en términos de satisfacción de las finalidades perseguidas y el sacrificio que implican de la libertad de empresa, tanto en relación al objeto sobre el cual se puede proyectar (solo edificios enteros) como al tipo de actividades económicas que puede incluir (solo arrendamiento para vivienda habitual).

El examen de las enmiendas presentadas en relación con la afectación de la libertad de empresa no implica ninguna modificación de las consideraciones anteriores, de modo que el Dictamen concluye que el artículo 1 de la Proposición de ley y el resto de sus preceptos, que mantienen una conexión instrumental con éste, así como también las enmiendas al articulado que se refieren al mismo, son contrarios a la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 CE.

d) Finalmente, en cuanto a las exigencias de seguridad jurídica, el Dictamen formula un conjunto de consideraciones críticas sobre la técnica legislativa utilizada y la falta de certeza y claridad del texto de la Proposición de ley que, en algunos casos, requiere una tarea interpretativa ardua para poder determinar el contenido y alcance de las medidas limitativas que se establecen. Así, entre otros, el Consejo pone de relieve que hay conceptos de la regulación que se definen de manera poco precisa; contradicciones e incoherencias entre la exposición de motivos y el mismo articulado de la Proposición de ley que pueden generar dudas en relación con aspectos muy significativos, como los negocios jurídicos a los cuales se aplica la norma, las destinaciones obligatorias de las viviendas objeto de transmisión o la tipología de los bienes sometidos a los condicionamientos restrictivos; o referencias incorrectas a otros preceptos de la legislación urbanística que se mencionan o a los cuales se remite.

Además de las anteriores cuestiones, la Proposición de ley omite regular otros aspectos que son relevantes desde el punto de vista de la previsibilidad de la norma y de los efectos derivados de su aplicación, destacando que presenta importantes lagunas de regulación sobre la aplicación de las obligaciones establecidas en el artículo 9.9 TRLU, que es el núcleo principal de la Proposición de ley, y sus efectos en los potenciales destinatarios, cuestiones (que en gran parte afectarían al ámbito del derecho civil) que no se pueden resolver y que obligarían a hacer una reconstrucción de la norma no explicitada debidamente en el texto de la iniciativa legislativa. En este sentido, se prohíbe la realización de un determinado acto o negocio jurídico privado si no existe el compromiso de destinar el inmueble objeto de éste a una finalidad concreta y, por el

contrario, no se dispone cómo debe ponerse de manifiesto este compromiso ni cómo se controla su posterior cumplimiento efectivo.

Tampoco se dice nada sobre qué funciones deberían asumir los ayuntamientos en el seguimiento y el control de la aplicación de las prohibiciones de destino que contiene la Proposición de ley, más allá de que les atribuye la potestad sancionadora respecto a dos conductas infractoras.

En último término, hay que poner de relieve que la norma prevé su vigencia inmediata (entrada en vigor de la Proposición de ley el día siguiente de la publicación en el DOGC y de las posibles restricciones que se imponen, aunque tengan que ser adoptadas mediante el planeamiento urbanístico), sin articular ningún tipo de procedimiento ni régimen transitorio. Cabe decir que, vista la constelación de actos y negocios jurídicos que forman parte del ámbito de aplicación de la iniciativa legislativa, la determinación del régimen transitorio citado no estaría exenta de dificultad.

Por los motivos expuestos el Dictamen concluye que los preceptos examinados y, por lo tanto, el conjunto de la Proposición de ley carece de la suficiente certeza y previsibilidad y vulnera el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 CE.

Barcelona 3 de agosto de 2026