

**INFORME SOBRE LA VIABILIDAD JURÍDICA DE LA LIMITACIÓN DE
LA ADQUISICIÓN DE INMUEBLES DESTINADOS A USO RESIDENCIAL
PARA SU DESTINO A VIVIENDA PROPIA DE LA PERSONA
ADQUIRIENTE.**

El presente informe tiene por objeto analizar la viabilidad jurídica de una posible limitación normativa del ejercicio del Derecho de propiedad, consistente en admitir únicamente la adquisición de inmuebles que tengan como uso principal el de vivienda (viviendas individuales o edificios enteros) con el fin de que la persona adquirente los destine a habitarlos, prohibiendo, en consecuencia, su adquisición con una finalidad comercial lucrativa basada en la especulación, cuando eso genera un efecto lesivo por el interés general.

Para efectuar el análisis jurídico, en primer lugar, se encuadrará el problema que motiva el estudio de la medida para determinar si existe causa suficiente que justifique su adopción. En segundo término, se delimitará el contenido y alcance de la medida limitativa que se propone, incidiendo en la viabilidad de su aplicación en los casos de adquisición de edificios enteros que no están divididos en propiedad horizontal y de segundas residencias, analizando posibles mecanismos para evitar el fraude. En tercer lugar, se analizarán cuáles son los requisitos constitucionales que tienen que cumplir las medidas limitativas del derecho a la propiedad en general de acuerdo con el contenido de la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional y, en particular, se examinará la eventual colisión de la limitación propuesta con el derecho al ejercicio de la actividad económica inherente en el propio derecho de propiedad. En cuarto término, se determinará cuál es el mecanismo normativo idóneo para la adopción de la medida y, finalmente, se establecerán las conclusiones del estudio.

1. La causa que justifica la medida. El problema que es necesario resolver y su incidencia en los intereses generales.

Hace tiempo que se sabe que en materia de vivienda y, sobre todo, en las grandes ciudades y en las de su entorno más próximo, o en las que se sitúan en lugares turísticos, se ha llegado a una situación irreconciliable a causa de la naturaleza de las cosas: la vivienda es, a la vez, el mismo objeto de dos materias opuestas. Por un lado, es el objeto de la actividad inmobiliaria que, por sí sola, soporta más de una décima parte del PIB en España¹ y es la que más crece, en las grandes ciudades². Por otro lado, la vivienda es el objeto de un derecho esencial reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española de 1978³ (en adelante CE) y en todos los Estatutos de Autonomía⁴ a pesar de que la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 ya había elevado a la

¹ Según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y por el Boletín Económico 1/2022 del Banco de España, en el conjunto del año 2022, el PIB a precios corrientes se situó en 1.328.922 millones de euros, un 10,1% superior al de 2021. En términos de volumen, el PIB registró un aumento del 5,5%. El sector de las actividades inmobiliarias en 2005 representaba un 7,1% sobre el total del PIB, a partir de 2012 suponía ya más del 10%, alcanzando su máximo en 2022, con el 17%. En el año 2023, la actividad inmobiliaria tuvo un peso en el PIB de España de un 10,5%, considerando las actividades integrantes de este sector las de construcción de edificios, las de construcción especializada, las de servicios técnicos de arquitectura e ingeniería y las de intermediación y alquiler inmobiliario. De todas ellas, la actividad que más creció fue la intermediación inmobiliaria con un 16%.

² Referido a la ciudad de Barcelona: PIB trimestral de Barcelona, 3er Trimestre de 2024. Oficina Municipal de Datos del Ayuntamiento de Barcelona: La tasa interanual en volumen de las actividades inmobiliarias es la más alta y duplicó la del segundo semestre, situándose un 8% interanual.

³ Constitución Española de 1978. Art 47: *"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos"*.

⁴ El derecho a la vivienda lo garantizan los diferentes Estatutos de Autonomía: el art. 25 Estatuto de Andalucía; el art 27 Estatuto de Autonomía de Aragón; el art 22 Estatuto de Autonomía de Canarias; los arts. 14 y 16 Estatuto de Autonomía de Castilla León; el art 26 Estatuto de Autonomía de Cataluña; el art 22 Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; y el art. 16 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

categoría de derecho Universal, para garantizar que no se repitiera la situación de desamparo masivo de la época de posguerra.

Lo que pretende la vivienda cuando se contempla como un derecho es minimizar el desamparo y lo que pretende cuando se contempla como una actividad económica es maximizar el lucro. Estas dos concepciones tan diferentes del mismo objeto serán siempre muy difíciles de armonizar.

En la última década, en prácticamente todas las ciudades españolas, se han sufrido dos situaciones consecutivas de desamparo generalizado y sostenido en relación con la vivienda. La primera, provocada por los desahucios masivos a causa de los procesos judiciales de ejecución hipotecaria posterior a la crisis financiera iniciada a finales del año 2007. La segunda, por los desahucios masivos provocados por los procesos judiciales de resolución de los contratos de alquiler, generalizados a partir del año 2014 y sostenidos hasta hoy en una proporción extraordinariamente alta.

La crisis financiera de finales del año 2007, iniciada con la quiebra de la entidad "*Lehman Brothers*"⁵, impidió a muchos pequeños propietarios

⁵ Antes de la segunda mitad del año 2007, los créditos hipotecarios eran utilizados como método de inversión en el mercado inmobiliario para la adquisición de inmuebles para una posterior venta (viviendas o suelo para transformarlo y construir en él más viviendas). El precio de las viviendas crecía exponencialmente en muy poco tiempo (burbuja), de modo que quienes realizaban la compra con el propósito de vender luego, preveían poder devolver el crédito y obtener, además, un importante beneficio. Las viviendas se construían en masa y se vendían, también en masa, a cualquiera que quisiera adquirirlas. Las entidades de crédito competían por conceder en el mercado financiero créditos a esos adquirentes, ofreciendo hipotecas con tasas de interés muy bajas y relajando los criterios de evaluación y de riesgo. Se permitió así que personas sin solvencia crediticia (denominados "*subprime*") pudieran adquirir las viviendas que se sobrevaloraban para poder ampliar el crédito. Se produjo un incremento masivo de créditos hipotecarios y los bancos, tras otorgarlos, buscaron liquidez en el mercado global a través de las titularizaciones de estos créditos arriesgados, que transmitieron en paquetes (basura) a entidades de todo el mundo. En el año 2007, la Reserva Federal de Estados Unidos (el Banco central americano) incrementó las tasas de interés y, a la vez, se disminuyó el valor hinchado (burbuja) de las viviendas adquiridas por las personas sin solvencia crediticia. Esto hizo aumentar la tasa de morosidad y el nivel de ejecuciones de las hipotecas a nivel mundial y, ante la falta de pago, el riesgo de desaparición de los bancos que habían adquirido esos créditos en paquetes basura y que tuvieron que ser, finalmente, rescatados con dinero público. La primera entidad de servicios de gestión financieros a nivel

de viviendas poder seguir pagando las cuotas de las hipotecas con las que respondían los créditos obtenidos para pagarlas y por eso esas personas los acabaron perdiendo. Las entidades financieras que adquirieron las viviendas se convirtieron entonces en propietarios de grandes masas de inmuebles destinados a uso residencial que tenían que movilizar y, a la vez, decidieron endurecer las condiciones de las hipotecas para prevenir una nueva quiebra del sistema financiero, exigiendo a las personas solicitantes de los créditos necesarios para adquirir las viviendas, tener un mínimo capital ahorrado para acceder a una hipoteca (en torno a un 20% del coste de la vivienda).

Las clases medias⁶, con poca capacidad de ahorro, que antes de la crisis financiera podían acceder al mercado de compra de las viviendas, empezaron a tener más dificultades para cumplir con las nuevas condiciones de financiación para la compra de una vivienda. La consecuencia fue el desplazamiento masivo de la clase media del mercado de compra al mercado de alquiler como única opción viable de acceso a una vivienda. Esas clases medias se sumaron así a las clases con menos capacidad económica que ya no tenían inicialmente posibilidad de acceso al mercado hipotecario y, con ello, se incrementó la demanda de los arrendamientos de viviendas de forma masiva.

En aplicación de la Ley de la oferta y la demanda (que es el principio básico de la economía de mercado), los precios se incrementan ante la mayor demanda de un producto, pero se reequilibran cuando la

global en declararse en quiebra fue "*Lehman Brothers*" y eso fue el desencadenante del colapso financiero.

⁶ «Under pressure: The squeezed middle class». Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 2019. La OCDE clasifica en la población en tres grandes categorías de ingresos: clase baja, clase media y clase alta. Para hacerlo, utiliza una medida basada en el nivel de ingresos en función de la media de la renta nacional en cada país, por región y año. Según la OCDE, las personas de clase media son aquellas que tienen unos ingresos que se encuentran entre el 75% y el 200% de esta media de renta. Pues bien, de los últimos datos publicados de la Encuesta de Estructura Salarial (EES) del Instituto Nacional de Estadística (INE) que reflejan las medias salariales en cada Comunidad Autónoma, en ingresos brutos, el umbral aproximado por renta de una persona de clase media se sitúa entre los 16,787.33 € - 44,766.22 €, anuales.

demanda baja y eso pasa cuando se llega a un precio determinado que los consumidores de aquel producto concreto ya no están dispuestos a sobrepasar. Entonces, los precios se estancan porque si a partir un determinado precio deja de haber demanda, el productor ya no tiene a quién colocar el producto que ofrece y se ve obligado a no continuar incrementándolo o, incluso, a bajarlo, para evitar la pérdida o la quiebra.

Pero en las grandes ciudades y a las de su entorno próximo y en todas las que tienen una fuerte demanda turística, el reequilibrio en el establecimiento del precios de los alquileres de las viviendas está todavía lejos de poderse lograr, porque los consumidores de alquiler de vivienda habitual de clase media local ya no son los únicos que demandan viviendas de alquiler. A ellos se los ha añadido otro tipo de consumidor, más rico y numeroso, que compite por el mismo producto y que está dispuesto a pagar un precio más alto.

En efecto, en la actualidad, la circulación de personas por todo el mundo se ha visto exponencialmente incrementada, sobre todo, a causa del abaratamiento del transporte aéreo de viajeros, de la mejora de las comunicaciones terrestres por la implantación de medios de transporte rápido y asequible (como el ferrocarril de alta velocidad) y de la modernización y mejora de las infraestructuras, pero, también, a causa del acercamiento de las relaciones interpersonales mediante la proliferación de las redes sociales, originada por la revolución digital.

Esto está teniendo una trascendencia directa en la dinámica de nuestras ciudades porque todos estos factores están comportando su apertura a un mundo mucho más global que muestra interés por ellas, sobre todo por las ciudades que tienen un importante atractivo, tanto por su buena situación geográfica y climática, como por el hecho de haber consolidado una posición destacada en diferentes áreas. Es el caso de las ciudades de nuestro Estado, que han fomentado el interés

internacional, no solo por ellas, sino por todo el territorio que se encuentra dentro de sus áreas de influencia, situándolas como centro de atracción de la inversión internacional en materia inmobiliaria.

Pero las nuevas inversiones ya no demandan suelo pendiente de transformación, como sucedía en la primera mitad del siglo XX, sino que lo que ahora demandan es suelo plenamente urbanizado y consolidado por la edificación, porque lo que se busca ahora es venir a vivir en la ciudad ya transformada y viva.

El interés global por nuestras ciudades está modificando los hábitos residenciales, a causa de dos factores, básicamente. En primer lugar, el incremento de los precios de las viviendas, tanto de alquiler como de compra, como consecuencia inapelable de la aplicación de la regla básica del mercado de la oferta y la demanda. En segundo término, la proliferación de actividades económicas asociadas al uso residencial basadas en nuevos modelos de gestión económica que fomentan la aparición de nuevos modelos de alojamientos de corta duración mucho más lucrativos que los destinados a vivienda habitual, con un efecto multiplicador inmediato de la oferta y la demanda y que hasta hace pocos años eran minoritarias o, incluso inexistentes: el fenómeno de las denominadas "*economías colaborativas*"⁷ en el ámbito de la vivienda.

Así, la demanda de viviendas en régimen de alquiler en, prácticamente, todas las ciudades, se ha incrementado todavía más a causa de un hecho coetáneo al del endurecimiento de las condiciones de

⁷ María Teresa Méndez Picazo y María Soledad Castaño Martínez; Claves de la Economía Colaborativa y Políticas Públicas, Revista de economía Industrial, Ministerio de Industria, Comercio e Industria, Junio de 2018, págs. 11-17, "*La denominada economía colaborativa ha venido a cubrir un vacío creado por la existencia de necesidades insatisfechas de los individuos, consecuencia de la escasez de recursos económicos y el cambio de determinados valores sociales. En este sentido, las ideas de colaborar, compartir e intercambiar cobran fuerza para dar paso a nuevas ideas de negocio que satisfagan dichas necesidades. Por ello, estos nuevos negocios han irrumpido con fuerza en actividades como el alquiler de alojamientos y vehículos entre particulares a través de plataformas de intercambio (P2P), trueque, bancos de tiempo, grupos de compra de combustible, alimentación y otros bienes, mercados de productos de segunda mano y en la financiación de iniciativas (crowdfunding).*"

otorgamiento de las hipotecas: la promoción internacional de las ciudades de nuestro entorno, en los últimos 10 años, por los muchos motivos que las hacen sugerentes. Este hecho, ha incentivado el interés de más gente de todo el mundo para establecer en ellas su residencia, temporal o permanente, pero esta vez, con un poder adquisitivo más alto⁸ .

La consecuencia es, pues, que la clase media local no tiene capacidad, por sí misma, para reequilibrar los precios de alquiler, aunque no esté dispuesta a pagar el precio más alto que el mercado impone por el alquiler de una vivienda, porque, por mucho que decida que no está dispuesta a pagar más de lo que el mercado está pidiendo, esta decisión no tiene la fuerza necesaria como para disminuir la demanda de viviendas de alquiler. La demanda continúa alimentada por el otro consumidor, más rico y numeroso, que quiere implantarse en la ciudad y **esta es la coyuntura que hoy se da en las nuestras ciudades, atendida su proyección internacional en el entorno global en el que vivimos.**

Con tanta demanda y sin ningún obstáculo que lo frene (al menos a corto plazo) los propietarios de viviendas (o de edificios de viviendas), nuevos o antiguos, pueden incrementar los precios y, por la misma razón, pueden seleccionar a sus ocupantes en función de su mayor capacidad de renta, porque, por razones obvias, lo que quieren estos propietarios es optimizar el rendimiento de las viviendas que ponen en el mercado de alquiler.

⁸ Fabiola Mancinelli. Los nómadas Digitales: El nuevo fenómeno que impacta en las ciudades globales. Barcelona Metrópolis nº 134 Abril 2025: *“Los nómadas digitales son visitantes de media y larga estancia, aunque no son emigrantes, ya que suelen quedarse solo el tiempo que permite un visado turístico (hasta 90 días en el espacio Schengen). Algunos pueden establecerse como residentes permanentes, pero lo habitual es que practiquen una residencia multilocal, trasladándose entre varios lugares sin una base fija. No deben confundirse con los denominados expatriados (expats), un término popularmente asociado a migrantes acomodados y con privilegios —que los contrapone a otras tipologías menos privilegiadas de migrantes, a menudo racializadas— , ni con teletrabajadores, que, aunque trabajan a distancia, no necesariamente cambian de residencia con frecuencia.”*

Esta expectativa de negocio, hoy ilimitada, es la que está llamando a los inversores de todo el mundo a venir en la ciudad para invertir en la compra edificios enteros, ocupados o no, para, si hace falta, vaciarlos de los inquilinos con la menor capacidad de renta y sustituirlos por los que más alquiler pueden pagar. La idea es revalorizar sus activos para venderlos a un precio superior en un corto espacio de tiempo a otro inversor. Se incrementa, así también, la demanda de compra de viviendas y de edificios enteros destinados a vivienda con el fin de comercializarlos para su destino al alquiler de las personas de alto poder adquisitivo que puedan pagarlos y este incremento de la demanda de los inversores inmobiliarios, por las mismas reglas económicas, incrementa también los precios de compra de estos inmuebles. Esto agrava el problema, porque el mayor coste de adquisición de los inmuebles acaba repercutiendo en los nuevos alquileres a los que van dirigidos.

Lo cierto es que esta tendencia se mantendrá **indefinidamente** mientras haya sectores de población, cada vez más ricos y numerosos, que continúen alimentando la demanda de viviendas de alquiler en la ciudad y que continúe lanzando a los inversores a comprar más vivienda para cubrir toda esa demanda. De este modo, prácticamente toda la vivienda en oferta en las ciudades de nuestro entorno, tanto de alquiler como de compra, queda fuera del alcance del residente habitual y permanente que queda excluido de la posibilidad de acceder a ella, sólo por las decisiones del mercado.

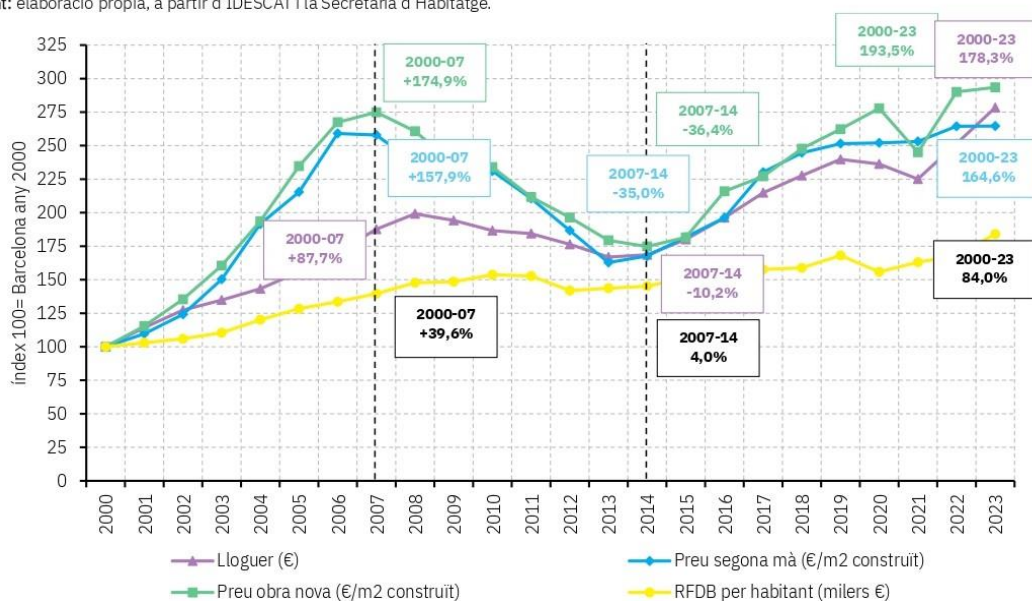
Así lo acredita la contraposición de los datos entre la evolución de los precios de alquiler y compra de viviendas en la Ciudad de Barcelona entre el año 2000 y el año 2023, publicados por el Observatorio Metropolitano de Vivienda de Barcelona en el año 2024⁹. Esos datos

⁹ “L’habitatge a la metròpoli de Barcelona en el 2023: assequibilitat i accés Informe anual”. Observatori Metropolità de l’Habitatge de Barcelona. Noviembre de 2024.

ilustran que, mientras en 23 años las rentas brutas familiares se incrementaron un 84%, las rentas de alquiler lo hicieron en un 178,3%; los precios de compra de obra nueva en un 193,5%; y los de viviendas de segunda mano en un 164,6%, tal y como ilustra el siguiente gráfico:

Figura 2. Renda familiar disponible bruta per habitant i preus mitjans de l'habitatge. Barcelona (Any 2000 = 100), 2000–2023.

Font: elaboració pròpia, a partir d'IDESCAT i la Secretaria d'Habitatge.



Como se puede apreciar, en la última década es cuando se ha producido el distanciamiento más acusado y la línea que indica la evolución de las rentas familiares disponibles (amarilla), se aleja cada vez más de las que indican la evolución de los precios de alquiler y compra de viviendas (verde, azul y morada) y eso, lo que indica en realidad, es la velocidad en la que se están vaciando las ciudades de sus habitantes habituales.

Ante eso pueden darse dos disyuntivas opuestas. La primera, es que las líneas morada, azul y verde que refleja el gráfico se acerquen a la posición que ocupa la línea amarilla. En tal caso, se habrá conseguido cumplir con el mandato que establece el artículo 47 de la CE, porque el acercamiento significará que han bajado los precios de acceso a la

vivienda en cualquiera de sus distintas modalidades, haciéndola accesible a un mayor número de población.

La segunda disyuntiva, es que la que se acerque sea línea amarilla a las posiciones que ocupan las líneas azul, verde o morada en el gráfico transcrito. En tal caso, se consumaría el vaciado de la ciudad de sus residentes habituales porque lo que reflejaría en tal caso el gráfico es un incremento exponencial de la renta familiar, capaz de pagar los altos precios de acceso a la vivienda en cualquiera de sus modalidades. Eso no significaría que los habitantes que ya estaban viviendo en la ciudad hubieran devenido más ricos de repente, sino que habrían sido sustituidos por otros nuevos que son más ricos que los anteriores (expatriados, nómadas digitales, turistas, etc.). Se habría consumado así, un modelo de ordenación y evolución de las ciudades, expresamente prohibido por la CE y por todas las leyes urbanísticas vigentes en el Estado. Lo preocupante, es qué en el último año, la gráfica refleja una curva de incremento de las rentas familiares que se sitúa por encima de la media de los 3 años últimos y eso puede ser un indicativo de que la población ya está siendo sustituida.

En efecto, la correlativa consecuencia del incremento de precios es el origen de dos fenómenos. El primero, de deslocalización, porque los residentes habituales de las ciudades consolidadas, que ya no pueden afrontar el pago de los precios que el mercado inmobiliario impone a un bien de primera necesidad, se ven forzados a marchar a otras ciudades más pequeñas que, a la vez, inducidas por las mismas reglas del mercado (oferta y demanda), incrementan también el precio de acceso a la vivienda porque su demanda se incrementa a causa del nuevo flujo migratorio proveniente de las grandes ciudades.

Así, las ciudades medias, situadas dentro del área de influencia de las grandes, replican el proceso de deslocalización que proyectan hacia otras ciudades más pequeñas situadas en su área de influencia. Se

generaliza, así, en todo el territorio el incremento de precios, tanto de venta, como de alquiler de las viviendas.

El segundo problema es de precarización, porque cada vez más, las personas con menor capacidad de renta que se quieren mantener en la ciudad en la que trabajan, a pesar de tener una posición socio-económica consolidada, se ven obligadas a renunciar a las condiciones mínimas de vida digna para poder optar a quedarse en los mismos barrios o, incluso, desplazándose a zonas más degradadas de la ciudad.

Así, por un lado, se está normalizando un tipo de residencia compartida como alternativa para continuar viviendo en la ciudad tal y como refleja el incremento en un 22% de esta modalidad de alojamiento en todo el Estado español en el año 2024¹⁰. Este incremento de la oferta ha incrementado el precio del alquiler de las habitaciones en aplicación de la misma regla básica del mercado de la oferta y la demanda.

Por otro lado, se fomenta la generación de mercados paralelos de infraviviendas que fomentan el hacinamiento y la sobreocupación **porque encuentran en la necesidad, su oportunidad de negocio**, a causa de la, cada vez más alta demanda de acceso alternativo a la vivienda por parte de las personas que no pueden pagar viviendas en las condiciones de habitabilidad normativamente exigidas.

La conclusión es, pues, que, actualmente, el mercado de la vivienda, tanto de alquiler como de compra, en las ciudades de nuestro entorno no tiene todavía freno, en aplicación de los principios rectores de la economía, y los consumidores sin fin de este producto impiden que entre en juego la posibilidad del reequilibrio de precios, que solo podría venir de una caída de la demanda que no se entrevé a corto plazo.

¹⁰ Según datos publicados por el portal inmobiliario “Idealista”

Eso está provocando el alejamiento del estado del bienestar para cada vez un mayor número de personas con capacidad económica, pero sin posibilidad de evolucionar demasiado más en su posición socio económica. **Se está incrementando con ello la cota de la vulnerabilidad de la población general, llegando a situar dentro del límite de la pobreza a quienes cuentan ya con trabajo estable.**

Es aquí, en este contexto que los datos avalan, dónde se residencia de una forma directa la causa que justifica la necesidad objetiva de articular una medida limitativa que frene las consecuencias de las adquisiciones de viviendas o de edificios destinados al uso de viviendas, con fines puramente especulativos.

2. Alcance de la medida limitativa que se propone.

Según el art. 47 de la CE “*Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*”. Eso significa que, cuando los poderes públicos detecten una situación como la descrita en el apartado anterior, han de actuar y la manera de hacerlo es regulando el uso del suelo (y de lo que hay construido en él) con un objetivo concreto: impedir la especulación.

Pues bien, según el Diccionario de la Real Academia Española la especulación tiene 6 acepciones:

- 1.** Reflexionar en un plano exclusivamente teórico:
Sinónimos: pensar, reflexionar, cavilar, meditar, teorizar, hipotetizar, imaginar.
- 2.** Hacer conjeturas sobre algo sin conocimiento suficiente:

Sinónimos: conjeturar, divagar, elucubrar, presumir, suponer.

- 3.** Efectuar operaciones comerciales o financieras con la esperanza de obtener beneficios aprovechando las variaciones de los precios o de los cambios.

Sinónimos: lucrarse

- 4.** Comerciar, traficar.

Sinónimos: Comerciar, negociar, tratar, traficar, comprar, vender.

- 5.** Procurar provecho o ganancia fuera del tráfico mercantil.

- 6.** Registrar, mirar con atención algo para examinarlo para reconocerlo y examinarlo.

La especulación en materia inmobiliaria se corresponde con la tercera acepción de la definición y esa es la que el art 47 prohíbe cuando lesiona al interés general. La forma de impedir la especulación lesiva es regulando medidas que la impidan y esas medidas son las que configuran la función social de la propiedad.

Pues bien, la medida limitativa que se propone y que es objeto de este estudio es la de impedir las adquisiciones de inmuebles que admitan el uso residencial, edificios enteros o viviendas singularmente consideradas, cuando no se destinen a la implantación de la vivienda de la persona adquiriente. La medida así definida, necesariamente debe ser matizada por 2 razones fundamentalmente: la primera, para encajarla en la CE y en el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico. La segunda, para hacerla viable y para evitar el fraude.

Para que tenga encaje en la CE la medida limitativa debe cumplir con 2 requisitos esenciales que se analizarán pormenorizadamente en el apartado siguiente. Por un lado, que exista una causa justificada que requiera su necesaria adopción y, por otro lado, que el límite que imponga sobre el derecho de la propiedad no sea de tal identidad que haga irreconocible o impracticable ese derecho. Como se verá, eso necesariamente conduce a que la medida deba tener carácter limitado, tanto en el tiempo, como en el espacio, porque ese es el único modo de evitar que la limitación del poder de disposición tenga carácter definitivo y permanente. Si lo fuera, se generaría un elevado riesgo de regular el estatuto básico de la propiedad eliminando u obstaculizando un elemento intrínseco de ese derecho que es el del poder de disposición. Eso podría considerarse fácilmente que hace irreconocible el derecho y, en consecuencia, que la medida limitativa devenga inconstitucional.

Por esa razón, como se razonará más adelante, la medida limitativa sólo podría ser de aplicación en las ciudades o en las partes de ellas que hayan sido declaradas Zonas de Mercado Residencial Tensionado (en adelante ZMRT), en los términos previstos en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda (en adelante LDV). Eso les conferiría el carácter temporal que requiere su encaje constitucional.

Por otro lado, el alcance de la medida debe ser el adecuado para que pueda aplicarse sin que quede burlada por una actuación fraudulenta de la persona titular del derecho de propiedad. Eso significa que debe ampliarse la alternativa de la medida limitativa, porque si sólo se ciñe a prohibir las adquisiciones de inmuebles que no tengan por objeto dotar de vivienda a la persona que los adquiere, quedarán fuera de su aplicación las adquisiciones de edificios enteros, que son precisamente el objeto de mayor parte de la actividad especulativa en materia inmobiliaria por parte de los fondos de inversión de capital, dado que,

por razones obvias, nadie puede destinar un edificio entero a su propia vivienda, porque en él hay más de una

Por tanto, la medida limitativa de las adquisiciones de inmuebles destinados a usos residencial debe incluir a las adquisiciones que más lesión están provocando en el interés general, a causa de la actuación especulativa del mercado y estos son las de los edificios enteros destinados al uso de vivienda **con carácter principal**. Y dado que los edificios enteros no pueden constituir la vivienda del adquiriente, en tal caso la medida limitativa debe extenderse a la obligación alternativa consistente en que las viviendas que lo integran se destinen al alquiler **únicamente para vivienda habitual (no de temporada) de la persona arrendataria** por un periodo de renta *mínimo* (5 o 7 años, según el adquiriente sea persona física o jurídica) **contado a partir del perfeccionamiento de la compraventa** y por un precio que, o bien no supere el del contrato anterior si las viviendas del edificio adquirido estaban arrendadas en los 5 últimos años antes de la adquisición, o bien, el del índice de referencia que se haya publicado a efectos de arrendamiento en las ZMRT.

Así, si lo que se pretende es adquirir un edificio entero cuyas viviendas, en todo o en parte, ya estaban arrendadas para el uso de vivienda habitual de la persona arrendataria, la adquisición solo podrá admitirse si el adquiriente añade al periodo inicialmente pactado de arrendamiento que ya se haya consumido, 5 o 7 años más, contados a partir del perfeccionamiento del contrato de compraventa. Eso obligará a la persona adquiriente a comunicar al arrendatario la fecha exacta de adquisición.

Si, por el contrario, el edificio está vacío, será condición necesaria para la adquisición la formalización los contratos de arrendamiento para el uso de vivienda prohibiendo todos los de uso distinto de la vivienda. Para asegurar la eficacia de la medida, debería regularse que, cuando el

edificio admita diversos usos y, entre ellos el de vivienda, será determinante para exigir el arrendamiento para uso de vivienda habitual que este uso esté admitido por los instrumentos de planeamiento urbanístico. Sólo así se podrá evitar la conducta fraudulenta consistente en se declare que el edificio se adquiere para cualquiera de los otros usos admitidos que son distintos del residencial, para zafarse de la obligación de alquilar sus departamentos para vivienda habitual para así volver a vender el inmueble con fines especulativos.

En cualquiera de los casos en los que se adquiriera un inmueble en una ZMRT (ya sea un edificio entero o un vivienda aislada), se deben adoptar **medidas de prevención del fraude**, dado que la persona adquiriente que no quiera someterse a la limitación de vender o alquilar el inmueble para su destino a vivienda habitual durante al menos 5 o 7 años, tenderá a formalizar la adquisición mediante un contrato privado, que es legalmente válido, esperando el fin de la vigencia de la declaración de ZMRT al que se vincula la aplicación de la medida limitativa para elevarlo a público entonces.

Podría, incluso fingir que no lo ha comprado (aunque en realidad lo haya hecho), suscribiendo con la persona vendedora un contrato de opción de compra por un plazo lo suficientemente largo como para que se llegue a superar la vigencia de la ZMRT. Ese contrato de opción de compra enmascararía la venta, perfeccionada en realidad mediante un contrato privado. De ese modo, la persona adquiriente (mediante contrato privado) podría venderlo a otro inversor mediante un nuevo contrato privado para, una vez superada la vigencia del ZMRT, formalizar la compraventa ante Notario, pero directamente entre vendedor inicial y el tercero a quien el falso optante habría cedido su derecho de opción de compra. De este modo, el adquiriente inicial, habría comprado y vendido mediante documento privado, saltándose la obligación de alquilar las viviendas para su destino a vivienda o de

alargar el plazo de las ya alquiladas 5 o 7 años más. Esto es lo que en términos inmobiliarios se conoce como “*pase inmobiliario*”¹¹.

Para evitar eso, la única posibilidad de maximizar la eficacia de la medida limitativa sería ampliarla, no sólo a las adquisiciones (onerosas o no), sino también a cualquier negocio jurídico de disposición sobre el inmueble, incluyendo cualquier forma de cesión de los derechos dominicales sobre el mismo (promesas de venta, opciones de compra etc). Esos otros negocios jurídicos necesariamente deben aflorar porque tienen su propia fiscalidad y en caso de no hacerlo se estaría cometiendo un fraude fiscal.

Podrían darse otras posibles conductas fraudulentas que sería necesario analizar bien y en profundidad al regular la medida limitativa.

2.1 El problema de las adquisiciones de inmuebles para la 2ª residencia de la persona adquiriente.

Un problema que debe tratarse de modo específico es el relativo a las adquisiciones de inmuebles para establecer la segunda residencia del adquiriente. Puede suceder que alguien quiera adquirir un inmueble para una segunda residencia en un municipio o en una zona de él que también esté declarado como ZMRT. En tal caso, dado que esa persona ya tendría una vivienda en la que tiene establecida su residencia habitual, no podría adquirir la segunda, porque no cumpliría con el requisito de destinarla a su vivienda habitual ni tampoco para destinarla a alquiler de alguien para que establezca su residencia habitual.

¹¹ El pase inmobiliario no es una transmisión de la propiedad en sí, sino una cesión de contrato en la que el comprador original transfiere sus derechos y obligaciones a un nuevo comprador. Esto significa que el tercer adquirente asume tanto el compromiso de pago al vendedor como la posición jurídica para recibir el bien una vez completado.

Eso podría suponer un bloqueo total del ejercicio al derecho de la propiedad, que podría no superar el juicio de constitucionalidad de la medida porque, para esos casos, el límite impuesto sí que se haría irreconocible el derecho de propiedad que reconoce el art 33, al no poder ejercitarlo de ninguna forma.

Pues bien, para superar eso lo que podría hacerse es considerar que la 2 residencia es, en realidad, una extensión de uso de vivienda habitual que se realiza en la primera residencia y limitar la adquisición de una única vivienda en un municipio declarado ZMRT para destinarla a segunda residencia de la persona que la adquiere. Es decir, acercar la concepción del concepto constitucional del domicilio habitual, al tipo de bien en el que se emplaza, aunque sea de uso eventual. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido, en su sentencia de 17 de enero de 2002 (EDJ 2002/374), que el concepto constitucional de domicilio admite que se puede extender a recintos en los que se desarrolle la vida privada de una persona, con independencia de la nota de su habitualidad, de modo que una segunda residencia es, en realidad, también el domicilio ocasional de la persona que reside habitualmente en otro sitio.

Así lo Ha establecido el Tribunal de Garantías en la citada sentencia 17 de enero de 2002 con el siguiente tenor literal:

*“De la jurisprudencia constitucional expuesta se obtiene, como ya hemos anticipado, que el rasgo esencial que define el domicilio a los efectos de la protección dispensada por el art. 18.2 CE EDL 1978/3879 reside en la aptitud para desarrollar en él vida privada y en su destino específico a tal desarrollo **aunque sea eventual**. Ello significa, en primer término, que su destino o uso constituye el elemento esencial para la delimitación de los espacios constitucionalmente protegidos, de modo que, en principio, son irrelevantes su ubicación, su configuración física, su carácter mueble o inmueble, la existencia o tipo de título jurídico que habilite su uso, o, finalmente, **la intensidad y periodicidad con la que se desarrolle la vida privada en el mismo**. En segundo lugar, si bien el efectivo desarrollo de vida privada es el factor determinante*

de la aptitud concreta para que el espacio en el que se desarrolla se considere domicilio, de aquí no se deriva necesariamente que dicha aptitud no pueda inferirse de algunas de estas notas, o de otras, en la medida en que representen características objetivas conforme a las cuales sea posible delimitar los espacios que, en general, pueden y suelen ser utilizados para desarrollar vida privada.

El rasgo esencial que define el domicilio delimita negativamente los espacios que no pueden ser considerados domicilio: de un lado, aquéllos en los que se demuestre de forma efectiva **que se han destinado a cualquier actividad distinta a la vida privada**, sea dicha actividad comercial, cultural, política, o de cualquier otra índole; de otro, aquéllos que, por sus propias características, nunca podrían ser considerados aptos para desarrollar en ellos vida privada, esto es, los espacios abiertos. En este sentido resulta necesario precisar que, si bien no todo espacio cerrado constituye domicilio, ni deja de serlo una vivienda por estar circunstancialmente abierta, sin embargo, es consustancial a la noción de vida privada y, por tanto, al tipo de uso que define el domicilio, el carácter acotado respecto del exterior del espacio en el que se desarrolla. El propio carácter instrumental de la protección constitucional del domicilio respecto de la protección de la intimidad personal y familiar exige que, con independencia de la configuración física del espacio, sus signos externos revelen la clara voluntad de su titular de excluir dicho espacio y la actividad en él desarrollada del conocimiento e intromisiones de terceros

En el mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 24 de octubre de 1992, de 19 de julio de 1993, de 11 de julio de 1996 y en la de 11 de diciembre de 2014, que con cita las anteriores, establece lo siguiente:

“La STS 731/2013, de 7 de octubre que “el Tribunal Constitucional, ha identificado el domicilio con un «espacio apto para desarrollar vida privada» (STC 94/1999, 31 de mayo, F. 4) (EDJ 1999/11259), un espacio que «entraña una estrecha vinculación con su ámbito de intimidad», «el reducto último de su intimidad personal y familiar» (STC 22/1984 (EDJ 1984/22), STC 60/1991 (EDJ 1991/2844) y 50/1995 (EDJ 1995/454), STC 69/1999, 26 de abril (EDJ 1999/6895) y STC núm. 283/2000, 27 de noviembre (EDJ 2000/40909)) “. Y que “ Esta Sala, entre otras en la STS 1108/1999, 6 de septiembre (EDJ 1999/28237), ha afirmado que «el domicilio es el lugar cerrado, legítimamente ocupado, en el que transcurre la vida privada, individual o familiar, **aunque la ocupación sea temporal o accidental**» (SSTs 24-10-1992, 19-7-1993 y 11-7-1996)”.

Por lo tanto, el concepto de domicilio es más amplio que el que se deriva de una mera constatación administrativa o tributaria relativa al lugar donde se fija la residencia a esos efectos, para constituir el lugar cerrado que una persona dedica al desarrollo de todos o de algunos aspectos de su privacidad, que, por esa razón, debe quedar protegido de la presencia indeseada de terceros y, especialmente, de las autoridades públicas, salvo los supuestos excepcionales previstos en la ley.

Por tanto, asimilando la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre la extensión del concepto de domicilio a cualquier lugar en el que se desarrolle la vida personal de una misma persona o unidad familiar, sea temporal o accidental o sea permanente, puede extenderse también el concepto de vivienda para uso de la persona adquiriente, el de las que ésta adquiera para su uso propio como segunda residencia, siempre que sólo quede ceñida a la adquisición de una única segunda residencia en el mismo municipio declarado ZMRT

3. Amparo constitucional de la medida limitativa.

El derecho a la propiedad está reconocido de forma expresa en el artículo 33.1 de la Constitución Española de 1978 y está elevado a rango de derecho fundamental, de la siguiente manera:

“Artículo 33.

1. Se reconoce el **derecho a la propiedad privada** y a la herencia.”

Según dispone el artículo 348 del Código Civil, “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”. El establecimiento de un límite a la adquisición de inmuebles destinados a un uso residencial sólo para los

casos en los que esos inmuebles se destinan al uso de vivienda de los adquirentes es, sin duda, una medida que limita el derecho de una persona propietaria de un bien inmueble a disponer de él para comerciar, con fines especulativos. Pero la razón de ser de esta limitación no puede ser arbitraria, sino que, como toda medida que limite el derecho de propiedad que la CE reconoce y eleva a categoría de derecho fundamental, tiene que estar plenamente justificada por razones obvias de interés general y, tal y como ordena el artículo 348 del Código Civil, tiene que estar amparada en una norma con rango de ley.

Por lo tanto, las medidas limitativas del derecho de propiedad tienen que cumplir siempre con 4 requisitos básicos:

- 1.** Han de estar justificadas siempre en una finalidad objetiva de satisfacción de intereses generales de la comunidad.
- 2.** Ha de acreditarse que los intereses generales requieren una protección prevalente.
- 3.** Ha de demostrarse siempre que, sin el establecimiento de la concreta limitación del derecho de propiedad, los intereses generales quedarán irremediablemente lesionados.
- 4.** La medida limitativa del derecho de propiedad ha de estar amparada en una norma con rango de Ley.

Así, el punto de partida ha de ser la constatación de la existencia de un contexto de riesgo objetivo de lesión de los intereses generales que, en el apartado primero de este Informe, se ha demostrado empíricamente que existe porque la evolución de los precios de acceso a la vivienda está conduciendo a una situación objetiva de vaciado de las ciudades y de

precarización del estado del bienestar para, cada vez más, un mayor número de personas.

Ante eso, se activa el deber de actuar de los poderes públicos por mandato expreso del art 47 de la CE, para evitar que se consume el vaciado de las ciudades y se dificulte el derecho de su población a acceder a una vivienda digna y adecuada. Dicho precepto literalmente establece que “*Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y **establecerán las normas pertinentes** para **hacer efectivo**” el derecho de “*Todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (...) **regulando la utilización del suelo** de acuerdo con el interés general **para impedir la especulación**”.**

Por tanto, la actuación del legislador con ese objetivo constituye un mandato constitucional previsto en el artículo 47 de la CE.

Pues bien, el modo en el que los poderes públicos deben actuar también lo establece el art 47 de la CE y es mediante su facultad de dictar normas jurídicas. Eso es exactamente lo que han hecho los poderes públicos hace muy poco en materia de arrendamientos. Han limitado el derecho de propiedad en cuanto a la obtención de los frutos de la propiedad de las viviendas (las rentas de alquiler), elaborando una norma jurídica y modificando otra para obligar a los arrendadores a no sobrepasar un tope máximo de precios de alquiler de las viviendas en las zonas del territorio en las que se acredite que están demasiado altos.

Así, por un lado, uno de los poderes públicos del Estado (el poder legislativo) ha elaborado la Ley LDV, cuyo artículo 18, como se ha anunciado ya, regula las ZMRT. A esas zonas las ha definido como aquellos ámbitos territoriales en los que existe un riesgo acreditado de oferta insuficiente de demanda para la población en condiciones de hacerla asequible para su acceso a una vivienda habitual y permanente.

Pues bien, ese mismo poder legislativo, a través de la Disposición final primera de la LDV, ha modificado otra ley, la Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos (en adelante LAU) añadiéndole dos nuevos apartados al su art. 17, el 6 y el 7. Esos 2 nuevos apartados establecen que en las ZMRT los nuevos contratos de arrendamiento de viviendas no podrán sobrepasar, o bien la renta establecida en el último contrato, o bien a la establecida en un índice de referencia, en función de las características subjetivas del arrendador (si tiene o no la condición de gran tenedor) y de otras circunstancias que en esos apartados se regulan.

Por tanto, el legislador, obligado por el art. 47 de la CE y habilitado por una situación de excepcionalidad recogida en una norma con rango de Ley (art 17 LDV) ha establecido 2 medidas limitativas consecutivas al Derecho de propiedad, en materia concreta de arrendamientos, que se contienen en 2 normas con rango de Ley (la LDV y los nuevos apartados 6 y 7 del art 17 de la LAU).

Pues bien, esos dos antecedentes legislativos inmediatos han hecho que el Tribunal Constitucional haya sentado una importante doctrina constitucional respecto a los requisitos de constitucionalidad que deben cumplir las normas limitativas del derecho de propiedad que se elaboran para delimitar su función social. Lo ha hecho al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, entre otros, contra el art 18 de la LDV y contra los nuevos apartados 6 y 7 de la LAU que introduce la Disposición final primera de la LDV, en su sentencia, 26/2025, de 29 de enero (STC 26/2025).

Esa sentencia sienta y consolida una importante doctrina según la cual, todas las normas con rango de ley que establezcan límites al ejercicio del Derecho de propiedad, delimitándolo de acuerdo con su función social, deben cumplir 2 requisitos esenciales que son los siguientes:

1. Deben obedecer a una razón objetiva de protección de un interés general prevalente justificado.
2. NO deben imponer medidas tan restrictivas que impidan el normal ejercicio del derecho a la propiedad que se limita, de modo que lo hagan irreconocible.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 26/2025, ha declarado que, tanto el art 17 de la LDV que ampara la declaración de las ZMRT, como el art. 17, apartados 6 y 7 de la LAU que limita el precio máximo de los alquileres en esas zonas por un tiempo limitado, son medidas adecuadas, por 4 motivos:

- Porque están justificadas por la situación objetiva de emergencia que se está viviendo en todo el Estado, a causa de la evolución de los precios para acceder las viviendas en cualquiera de sus formas (alquiler o compra).
- Porque se trata de medidas excepcionales y limitadas, tanto territorial, como temporalmente.
- Porque buscan promover la accesibilidad a la vivienda residencial para el mayor número de población posible y ese interés es coincidente con el prevalente de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada que establece el art 47 de la CE.
- Porque no afectan al contenido esencial del derecho de propiedad, dado que no frustran la posibilidad de obtener un rendimiento económico a la persona propietaria, sino que únicamente lo limitan. Según el Tribunal Constitucional, limitar la **máxima** expectativa de negocio económico de la persona propietaria, pero

sin eliminarla y manteniéndola acorde con los precios de mercado, no hace irreconocible el Derecho de Propiedad.

Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento de Derecho 5, apartado C) de la indicada sentencia 26/2025, con el siguiente tenor literal:

“c) Debemos detenernos ahora en la finalidad que el legislador atribuye a esta medida. De acuerdo con el preámbulo de la Ley 12/2023 (apartado III, párrafo 48) «en la disposición final primera, se establece un mecanismo de carácter excepcional y acotado en el tiempo, que pueda intervenir en el mercado para amortiguar las situaciones de tensión y conceder a las administraciones competentes el tiempo necesario para poder compensar en su caso el déficit de oferta o corregir con otras políticas de vivienda las carencias de las zonas declaradas de mercado residencial tensionado». Tras hacer referencia tanto a la medida introducida en el apartado 1 de la disposición final primera que modifica el art. 10 LAU mediante la regulación de una prórroga extraordinaria del contrato de alquiler de vivienda, como a la incorporada en el apartado 6 del art. 17 LAU antes analizado, se afirma respecto de la medida que a los efectos de este recurso interesa, lo siguiente (apartado III, párrafo 49): «Asimismo, en estas zonas de mercado residencial tensionado, cuando el propietario sea un gran tenedor, o en el caso de viviendas que no hubiesen estado arrendadas como vivienda habitual en los últimos cinco años cuando ello se justifique en la declaración de la zona, no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia, cuya aplicación se define a través de una nueva disposición transitoria que se introduce en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos».

A la vista de lo anterior, la previsión contenida en el art. 17.7 LAU que se combate por los recurrentes se conceptúa, así, como una medida regulatoria de los contratos de arrendamiento de vivienda mediante el acotamiento desde el inicio del contrato del límite máximo de la renta a abonar por el arrendatario atendiendo a un indicador oficial de precios de referencia. Con ello, lo que se persigue es hacer frente a la carestía de vivienda en las denominadas zonas de mercado residencial tensionado, favoreciendo su accesibilidad a niveles asequibles.(...)

(...) Se trata, por tanto, de una figura cuyo ámbito de aplicación es excepcional y limitado, tanto territorial como temporalmente. Que por razones subjetivas (grandes tenedores

de vivienda) o por la imposibilidad de aplicar otras formas de actualización de rentas (al no existir arrendamientos previos sobre la vivienda) a los nuevos contratos de alquiler de vivienda en esas zonas se asocie un sistema de contención de precios fijado de manera objetiva y que les asegura una rentabilidad acorde con la situación en la zona, como se ha visto, **no puede decirse que produzca un perjuicio patrimonial relevante a los arrendadores**. Estos no vienen obligados por la Ley 12/2023 a poner en el mercado de alquiler, las viviendas de su propiedad, ni tampoco se les obliga a fijar un precio antieconómico.

Pues bien, desde la perspectiva del respeto al contenido esencial del derecho de propiedad, **la limitación de rentas que introduce la disposición final cuestionada, no cabe duda, supone una afectación del derecho de propiedad, concretamente de la utilidad económica del bien –en este caso inmueble– que se arrienda. Pero la medida afecta de forma muy tangencial al derecho de propiedad sobre la vivienda, teniendo en cuenta su ámbito de aplicación territorial y temporal, y que el límite de renta que se impone está apegado al valor de mercado. Estamos ante una limitación que en modo alguno cercena o hace irreconocible el derecho.**

Cabe reseñar que, en lo que a la limitación de rentas de alquiler se refiere, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recuerda que el control a través de este tipo de medidas entra dentro de una esfera que permite un amplio margen de apreciación al Estado, y su aplicación, a menudo, puede ser causa de reducciones significativas en la cantidad de renta a cobrar, aunque no pueden producirse resultados manifiestamente irrazonables (SSTEDH de 15 de septiembre de 2009, asunto Amato Gauci c. Malta, § 62, y de 30 de julio de 2015, asunto Zammit y Attard Cassar c. Malta, § 62). Ese canon se respeta aquí, estando la regulación española que se enjuicia, como ha quedado expuesto, muy lejos de la que resultó censurada en las SSTEDH de 19 de junio de 2006, asunto Hutten-Czapska c. Polonia, § 225, o de 28 de enero de 2014, asunto Bittó y otros c. Eslovaquia, § 115.

Lo que se les impide a los propietarios afectados es exigir rentas por encima de ciertos límites, que se fijan en atención a la realidad de cada mercado de vivienda, debiendo tenerse en cuenta que la especulación sobre la misma no está protegida por el art. 33 CE y además es contraria al art. 47 CE, existiendo un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para su evitación (por todas, STC 141/2014).

f) Consecuencia de todo ello es que **debe descartarse la queja de inconstitucionalidad dirigida por los recurrentes contra el art. 17.7 LAU, introducido por la disposición final primera apartado 3 de la Ley 12/2023.** Por la ubicación de la vivienda y durante un tiempo limitado, en atención bien a las condiciones del propietario y su capacidad de influencia en el mercado, o bien a la no existencia de alquileres recientes que tomar como referencia, **se aplica una limitación de precios en la renta que no puede considerarse injustificada ni excesivamente gravosa y por lo tanto no vulnera el art. 33 CE.**

Es una medida que busca promover la accesibilidad de vivienda residencial, en lo que a las denominadas zonas de mercado residencial tensionado se refiere, con sus peculiaridades espaciales y temporales, con el objetivo de atender adecuadamente la demanda de vivienda habitacional en alquiler a un precio razonable. En cuanto al medio empleado, lo que la norma sometida a nuestro control de constitucionalidad impone es una modulación de la renta libremente pactada al inicio del contrato de arrendamiento de vivienda, no pudiendo aquella exceder del límite máximo que resulte de la aplicación de un sistema de índices de precios de referencia que atiende a la localización y características de la vivienda objeto de arrendamiento. **Lo que se ve afectado es una expectativa de beneficio económico que no conforma el contenido esencial del derecho de propiedad y existe una relación razonable o equilibrio justo entre los medios empleados y la finalidad pretendida, sometiendo a los propietarios de viviendas previstos en los dos párrafos del art. 17.7 LAU a una carga que no puede ser considerada desproporcionada o excesiva**

De acuerdo con esta doctrina constitucional, la medida limitativa que ahora se propone en el ámbito de las adquisiciones de vivienda (que sólo se admitan para su destino a ser la vivienda propia de las personas adquirientes), resulta ser plenamente constitucional si se adopta también de forma excepcional, territorial y temporalmente. Es decir, si se adopta en el ámbito de las ZMRT, como ocurre en el caso de la limitación de las rentas de alquiler.

En efecto, si se hace así, en primer lugar, no se estará imponiendo una limitación que quede incorporada en el estatuto básico del derecho de

propiedad con carácter permanente y definitivo, sino que, únicamente se impondrá con carácter limitado, tanto en el tiempo como en el espacio, en los ámbitos territoriales donde se acredite la existencia de un riesgo cierto de pérdida del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada.

Se cumple con ello, con el primer requisito de constitucionalidad que se exige para toda medida limitativa del Derecho de Propiedad: la existencia de una causa objetiva que justifique la protección del interés general. Esta será exactamente la misma que ha llevado a la delimitación de la ZMRT y que ya se sabe que cuenta con el refrendo del Tribunal Constitucional.

En segundo término, la medida limitativa no hará irreconocible el derecho de propiedad mientras se aplique, porque seguirá permitiendo las adquisiciones de inmuebles como algo inherente al ejercicio propio del Derecho de propiedad. Y aunque rebaje la expectativa del beneficio económico previsto con su adquisición (no será tan alto como el que el que se obtendría si se volviera a vender a un inversor o se alquilase a quien no tenga intención de implantar su residencia habitual en la vivienda adquirida), la expectativa de beneficio no se elimina para el adquiriente, porque si se desdice de su inicial intención de vivir en la vivienda que adquirido (recordemos que esa hubiera debido ser la intención inicial porque si no, no hubiese podido adquirirla) puede, o bien, volver a venderla a alguien que quiera destinarla a su vivienda habitual, o bien, ponerla en arrendamiento a quien quiera destinarla a su vivienda habitual y permanente, por un periodo largo y a un precio razonable propio de la ZMRT.

Además, se acredita que esta medida limitativa es la única jurídicamente admisible ante la situación excepcional acreditada de riesgo de pérdida del derecho de acceso a la vivienda para la mayor parte de la población, porque son, precisamente el resto de

adquisiciones, (las que se hacen **con fines especulativos** para volver a vender a un precio superior o para poner en alquiler para un uso distinto al de vivienda) las que lo están poniendo en riesgo.

Por tanto, de acuerdo con la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional, la medida limitativa de las adquisiciones de inmuebles para su destino a la vivienda propia de la persona adquiriente, se revela como necesaria y plenamente acorde con la CE.

4. Norma a través de la que incorporar la medida limitativa en el ordenamiento jurídico.

Como se ha visto, en materia de arrendamientos urbanos las medidas limitativas del ejercicio del derecho de propiedad se establecieron en el art 18 de la LDV que reguló las ZMRT y en los apartados 6 y 7 del art. 17 de la LAU, introducidos por la Disposición final primera de la propia LDV

Nada impide que se puedan realizar **nuevos ajustes** normativos o introducir **nuevas normas** con rango de ley para establecer nuevas limitaciones ajustadas a Derecho que perfilen el derecho de propiedad de las viviendas de acuerdo con su función social, con el fin de garantizar adecuadamente el derecho de la población, de acceso a una vivienda digna y adecuada.

Actualmente, no existe en nuestro ordenamiento jurídico una norma sustantiva que prevea de forma expresa la concreta posibilidad de limitar las adquisiciones de bienes inmuebles para destinarlos a la vivienda de la persona que los adquiera, ni en el ámbito estatal ni el autonómico. Eso puede hacerse a partir de ahora y existen dos 2 formas de hacerlo: o bien, desde el ámbito estatal creando una norma autónoma con rango de Ley que establezca el régimen limitativo

completo del derecho de propiedad sobre las viviendas para las ZRMT, o bien, desde el ámbito autonómico.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, la limitación se puede vehicular, a su vez, de 2 formas distintas:

en una materia de la que sea competencia exclusiva de éstas, al amparo de lo previsto en el art. 148 de la CE de la la cde dos formas distintas:

1. Creando una norma autonómica con rango de Ley (Ley, Decreto Ley o Decreto legislativo) en materia de urbanismo en la que las Comunidades autónomas tienen competencia plena, que establezca dicho régimen limitativo.
 2. Aprovechando la existencia de otra norma con rango de Ley que ya exista en materia de urbanismo y que prevea, con carácter general, la posibilidad de intervenir en el mercado inmobiliario para, a partir de esa norma general de cobertura, concretar mediante reglamento la medida de intervención consistente en limitar las adquisiciones de inmuebles para su destino a la vivienda de quien los adquiere. Esto último ya lo permite ya hoy el ordenamiento urbanístico, porque una norma con rango de Ley permite la intervención del mercado inmobiliario por razones urbanísticas, concretando esa posibilidad a través del planeamiento urbanístico.
- 4.1. El ámbito estatal: La introducción de la medida mediante una norma autónoma con rango de Ley.

Como se ha razonado, el Tribunal Constitucional ha avalado la medida limitativa del derecho de propiedad consistente en el establecimiento de un tope máximo de precios de alquiler al declarar la constitucionalidad de los nuevos apartados 6 y 7 del art 17 de la LAU, introducidos por la

Disposición final primera de la LDV. El Tribunal de garantías ha basado su declaración de constitucionalidad en dos notas esenciales: que la medida se contenga en **una norma con rango de Ley y su temporalidad**, porque se concibe su aplicación sólo mientras dure el riesgo de pérdida del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada para la mayor parte de la población, dado que su aplicación sólo es posible en las ZMRT, que el art 17 de la LDV ya prevé que se delimiten para un ámbito temporal de 3 años, aunque prorrogables.

Pues bien, desde el ámbito estatal, el requisito de la temporalidad hace difícil que la medida se pueda incorporar al Código Civil (ya sea el común o los forales) porque, aunque cumpla el requisito de ser normas con el rango de Ley que se exige, lo que regulan esas leyes sustantivas es **el estatuto básico del derecho de propiedad** y no las situaciones excepcionales en relación a la aplicación de ese estatuto básico, y el estatuto básico del derecho no tiene vocación de temporalidad, sino de permanencia.

De hecho, si bien se mira, el art 348 del Código Civil lo que hace es, precisamente, externalizar de su codificación las situaciones excepcionales que admite que pueden limitar el estatuto básico de la propiedad, porque, aunque esas limitaciones las anuncia como posibles en el propio precepto, las sitúa fuera del Código Civil, concretamente, en las leyes que las establezcan. Así lo dispone con el siguiente tenor literal:

*“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones **que las establecidas en las leyes.**”*

En este caso, sucede que la medida limitativa está ligada a un supuesto de hecho excepcional que es la existencia de un riesgo de pérdida del derecho de acceso a la población a una vivienda digna y adecuada en los términos previstos en el art 47 de la CE a causa de un

comportamiento anormal del mercado inmobiliario que es necesario revertir de forma necesaria y urgente. Ese riesgo puede desaparecer si aplica temporalmente una medida concreta, pensada para eliminarlo.

Siendo así, nada impide que la norma válida para establecer ese régimen de excepcionalidad en cuanto al ejercicio normal del poder de disposición de los bienes inmuebles destinados a uso residencial en la ZMRT sea un **Real Decreto Ley**, porque esa norma tiene el rango de ley exigido y, además, su presupuesto habilitante es, precisamente, un “*caso de extraordinaria y urgente necesidad*”, de acuerdo con lo previsto en el art 86.1 de la CE.

El Tribunal Constitucional ha acotado los límites dentro de los cuales pueden dictarse los Real Decretos-Leyes por parte del poder ejecutivo, estableciendo básicamente 2 presupuestos de necesario cumplimiento. En primer lugar, un **presupuesto habilitante**, consistente en la existencia real de una situación extrema y urgente necesidad y, en segundo término, un **presupuesto excluyente**, consistente en prohibir que se pueda incidir en la regulación de los Derechos Fundamentales, pero entendiendo por tal incidencia, que se haga una “*regulación directa del derecho fundamental que afecte **al contenido esencial** de tal derecho*”.

Así en cuanto al presupuesto habilitante el Tribunal Constitucional ha establecido que la apreciación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad le corresponde al Gobierno al impulsar la norma, pero también al Congreso al convalidarla, y requiere una justificación explícita y razonada de las causas de necesidad que deben quedar establecidas en su exposición de motivos. Además, se requiere una **coherencia** entre la causa de necesidad urgente y extrema invocada y la medida que se adopta, de forma que no cabe establecer una regulación estructural ordinaria mediante un Real Decreto Ley, sino,

exclusivamente la regulación excepcional y extraordinaria que sea acorde con las razones de urgente y extrema necesidad que la justifica.

Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia 17/2023 de 9 de marzo (STC 17/2023) que, con citas de otras establece lo siguiente:

“Este tribunal ha resumido en numerosas sentencias (por todas, SSTC 34/2017 , de 1 de marzo, FJ 3 (EDJ 2017/31449); 14/2020 , de 28 de enero, FJ 2 (EDJ 2020/505109); y 40/2021 , de 18 de febrero, FJ 2 (EDJ 2021/504968)) la doctrina relativa al régimen constitucional del decreto-ley y su presupuesto habilitante, lo que nos dispensa de reiterarla una vez más. Baste recordar ahora que:

*(i) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad “no constituye una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero **límite** jurídico a la actuación mediante decretos-leyes” (SSTC 14/2020 , FJ 2 (EDJ 2020/505109), y 40/2021 , FJ 2 (EDJ 2021/504968)).*

*(ii) La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad “constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este tribunal controlar que ese juicio político no desborde los **límites** de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos leyes” (STC 40/2021 , FJ 2 (EDJ 2021/504968)). En definitiva, corresponde a este tribunal “un ‘control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno’ (STC 142/2014 , de 11 de septiembre, FJ 3 (EDJ 2014/166324), y las que allí se citan)” [SSTC 34/2017 , FJ 3 b) (EDJ 2017/31449), y 14/2020 , FJ 2 (EDJ 2020/505109)].*

(iii) El control externo sobre la concurrencia del presupuesto habilitante ha de superar, en todo caso, un doble canon. El primero se concreta “en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley” (STC 40/2021 , FJ 2). A (EDJ 2021/504968) este respecto, el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante

“siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982 , de 31 de mayo, FJ 4 (EDJ 1982/29); 182/1997 , de 28 de octubre, FJ 4 (EDJ 1997/6344); 11/2002 , de 17 de enero, FJ 4 (EDJ 2002/203), y 137/2003 , de 3 de julio, FJ 3 (EDJ 2003/30552))” [STC 34/2017 , FJ 3 d) (EDJ 2017/31449)].

*(iv) El segundo canon del control externo del presupuesto habilitante exige que “exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente” (STC 40/2021 , FJ 2 (EDJ 2021/504968)). En relación con este canon, “se ha fijado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el **Real Decreto-ley** controvertido” [STC 34/2017 , FJ 3 e) (EDJ 2017/31449)].*

En cuanto al presupuesto excluyente, el Tribunal Constitucional ha establecido que la prohibición que se contiene en el art 86.1 de la CE de que los Reales Decretos Leyes puedan incidir en la regulación de los Derechos Fundamentales, se debe entender referida a que no puede establecer una regulación de **“el régimen general** o se vaya en contra del contenido o de los elementos esenciales de los derechos, deberes y libertades del título I” de la CE, pero sí que pueden introducir “una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y **temporal**, que no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda, **ni afecta a su contenido esencial**” y “que incide mínimamente y **de forma temporal** sobre la posesión o capacidad de disposición”.

Así lo ha establecido el Tribunal de Garantías en su sentencia 15/2023, de 7 de marzo de 2023, que con cita de la sentencia de 9/2023 de 22 de febrero (STC 9/2023), establece lo siguiente:

“Desestimada la tacha de inconstitucionalidad relativa al presupuesto habilitante de los incisos impugnados, examinaremos si vulneran o no los límites materiales de los decretos-leyes. Estos

“no podrán afectar”, entre otras materias, a los “derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I” (art. 86.1 CE (EDL 1978/3879)), entre los que se encuentra el derecho de propiedad privada (art. 33 CE (EDL 1978/3879)). A tal efecto es necesario recordar la doctrina constitucional en relación con la interpretación de dichos límites.

a) Por lo que atañe a la interpretación de los límites materiales previstos en el art. 86.1 CE (EDL 1978/3879), hemos indicado que la cláusula restrictiva “no podrán afectar” debe ser objeto de una lectura equilibrada, que ni reduzca a la nada el decreto-ley (resultado que se produciría si se **entendiese el término “afectar” en sentido literal, esto es, como sinónimo de “incidir”**), **ni permita que a través de este instrumento normativo se regule el régimen general o se vaya en contra del contenido o de los elementos esenciales de los derechos, deberes y libertades del título I** (STC 111/1983 , de 2 de diciembre, FJ 8 (EDJ 1983/111), seguida de otras muchas; entre las más recientes la STC 16/2021 , de 28 de enero, FJ 5 (EDJ 2021/504201)).(...)

(...) c) **Durante la pendencia de este proceso se ha dictado la STC 9/2023 (EDJ 2023/527395) , resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 998-2021, dirigido contra los mismos incisos ahora examinados de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 (EDL 2021/675). Aquel recurso de inconstitucionalidad y el presente formulan a los incisos impugnados reproches similares en cuanto a los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE (EDL 1978/3879)) en conexión con el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE (EDL 1978/3879)).**

La citada STC 9/2023 (EDJ 2023/527395) desestimó este motivo de impugnación por considerar que los incisos recurridos regulaban “una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda, ni afecta a su contenido esencial” y “que incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición, incidencia que además podrá ser objeto de compensación económica, como se desprende de las disposiciones adicionales segunda y tercera del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre” (FJ 4).

Como indicamos entonces, esta es la conclusión a la que conduce la lectura de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 (EDL 2021/675) en su contexto normativo, esto es, en el marco del resto de los apartados del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 (EDL 2020/8052). Según este precepto —en la redacción dada por

el Real Decreto-ley 1/2021 (EDL 2021/675)—, la suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante, y que traiga causa de un proceso penal, está sujeta a varias condiciones previas, que limitan considerablemente el alcance de la medida.

En primer lugar, el afectado debe ser una persona económicamente vulnerable sin alternativa habitacional como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por la Covid-19, en los términos fijados por el art. 5 a) (situación de desempleo o ERTE; pérdida sustancial de ingresos en el caso de empresarios y autónomos; discapacidad; etc.). Además, al carecer en todo caso de título habilitante, habrá de ser persona en situación de dependencia, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad (art. 1 bis , apartado 3). La segunda condición es de carácter temporal, pues la medida extraordinaria dejaba de producir efectos tras el fin del estado de alarma.

En tercer lugar, la medida no se aplica a cualesquiera propietarios, sino solo a aquellos que sean personas jurídicas o que, siendo personas físicas, sean titulares de más de diez viviendas (art. 1 bis , apartado 2). Como cuarto límite , se establece que la suspensión no procederá: (i) si la entrada o permanencia ha tenido lugar en la vivienda habitual o segunda residencia propiedad de una persona física o de la que disfrute un tercero por cualquier título válido, incluso si el propietario es una persona jurídica; (ii) si la entrada en la vivienda se ha producido mediando intimidación o violencia sobre las personas, o si la misma se está utilizando para realizar actividades ilícitas; (iii) cuando se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social ya adjudicada; y (iv) cuando haya tenido lugar con posterioridad a la entrada en vigor de la norma (art. 1 bis , apartado 7). En quinto y último lugar, la aplicación de la medida de suspensión no es general y automática, sino que será adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran: extrema necesidad o la existencia o no de alternativa habitacional (art. 1 bis, apartado 2).

De todo ello colegíamos entonces, y debemos reiterar ahora, que **los incisos impugnados no vulneran el art. 86.1 CE (EDL 1978/3879) en conexión con el art. 33 CE. En efecto, con ellos no se acomete una regulación directa del derecho de propiedad de la vivienda, ni se afecta al contenido esencial de tal derecho, sino que se incide en las facultades protegidas de manera temporal** y solo en supuestos en que concurran exigentes requisitos establecidos con carácter cumulativo, y previa valoración ponderada de las circunstancias de cada caso concreto por parte del órgano judicial. Más precisamente,

lo que hacen dichos incisos es extender a los procesos penales la suspensión de lanzamientos ya introducida en su momento, para determinados juicios verbales en el ámbito civil, por el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre (EDL 2020/40657). Medida de suspensión que, por otra parte, no es extraña a nuestro ordenamiento jurídico, pues ya fue introducida, también por vía de urgencia, por el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre (EDL 2012/235901), de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, encuadrados en colectivos especialmente vulnerables.

Es importante traer a colación en este punto otra sentencia del Tribunal Constitucional: la 93/2015, de 14 de mayo (93/2015). Mediante esa sentencia, el Tribunal de garantías ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda Ley, que modificó el art 1.3 del 1/2010, de 8 de marzo, de Vivienda de Andalucía. La nueva redacción del precepto establecía, literalmente, que "*Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico*". Por tanto, el precepto regulaba una situación conexas con el objeto de la medida limitativa que se propone de sólo admitir las adquisiciones de vivienda para su uso como tal por el adquiriente, porque en ambas se limita el poder de disposición de la vivienda a un solo uso posible

Pues bien, lo relevante no es la consideración del Tribunal Constitucional respecto a que la atribución de un uso habitacional exclusivamente afecte al poder de disposición de la persona propietaria y que eso incida en el Derecho fundamental a la propiedad que regula el art 33 de la CE, sino que lo relevante es que en el caso enjuiciado en esa sentencia de 14 de mayo (93/2015) la regulación limitativa de las facultades inherentes al derecho de propiedad que se introdujo mediante un Decreto Ley **no se hizo con carácter temporal, sino ordinario y definitivo**, y fue esa vocación de permanencia la que llevó al Tribunal Constitucional a declarar inconstitucional la medida porque

a través de un Decreto Ley se estaba imponiendo una “**regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda**” que no es admisible para esta tipo de normas.

Así lo establece la indicada sentencia del Tribunal Constitucional, con el siguiente tenor literal:

Este precepto legal, en la parte a la que debe ceñirse nuestro enjuiciamiento, **impone al propietario de una vivienda "el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico". El derecho constitucional afectado es, por tanto, el de propiedad privada** (art. 33 CE (EDL 1978/3879)), que "se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir" (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2 (EDJ 1987/37)).

La previsión contenida en el precepto impugnado, más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, **se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad**. En cuanto a lo primero, el art. 1.3, en lugar de ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda, se endereza a establecer que el único uso posible de un determinado tipo de bienes debe realizarse de un modo efectivo, con la influencia consecutiva que esa imposición tiene también sobre el poder de disposición, dado que se reducirá notablemente el mercado de compradores y cambiarán las condiciones en que éstos estarán dispuestos a adquirir el bien. Respecto a lo segundo, al deber impuesto en el art. 1.3 subyace una cierta definición de la función social de la propiedad de esta clase de bienes, como se desprende de la Exposición de Motivos donde se lee que "siendo [...] finalidad propia de la vivienda la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo [...] su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social".

Se trata, en conclusión, y a diferencia de las SSTC 111/1983 (EDJ 1983/111) y 329/2005, **de una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda**, y no de la disciplina de un sector material en el que dicho derecho constitucional pueda incidir, como por otra parte se deriva de la propia dicción de la norma andaluza al señalar que el deber de uso efectivo del bien "forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda", expresión que no alude al concepto homónimo del art. 53.1 CE (EDL 1978/3879), pues es obvio que esa noción no puede ser precisada por el legislador sino que le vincula, así como que "no determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades, [de modo que] las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal" (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2 (EDJ 1981/37)) conforme a los criterios enunciados en su jurisprudencia (por todas, SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8 (EDJ 1981/11); y 112/2006, de 5 de abril, FJ 10). Debe entenderse, por el contrario, que viene a reconocer que **el deber que impone es una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo**.

Por todo lo razonado, debemos concluir que el art. 1.3 concurre a establecer **el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar "afectación" del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley**. Esta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley, que deriva del principio democrático que el apartados 1 del art. 1 CE (EDL 1978/3879) impone a todas las instituciones del Estado en su conjunto y se refleja en el art. 86.1 CE (EDL 1978/3879) como requerimiento mínimo, por lo que el precepto autonómico establece un contenido del derecho de propiedad de la vivienda que lo afecta, en el sentido del art. 86.1 CE (EDL 1978/3879), y por tanto entra a regular un ámbito excluido del decreto-ley y pretende delimitar un contenido esencial para lo que ningún legislador es competente.

Según la sentencia transcrita, la limitación del poder de disposición no era el problema para considerar inconstitucional la medida, sino que el problema era su vocación de permanencia, lo que incorporaba la limitación en el estatuto básico del derecho de propiedad de las viviendas en Andalucía. Si se hubiese adoptado la misma medida, pero con carácter temporal, el Tribunal Constitucional no hubiese declarado su inconstitucionalidad, porque como se ha razonado ya, el propio Tribunal al pronunciarse sobre la medida temporal que limita los precios de los alquileres de las viviendas en la ZMRT, ha establecido en su reciente sentencia 26/2025, de 29 de enero, que “**la medida afecta de forma muy tangencial al derecho de propiedad sobre la vivienda, teniendo en cuenta su ámbito de aplicación territorial y temporal**”.

Por tanto, la doctrina constitucional recogida y sistematizada en las sentencias transcritas deja bien claro que la nota de temporalidad de la medida limitativa del poder de disposición de una vivienda, es el requisito necesario e imprescindible para que pueda ser la medida limitativa pueda ser regulada mediante un Real Decreto Ley, porque es esa temporalidad la que impide que pueda considerarse dicho límite como integrante de “**una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo**”.

Al margen del Real Decreto Ley, la medida limitativa podría incorporarse también al ordenamiento jurídico estatal mediante la figura del **Real Decreto Legislativo**. Esta es también una norma con rango de Ley, pero, a diferencia del Real Decreto Ley, necesita que, previamente, el Congreso haya delegado al Gobierno la elaboración de la norma. Aquí no es necesaria la nota de extrema urgencia y necesidad que sí requiere el Real Decreto Ley para poder dictarse, por lo que no hay riesgo de que pueda interpretarse que la limitación del poder de disposición constituya una regulación directa y general del derecho de

propiedad, dado que, en la negada hipótesis que así fuera, nada impediría que el Real Decreto legislativo pudiera aprobarse.

Por tanto, para poder optar por esta vía sería necesario un consenso previo para asegurar las mayorías necesarias que permitan al congreso delegar en el ejecutivo la elaboración de la norma.

Finalmente, hay que reseñar que, en caso de optarse por cualquiera de las dos normas autónomas para la implementación de la medida limitativa, sería necesario establecer una regulación completa que habría de incluir los mecanismos de control para la eficacia de la medida y los medios de fiscalización para asegurar su eficacia.

Las comunidades autónomas tienen plena capacidad legislativa en el ámbito de sus competencias exclusivas delimitadas en el art. 148 de la Constitución Española de 1978.

4.2. El ámbito autonómico: la introducción de la medida en el ámbito autonómico, mediante una norma con rango de Ley

Cabe la posibilidad de que se pueda considerar que la cobertura normativa de la medida limitativa del derecho de propiedad en relación con las adquisiciones de inmuebles para el uso de vivienda del adquirente (o para el de otra persona en condiciones de tiempo y precio no especulativas) pueda provenir de una norma con rango de Ley de ámbito autonómico, ya sea de nueva creación, o que ya exista y que establezca la habilitación de un modo amplio pero suficiente permitiendo su posterior concreción mediante desarrollo reglamentario. En ambos casos, la norma limitativa debe tener un alcance temporal y debe situarse en materia de urbanismo.

4.2.1. El desarrollo urbanístico NO sostenible como punto de partida.

La situación de partida para que una comunidad autónoma pueda establecer límites al derecho de propiedad limitar sigue siendo la necesidad de protección de los intereses generales que corren un riesgo cierto y fundado de ser inminentemente lesionados. Pero la situación objetiva de riesgo que justifica la limitación de las adquisiciones de inmuebles de uso residencial sólo para destinarlo a la vivienda de la persona adquirente, **es el de la acreditación de un desarrollo urbanístico NO sostenible** en una ciudad o en una concreta parte de ella, en caso de que esta limitación no se adopte. Tal disfunción es la que ampara la intervención de los poderes públicos de las Comunidades Autónomas para corregirla, sea cual sea la causa que la provoque, en ejercicio de sus legítimas competencias en materia de urbanismo.

El concepto de desarrollo urbanístico sostenible está hoy perfectamente definido en las leyes de suelo, tanto en Real Decreto Legislativo 7/20025 de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo y la Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU), de ámbito estatal, como en la mayor parte de las legislaciones urbanísticas autonómicas.

En cuanto a la legislación estatal, el artículo 3.1 del TRLSRU, empieza imponiendo a las administraciones publicas el mandato de ejercer sus competencias urbanísticas de “*regulación, ordenación y uso del suelo*”, con el objetivo de satisfacer el interés general, y las obliga a garantizar que el desarrollo urbanístico sea siempre sostenible. En cuanto al suelo urbano en particular, el apartado 3 de este mismo artículo 3 del TRLSRU consolida este principio, obligando a los poderes públicos a formular y desarrollar políticas públicas, en el marco de sus competencias, relativas a la regulación, ordenación, ocupación,

transformación y uso del suelo, que garanticen la **“sostenibilidad social”**, **“la cohesión territorial”** y posibiliten el **“uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual, en un contexto urbano integrado socialmente”**.

Así lo establecen los apartados 1 y 3, subapartados a), b) del artículo 3 del TRLSRU, con el siguiente tenor literal:

“Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

*1. Las políticas públicas **relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible**, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*

*(...) 3. **Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:***

*a) **Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano** seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e **integrado socialmente**, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminan o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejor en su gestión.*

*b) **Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social** y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.*

*(...) g) **Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial**, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, **favoreciendo** la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como **la cohesión y la integración social**.*

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

El contenido de este precepto es **directamente imperativo** y no es una simple declaración de principios. La regulación que se contiene en el TRLSRU, respecto a la necesidad de que las ordenaciones urbanísticas en suelo urbano se formulen y desarrollen garantizando la *sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial*”, es un auténtico mandato con fuerza imperativa que el legislador estatal dirige a las administraciones públicas con competencias urbanísticas y que obligatoriamente éstas deben cumplir porque en el TRLSRU **el desarrollo urbanístico sostenible no es dispensable.**

En cuanto a las legislaciones urbanísticas autonómicas, la mayoría de ellas incorporan en su articulado el concepto de desarrollo urbanístico sostenible y, por tanto, también lo elevan a mandato imperativo, determinando su alcance y requiriendo a las administraciones competentes en materia urbanística la configuración de modelos de ocupación del suelo urbano que eviten la dispersión en el territorio y favorezcan la cohesión social. Igual que hace el legislador estatal, **esas leyes autonómicas obligan a esas mismas administraciones a garantizar ese objetivo de desarrollo urbanístico sostenible en el ejercicio de sus competencias urbanísticas.**

Así, el artículo 3.1, apartados a), c), d) y e) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de **Andalucía** establece lo siguiente:

“Artículo 3. Fines específicos de la actividad urbanística.

1. Son fines de la actividad urbanística los siguientes:

- a) **Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales,** culturales,

económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía.

b) (...)

c) Subordinar los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad, al interés general definido por esta Ley y, en su virtud, por la ordenación urbanística.

d) Delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, usos y formas de aprovechamiento, conforme a su función social y utilidad pública.

e) Garantizar la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, la adecuada dotación y equipamiento urbanos y el acceso a una vivienda digna a todos los residentes en Andalucía, evitando la especulación del suelo.”

Igualmente, el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Urbanismo de **Aragón**, eleva a categoría de norma jurídica el principio del desarrollo urbanístico sostenible y vincula el ejercicio de la actividad urbanística a garantizar ese objetivo. Lo hace en sus artículos 3, a) y 4.1, a), del siguiente modo:

“Artículo 3. Principios.

La actividad urbanística se desarrollará para la consecución de los objetivos establecidos en el artículo siguiente conforme a los siguientes principios:

a) Desarrollo sostenible, armonizando el uso racional de los recursos naturales y los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del patrimonio cultural y del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación y fomentando la eficiencia energética.

Artículo 4. Objetivos.

1. Son objetivos de la actividad urbanística, en el marco de los principios anteriores, los siguientes:

a) Lograr un desarrollo sostenible, equilibrado y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales,

económicos y ambientales, **con el fin fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Aragón.**

En Asturias la garantía del desarrollo urbanístico sostenible la establecen los artículos 1, c) y 4, h), del Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con el siguiente tenor literal:

“Artículo 1. Objeto del Texto Refundido.

El presente Texto Refundido tiene por objeto en el Principado de Asturias:

*(...) c) **Regular la actividad urbanística, en el marco de una ordenación del territorio basada en el** equilibrio entre bienestar económico y **desarrollo sostenible.** (...)*

(...) Artículo 4. Fines de la actividad urbanística.

***Son fines propios de la actividad urbanística,** en desarrollo de los principios rectores enunciados en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución, los siguientes:*

*(...) h) **Favorecer un desarrollo cohesionado y equilibrado de los núcleos urbanos y rurales en términos sociales, económicos, culturales y ambientales, con el objetivo último de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de todos los ciudadanos.**”*

En Canarias, la garantía del desarrollo urbanístico sostenible en la ordenación urbanística de las ciudades, la impone, por remisión a la normativa estatal (RDL 7/2015), el artículo 3.8 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que establece lo siguiente:

“Artículo 3. Desarrollo sostenible.

*(...)8. En todo caso, **la intervención sobre el suelo y su ordenación atenderá a los principios de desarrollo territorial y urbano sostenibles señalados por la legislación básica estatal.***

En Castilla y León, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, también garantiza el desarrollo urbanístico sostenible del suelo urbano, en su artículo 4, b), del siguiente modo:

“Artículo 4. Actividad urbanística pública.

*En aplicación de los principios constitucionales de la política económica y social, desarrollados en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, **la actividad urbanística pública se orientará a la consecución de los siguientes objetivos:***

*b) **Establecer una ordenación urbanística para los municipios de Castilla y León, guiada por el principio de desarrollo sostenible, que favorezca:***

*1.º **El desarrollo territorial y urbano equilibrado y solidario,** basado en el uso racional de los recursos naturales y orientado a la articulación e integración del término municipal a escala de Castilla y León, de España y de la Unión Europea (...).*

(...) 3.º El cumplimiento del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible para todas las personas, libre de ruido y otras inmisiones contaminantes, y emplazada en un entorno urbano adecuado.

*4.º **La cohesión social de la población, mediante la mezcla equilibrada de usos, actividades y grupos sociales,** la integración de los sistemas e infraestructuras de transporte y la previsión de las dotaciones necesarias en condiciones óptimas de accesibilidad y funcionalidad.”*

En Cataluña, los apartados 2 y 3, del artículo 3 del DL 1/2010, establecen que el desarrollo urbanístico sostenible comporta la obligación de configurar modelos de ordenación en suelo urbano que garanticen la cohesión social y eviten la dispersión territorial y vinculan también a las administraciones públicas competentes a la consecución de ese objetivo en su actividad urbanística. Lo hacen de la siguiente forma:

“2. El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, comporta también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la

rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales a las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

3. El ejercicio de las competencias urbanísticas tiene que garantizar, de acuerdo con la ordenación territorial, el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible.

En Extremadura, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, también obliga a garantizar el desarrollo sostenible en los modelos de ordenación sobre cualquier clase de suelo, incluido por tanto el urbano, incidiendo expresamente en la necesidad de favorecer la cohesión social en la actuación urbanística. Así lo establece su artículo 2.1, apartados a) y f), del siguiente modo:

“Artículo 2. Principios generales y fines de la ordenación territorial y urbanística.

1. Los principios en los que debe basarse toda actuación en relación con la ordenación territorial y urbanística son:

*a) **El desarrollo sostenible social**, ambiental y económico de los municipios de Extremadura, con el objetivo último de **mantener** y mejorar **la calidad de vida de sus habitantes**.*

*(...) f) **Evitar la especulación del suelo** y garantizar la disponibilidad del mismo para usos urbanísticos, una previsión de dotaciones y equipamientos urbanos adecuada y **el acceso a una vivienda digna**, un domicilio libre de inmisiones contaminantes y en un entorno seguro, saludable y universalmente accesible. Asimismo, **favorecerá la cohesión social**, mediante la regulación del uso del suelo, de forma que se fomente la convivencia equilibrada de grupos sociales, usos y actividades.”*

En Galicia, el art. 5, e) de La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia también obliga a que la actividad urbanística persiga el desarrollo urbanístico sostenible, garantizando el cumplimiento de la función social de la propiedad y la cohesión social. Lo hace con el siguiente tenor literal:

“Artículo 5. Fines de la actividad urbanística.

*La actividad administrativa en materia de urbanismo tendrá, en aplicación de los **principios constitucionales de la política económica y social**, entre otras, las siguientes finalidades:*

*e) Armonizar las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y del paisaje rural y urbano con el mantenimiento, **diversificación y desarrollo sostenible del territorio y de su población, para contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la población.**”*

En Navarra, el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, también obliga a un desarrollo urbanístico sostenible en el suelo urbano. Concretamente, sus artículos 2.2, y 4, apartados e), f) y g) establecen lo siguiente:

“Artículo 2. Principios generales.

*(...)2. Las actividades administrativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen por finalidad el desarrollo territorial sostenible de Navarra, garantizando, en cumplimiento de los principios constitucionales, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, la utilización racional de los recursos naturales, **el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada**, y la conservación, promoción y enriquecimiento del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de Navarra, así como la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.”(…)*

(...) Artículo 4. Fines de la actuación pública con relación al territorio.

Son fines de toda actuación pública de regulación del uso y aprovechamiento de suelo o de utilización de éste:

*(...) e) **Mantener** y mejorar **la calidad del entorno urbano**, regulando los usos del suelo, dotaciones públicas, actividades productivas, comerciales, de transporte, y similares, con el fin de promover un **progreso económico y social equilibrado y sostenible, en un entorno residencial diversificado, asegurando el acceso de los habitantes en condiciones de***

igualdad a los equipamientos y lugares de trabajo, cultura y ocio.

*f) Orientar las actuaciones públicas y privadas para la efectividad **del derecho de todos a una vivienda digna y adecuada;***

*g) Promover el desarrollo económico, **la cohesión social y el desarrollo sostenible** a través del fomento de las actividades productivas y generadores de empleo estable.*

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del **País Vasco** también define el alcance del desarrollo urbanístico sostenible en suelo urbano, incidiendo en la garantía de la cohesión social y en evitación de la dispersión territorial. Lo hace su artículo 3.3, c), con el siguiente tenor literal:

“Artículo 3. Principio de desarrollo sostenible.

3. La ordenación urbanística asumirá, como criterios orientadores, los principios del desarrollo urbano siguientes:

*(...)c) **La ocupación sostenible del suelo**, que contemple su rehabilitación y reutilización, **así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de** la protección de los valores ambientales de **los espacios urbanos**, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad.”*

Por lo tanto, el ordenamiento urbanístico obliga a que el modelo de ordenación de las ciudades sea siempre sostenible, **sin ninguna excepción**, y obliga a los poderes públicos (incluidos los Ayuntamientos) a ejercer sus competencias urbanísticas, garantizando la sostenibilidad del modelo de acuerdo con el contenido de la ley y dotándolos de facultades concretas para hacerlo posible. Esto implica que estos poderes públicos, no sólo tienen que garantizar el desarrollo urbanístico sostenible en el momento de la elección del modelo, **sino también al mantenerlo, cuando, una vez establecido, cualquier acción**

externa (como la del mercado inmobiliario) ponga en crisis su desarrollo y convierta el modelo en NO sostenible.

El incremento desmesurado de los precios de las viviendas en una ciudad, o en una zona de ella (de alquiler o de compra), genera como se ha razonado en el apartado 1 de este trabajo, una situación de desarrollo urbanístico NO sostenible a causa, por un lado, de la descohesión social que provoca el hecho de que sólo puedan acceder a vivir en ella las personas con las rentas más altas, porque son las únicas capaces de pagar los precios que el mercado impone en un ejercicio especulativo del derecho de propiedad y, por otro lado, de la dispersión territorial que provoca que los sectores de población con menos capacidad económica tengan que marcharse de la ciudad a otras peor comunicadas y más alejadas.

Ninguna de esas consecuencias “**posibilita el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano... integrado socialmente**” ni, tampoco, posibilita “**el fomento de la dinamización social**”, y la integración social en el desarrollo urbanístico no es una opción, sino un mandato legal imperativo indispensable.

La selección del mercado sólo a las rentas más altas y sólo en atención a las expectativas más lucrativas de beneficio económico de las personas propietarias genera un régimen clientelar de la ordenación del territorio que es el que el mercado inmobiliario impone, porque es este mercado el que selecciona quién puede acceder o no a vivir habitualmente en la ciudad (o en una determinada parte de ella), **en función, exclusivamente, de su expectativa de negocio**. El derecho a la vivienda que nuestro ordenamiento jurídico define y garantiza, queda subordinado al interés económico, en contra del mandato constitucional que postula exactamente lo contrario y que se contiene en el artículo 128.1 de la CE del siguiente modo:

“1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.”

Por lo tanto, la realidad es que el mercado inmobiliario ha arrebatado, de hecho, las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos respecto a la elección del modelo de ordenación y desarrollo de las ciudades, que el artículo 4 del TRLSRU reserva en exclusiva a los poderes públicos, cuando establece que la selección de este modelo es una función pública “no susceptible de transacción” que, además, se tiene que ejercitar de acuerdo con el interés general y no particular de un determinado agente económico. Todas estas consecuencias contrarias a derecho son las que permiten concluir que el comportamiento del mercado inmobiliario de alquiler y de compra en las ciudades grandes y medianas está imponiendo un desarrollo urbanístico que NO es sostenible, en general.

4.2.2. La introducción de la medida limitativa mediante una norma de la Comunidad Autónoma de nueva creación, con rango de Ley.

Las Comunidades Autónomas tienen capacidad legislativa en el ámbito de las competencias que le atribuye el art 148 de la Constitución Española de 1978. En ese estricto ámbito, el poder legislativo autonómico puede elaborar Leyes en sede parlamentaria y también puede delegar su potestad legislativa en el poder ejecutivo para que éste elabore Decretos ley, sólo para casos excepcionales y de urgente necesidad que luego el legislativo deberá convalidar, y Decretos legislativos, que no será necesario que el poder legislativo convalide porque la delegación es anterior y expresa para que el ejecutivo elabore la norma.

A) Introducción de la medida mediante una Ley

La medida limitativa de la adquisición de viviendas sólo para destinarlas a la residencia habitual y permanente de la persona adquiriente, la pueden establecer las Comunidades Autónomas mediante una Ley, que habrá de ser necesariamente de urbanismo y siempre que vincule tal medida a la previa declaración de las ZMRT en las ciudades o parte de ellas y sólo por el tiempo que se mantenga vigente dicha declaración.

En efecto, **la vinculación de la Ley al urbanismo** y no a otra materia se justifica por 2 motivos:

1. Porque, la causa de interés general que justifica la adopción de la medida limitativa es urbanística: la generación de un modelo de ordenación urbanístico no sostenible causado por la actuación del mercado inmobiliario en la adquisición de viviendas con fines especulativos.
2. Porque al ser la causa del problema de naturaleza urbanística, la solución de ese problema tiene que ser también de naturaleza urbanística, para que no haya duda de que la regulación proviene del ejercicio eficaz de una competencia autonómica propia. La limitación del derecho de propiedad surge así desde una vertiente exclusivamente urbanística, en ejercicio de una competencia urbanística propia de la Comunidad autónoma y como única medida posible para revertir una actuación urbanísticamente prohibida y consumada o en riesgo objetivo de consumarse (un desarrollo urbanístico NO sostenible).

Si la medida limitativa no proviniera de la legislación urbanística, se rompería el enlace entre la causa que es urbanística (el desarrollo urbanístico no sostenible) y la solución que no lo es (al

provenir de una norma no urbanística). En tal caso, podría inferirse que la limitación del derecho de propiedad la hace la Comunidad autónoma, sin más, desde una vertiente económica, y la actividad económica es una materia cuya regulación está reservada al Estado, lo que pondría en riesgo de inconstitucionalidad la medida limitativa así adoptada.

Por otra parte, para evitar que la norma incurra en el vicio de inconstitucionalidad es necesario que ésta respete el criterio doctrinal del Tribunal Constitucional establecida en la anteriormente citada sentencia 26/2025, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 12/2023, de 16 de mayo, del Derecho a la Vivienda. En esa sentencia, el Tribunal de Garantías ha declarado que, para que el límite impuesto al derecho de la propiedad se pueda considerar acorde con su función social, debe cumplirse el requisito de que tal límite no haga irreconocible el derecho. Según el Tribunal Constitucional, no se hace irreconocible el derecho de propiedad cuando la afectación a su ejercicio tenga un ámbito territorial y temporal acotado y definido. Lo establece del siguiente modo:

“la limitación de rentas que introduce la disposición final cuestionada, no cabe duda, supone una afectación del derecho de propiedad, concretamente de la utilidad económica del bien –en este caso inmueble– que se arrienda. Pero la medida afecta de forma muy tangencial al derecho de propiedad sobre la vivienda, teniendo en cuenta su ámbito de aplicación territorial y temporal, y que el límite de renta que se impone está apegado al valor de mercado. Estamos ante una limitación que en modo alguno cercena o hace irreconocible el derecho.

Igualmente, a efectos de la constitucionalidad de la medida limitativa debe tenerse en consideración la sentencia del mismo Tribunal Constitucional de 14 de mayo (93/2015) que resolvió el recurso de

inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda Ley, que había modificado el art 1.3 del 1/2010, de 8 de marzo, de Vivienda de Andalucía.

En esa sentencia, el Tribunal de Garantías ha dejado establecido que para que la regulación introducida por una Comunidad autónoma en una materia que les es propia no se considere que interfiere en el regulación del Derecho de propiedad (que NO les es propia a ella sino al Estado), debe quedar claro que esa regulación no incide en el Estatuto jurídico ordinario del derecho de propiedad, porque no establece una “regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda”

Eso obliga a que la Ley que establezca la medida limitativa de la adquisición de viviendas sólo para destinarlas a la residencia habitual y permanente de la persona adquiriente, deba vincularla a una situación atípica que descarte que incida en la configuración del estatuto básico del derecho de propiedad “con vocación de generalidad”. **Eso se consigue vinculando la medida sólo a las ZRMT** y mientras estas se mantengan vigentes, porque fuera de esas zonas de vigencia temporalmente limitada, el derecho de propiedad se mantiene inalterado y descarta que la medida limitativa se inserte en el estatuto general básico de ese derecho fundamental.

B) Introducción de la medida mediante Decreto Ley o Decreto legislativo.

Igual que sucede en el ámbito estatal con los Reales Decretos Ley, los Decretos Ley en el ámbito autonómico sólo se admiten para regular casos excepcionales y de urgente necesidad. Eso significa que las

Comunidades autónomas pueden elaborar Decretos Ley o Decretos legislativos que establezcan la limitación de la medida limitativa del derecho de propiedad en relación con las adquisiciones de inmuebles para el uso de vivienda del adquirente (o para el de otra persona en condiciones de tiempo y precio no especulativas), siempre y cuando se aseguren que tal limitación **es temporal y sin vocación de permanencia y obedece a una causa objetiva de extraordinaria y urgente necesidad explícita, justificada y razonada.**

Como ya se ha razonado, la medida limitativa de la adquisición de viviendas sólo para destinarlas a la residencia habitual y permanente de la persona adquirente está ligada a un supuesto de hecho excepcional que es la existencia de un riesgo de pérdida del derecho de acceso a la población a una vivienda digna y adecuada en los términos previstos en el art 47 de la CE a causa de un comportamiento anormal del mercado inmobiliario en un momento concreto, que es necesario revertir de forma necesaria y urgente. Ese riesgo puede desaparecer si se aplica temporalmente una medida concreta, pensada para eliminarlo.

Ese supuesto de hecho excepcional es el que constituye también para el legislador autonómico, el **presupuesto habilitante que ha considerado** el Tribunal Constitucional como uno de los límites dentro de los cuales pueden dictarse los Decretos-Leyes por parte del poder ejecutivo y la apreciación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le corresponde al Gobierno hacer, requiere de una justificación explícita y razonada de las causas de necesidad que deben quedar establecidas en la exposición de motivos del Decreto Ley.

El segundo, es el **presupuesto excluyente**, consistente en prohibir que se pueda incidir en la regulación de los Derechos Fundamentales, pero entendiendo por tal incidencia, como también se ha expuesto al tratar sobre la regulación de la medida a través de los Real Decretos Ley de ámbito estatal, que se haga una *“regulación directa del derecho*

*fundamental que afecte **al contenido esencial** de tal derecho*”, lo que significa, necesariamente, que la regulación limitativa de las facultades inherentes al derecho de propiedad que se introduzca mediante un Decreto Ley **no puede tener carácter ordinario y definitivo, sino sólo temporal y sin vocación de permanencia, de modo que tal medida limitativa no pueda llegar a configurar el estatuto básico del derecho de propiedad sobre la vivienda de forma general.**

- 4.2.3. La introducción de medida limitativa de las adquisiciones de viviendas a través del planeamiento urbanístico, en desarrollo de una Ley autonómica existente que habilite la intervención del mercado inmobiliario. La reserva de Ley flexible.

La legislación estatal en materia urbanística y la mayor parte de las autonómicas, expresamente habilitan a las administraciones públicas con competencia para la planificación urbanística **para intervenir en el mercado inmobiliario** en ejercicio de esa competencia que tienen atribuida **para proteger el modelo de ordenación urbanístico** que han decidido que es el más adecuado para el interés general.

Pues bien, el alquiler y la compra de los edificios son, sin duda, parte integrante del mercado inmobiliario y la limitación de las adquisiciones por razones acreditadas de interés general de índole urbanística por parte de las administraciones públicas con competencia urbanística es, también sin duda, un mecanismo de intervención en ese mercado.

El TRLSRU y las diferentes legislaciones autonómicas en materia de urbanismo no se limitan a definir que es el desarrollo urbanístico sostenible, sino que van más allá y obligan a los poderes públicos (incluidos los Ayuntamientos) a actuar para que este principio de desarrollo urbanístico sostenible no se quede en una mera declaración

de intenciones desprovista de contenido que les impida actuar cuando se ponga en riesgo el modelo de ordenación. A tal efecto, estas leyes amparan como medida correctora aplicable la limitación de las rentas de alquiler (que ya ha establecido la LDV) y amparan que se articule otras medidas limitativas, también a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico, los de gestión urbanística, o mediante la delimitación de polígonos.

En efecto, por un lado, en el ámbito estatal, el artículo 4 TRLSRU exige que el principio de desarrollo urbanístico sostenible tenga una plasmación real y efectiva, mediante la articulación de medidas concretas de ordenación territorial y urbanística que aseguren realmente que el modelo es equilibrado. En cuanto a las viviendas, el precepto ordena que el suelo al que el planeamiento territorial o urbanístico destina un uso residencial, esté siempre al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en los términos que establecen los artículos 47 de la Constitución Española de 1978 y los concordantes de los diferentes Estatutos de Autonomía¹² que así lo disponen y de las normas que los desarrollan. En concreto, el artículo 4 del RDL 7/2015, establece lo siguiente:

“4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.”

¹² De forma expresa lo hacen el art. 25 Estatuto de Andalucía; el art 27 Estatuto de Autonomía de Aragón; el art 22 Estatuto de Autonomía de Canarias; los arts. 14 y 16 Estatuto de Autonomía de Castilla León; el art 26 Estatuto de Autonomía de Cataluña; el art 22 Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; y el art. 16 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Cuando el legislador estatal establece en el artículo transcrito que los poderes públicos adoptarán “*las medidas de ordenación urbanística (y territorial) que procedan*” para que los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Ley “*sean reales y efectivos*”, lo que está haciendo es habilitar a las administraciones públicas a utilizar sus competencias urbanísticas de planeamiento urbanístico, de gestión urbanística y de delimitación de polígonos de gestión (entre otros), como herramienta para introducir estas “*medidas de ordenación urbanística que procedan*”.

En el ámbito autonómico, las legislaciones urbanísticas autonómicas de Andalucía, Aragón, Cataluña y el País Vasco¹³ han previsto que los Ayuntamientos puedan cumplir los anteriores deberes que impone la legislación básica estatal, facultándoles, en concreto, a intervenir en el mercado inmobiliario y, además, en algún caso, como el de Andalucía y Cataluña, adoptando cualquier otra medida adecuada y complementaria, aunque no esté incluida en la Ley, para lograr las finalidades que justifican la atribución expresa de las competencias urbanísticas en materia de urbanismo.

La conclusión es, pues, que la Ley urbanística habilita a las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Cataluña y el País Vasco a que en el ejercicio de sus competencias urbanísticas (de planeamiento, de gestión y de delimitación de polígonos) puedan intervenir en el mercado inmobiliario cuando éste sea el que provoque que el modelo de ordenación de las ciudades devenga NO sostenible, en contra del mandato que imponen las actuales legislaciones urbanísticas de aplicación.

¹³ En Andalucía, art. 2.2, apartados e) y h) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; en Aragón, art. 1.2 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; En Cataluña, art. 2, apartados 1 y 2 del DL 1/2010, de 3 de agosto por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Urbanismo; y en el País Vasco, art. 4.3, g) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

La Ley urbanística autonómica es, pues, la que legitima que los Ayuntamientos de esas cuatro Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en materia de urbanismo, puedan limitar las adquisiciones de inmuebles sólo para que la persona adquiriente lo destine a su propia vivienda habitual, o bien a la de terceros en régimen de alquiler, pero en unas condiciones accesibles de tiempo y precio. **La adopción de tal medida es una manera de intervenir en el mercado inmobiliario cuando** el elevado precio de alquiler o de compra de los inmuebles destinados a vivienda que **ese mercado inmobiliario** impone **provoque los efectos contrarios a la ley, de descohesión social, dispersión en el territorio y desvinculación del suelo urbano de uso residencial de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna constitutiva de domicilio habitual y permanente, en los términos que establece la legislación urbanística.**

Así, **en Andalucía**, el artículo 2.2, apartados e) y h) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía expresamente dispone que las administraciones públicas con competencias urbanísticas pueden intervenir en el mercado inmobiliario y, además, pueden adoptar cualquier otra medida para la consecución del aseguramiento del desarrollo urbanístico sostenible en el ejercicio de su actividad urbanística. Así lo establece el precepto del siguiente modo:

“Artículo 2. Actividad urbanística.

2. Para el desarrollo de la actividad urbanística, la Administración pública competente ejerce las siguientes potestades:

(...) e) Intervención en el mercado del suelo.

(...) h) Cualesquiera otras que sean necesarias para la efectividad de los fines de la actividad urbanística.

En Aragón, el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón establece también en su artículo 1.2 que la actividad urbanística incluye la facultad de intervenir el mercado de la vivienda. Lo hace con el siguiente tenor literal:

“Artículo 1. Objeto.

(...) 2. **La actividad urbanística comprende** la clasificación, el planeamiento, la urbanización, **la intervención en el mercado de la vivienda** y del suelo y en el uso del suelo y la disciplina urbanística.”

En Cataluña, igual que en Andalucía, **el artículo 2, apartados 1 y 2 del DL 1/2010, de 3 de agosto por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Urbanismo (TRLU)**, no sólo **faculta** a las administraciones públicas **a intervenir en el mercado inmobiliario para hacer efectivas sus competencias urbanísticas**, sino que, **además, amplía las facultades de los poderes públicos a la adopción de cualquier medida fuera de las expresamente atribuidas, que sea complementarias y congruente para satisfacer las finalidades propias de sus competencias urbanísticas**, entre las que, sin duda, se encuentra la de ordenación del territorio de acuerdo con el principio de desarrollo urbanístico sostenible. Así lo establece el artículo 2 del TRLU del siguiente modo:

“1. Para hacer efectivas las competencias en materia de urbanismo, de protección del territorio y de vivienda establecidas por la Constitución y por el Estatuto, esta Ley atribuye a los órganos administrativos que corresponde las facultades pertinentes y necesarias para formular, tramitar, aprobar y ejecutar los diferentes instrumentos urbanísticos de planeamiento y de gestión, **para intervenir en el mercado inmobiliario**, para regular y promover el uso del suelo, de la edificación y de la vivienda y para aplicar las medidas disciplinarias y de restauración de la realidad física alterada y del ordenamiento jurídico vulnerado.

2. Las competencias urbanísticas de las administraciones públicas incluyen, además de las expresamente atribuidas por esta Ley, las facultades complementarias y congruentes para poder ejercerlas de acuerdo con la ley y para satisfacer las finalidades que justifican la atribución expresa.

La legislación urbanística del **País Vasco** también habilita a las administraciones públicas competentes a intervenir en el mercado inmobiliario en el ejercicio de su actividad urbanística, sin más límites que el de evitar la especulación. Así lo establece el artículo 4.3, g) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSU), del siguiente modo:

“Artículo 4. Principio de subordinación al interés público.

(...) 3. El interés público que la ordenación urbanística habrá de garantizar se concreta especialmente en:

*(...) g) El deber de las administraciones públicas de evitar, dentro de sus competencias, la especulación de suelo y vivienda, **adoptando para ello todas las medidas necesarias para intervenir en el mercado de suelo y de bienes inmuebles.***”

En el resto de legislaciones autonómicas no existe la previsión concreta que faculte a las administraciones con competencias urbanísticas a intervenir en el mercado inmobiliario en la forma en que se prevé en Andalucía, Aragón, Cataluña o el País Vasco y sin esa previsión, no existe habilitación legal suficiente para poder adoptar la medida limitativa en esos territorios, porque la habilitación legal es, como se ha razonado ya, el presupuesto básico necesario que impone la reserva de ley para que una medida limitativa del dominio pueda considerarse como configuradora del derecho de propiedad y, en consecuencia, pueda aplicarse.

Así, **En Asturias**, el Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, establece en su art. 5,

apartados 3 y 4, entre las competencias urbanísticas de las administraciones públicas, está prevista *“la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación”* y *“la intervención en la regulación del mercado del suelo”*, pero esas facultades están expresamente tasadas en la propia Ley sin contemplar la intervención en el mercado inmobiliario.

Concretamente, la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación permite en Asturias *“Intervenir la construcción y uso de las fincas y la parcelación”, “Prohibir los usos que no se ajusten a la ordenación urbanística”, “Ceder terrenos edificables y derechos de superficie sobre los mismos”, “Exigir a los propietarios que edifiquen y rehabiliten en plazos establecidos”, “Imponer la enajenación cuando no se edificaren o rehabilitaren en el tiempo y forma previstos”* y *“Facilitar a los propietarios el cumplimiento de las obligaciones impuestas por este Texto Refundido”*.

En cuanto a la intervención en la regulación del mercado del suelo, las facultades que la Legislación urbanística asturiana prevé son la de *“Regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación de los mismos a los fines previstos en el planeamiento”, “Constituir y gestionar patrimonios públicos de suelo para actuaciones públicas que faciliten la ejecución del planeamiento”, “Calificar terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, “Ejercitar los derechos de tanteo y retracto”* y *“Ejercitar el derecho de readquisición preferente en los términos establecidos en la legislación aplicable”*. No prevé, por tanto, cualquier intervención en el mercado inmobiliario distinta de las expresamente tasadas.

Lo mismo ocurre **en Galicia**, con la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, que establece en su artículo 4, apartados 3 y 4, que entre las competencias urbanísticas que se prevén está la de *“la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso*

del suelo y edificación” y la de “la intervención en la regulación del mercado del suelo”, pero las facultades que permite su ejercicio están expresamente tasadas y ninguna habilita la intervención en el mercado inmobiliario.

Así, la competencia urbanística en lo que se refiere a la intervención en la regulación del mercado del suelo confiere las facultades de *“Regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación de los mismos a los fines previstos en el planeamiento urbanístico”* y de *“Constituir y gestionar patrimonios públicos de suelo”*, mientras que la competencia urbanística en lo referente a la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación comprende las facultades de *“Intervenir en la construcción y uso de las fincas y en la parcelación de terrenos mediante el título habilitante de naturaleza urbanística que resulte exigible”*, de *“Prohibir los usos que no se ajusten a la ordenación urbanística”* y de *“Exigir a los propietarios el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente ley”*.

En **Canarias, Cantabria, Extremadura y la Comunidad Valenciana** las respectivas legislaciones urbanísticas¹⁴ no contemplan entre las facultades para el ejercicio de la competencia urbanística, la intervención en el mercado del suelo o en el de la edificación. **En La Rioja**, la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, tampoco lo hace, pese a que el artículo 3.2, d) establece que entre los fines de la actuación urbanística está el de *“Impedir actuaciones especulativas sobre el suelo o la vivienda”*.

En las Islas Baleares, el art 2.2, apartados b) y e) de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, también prevé

¹⁴ La intervención en el mercado inmobiliario no está prevista entre las facultades administrativas en el ejercicio de la competencia urbanística en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Tampoco en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria o en Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura ni, tampoco, en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana

las potestades de *“intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo”* y *“intervención en el mercado de suelo”* en el ejercicio de la actividad urbanística las administraciones urbanísticas, pero la Ley acota la intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas a la uso del suelo a *“Intervenir previamente los actos de parcelación de todo tipo de terrenos, con independencia de su clasificación”*, a *“Intervenir la construcción y el uso de las fincas”*, a *“Prohibir los usos que no se ajusten a la legislación o la ordenación urbanística”* y a *“Facilitar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas a las personas propietarias en los términos que se establecen en la presente ley”*, mientras que, en lo que se refiere a la potestad de intervención en el mercado del suelo, ésta se limita a *“Regular el mercado de terrenos, con subordinación a las finalidades que prevea el planeamiento”*, a *“Ceder los terrenos edificables y los derechos de superficie que se constituyan”*, a *“Constituir y gestionar los patrimonios públicos de suelo”* y a *“Ejercer los derechos de tanteo y retracto en los términos que se establezcan en la presente ley y en cualquier otra legislación aplicable”*

En Castilla y León, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, sí que prevé la facultad de intervención, lo hace el artículo 2.2, d), pero sólo en el mercado del suelo y no en de la edificación, por lo que esa habilitación no alcanza a todo el mercado inmobiliario y deja fuera al de las viviendas.

En Murcia, la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, el art. 2.2, d) habilita a las administraciones con competencias urbanísticas, sólo a la *“intervención en los mercados de suelo y patrimonios públicos de suelo”*, y el art. 8.4 acota esa facultad de intervención a *“Constituir y gestionar los patrimonios públicos de suelo”* a *“Promover directamente vivienda pública y ceder terrenos edificables”*, a *“Ejercitar los derechos de tanteo y retracto en los supuestos previstos por esta ley”* y a *“Promover la*

constitución de organismos o empresas públicas para la gestión y ejecución de actividades urbanísticas”.

En Castilla – La Mancha, el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, establece en su artículo 6.2, c) la posibilidad de las administraciones públicas con competencias urbanísticas de intervenir en el mercado inmobiliario, pero acota esa facultad *“a la constitución de patrimonios públicos de suelo, así como el fomento de la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que implique la limitación de su precio en venta o su puesta en el mercado en régimen de alquiler con precio limitado y la calificación de suelo con tal destino.”*.

En términos parecidos, **en Navarra**, el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el art. 3.2, e) también prevé la intervención en el mercado de suelo entre las facultades administrativas en materia de ordenación urbanística, pero, igual que en Castilla – La Mancha, el art. 5.2, c), acota esa facultad a *“La formulación de una política de intervención en el mercado del suelo, especialmente mediante la constitución y gestión efectiva de patrimonios públicos de suelo, así como mediante la calificación de suelo suficiente para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler”*.

En Madrid, el artículo 2.2,d) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, prevé entre las actividades a realizar en la ordenación urbanística la de *“Intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario”*, pero el artículo 7.2, acota esa posibilidad a *“Intervenir las acciones y los actos en la forma dispuesta en la presente Ley para asegurar su conformidad con la ordenación urbanística”*, a *“Proteger la legalidad urbanística para la*

reintegración del orden urbanístico conculcado, con reposición de las cosas a su debido estado” y a “Sancionar las infracciones administrativas urbanísticas”.

Pese a que las legislaciones urbanísticas de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla – La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana no prevean de forma expresa entre sus competencias urbanísticas la posibilidad de intervenir en el mercado inmobiliario sin restricciones, cuando ello sea necesario para evitar contravenciones a sus previsiones sobre desarrollo urbanístico sostenible, nada impide que esas Comunidades Autónomas puedan adaptar sus respectivas legislaciones urbanísticas, incorporando a ellas esa concreta facultad, como ya han hecho las legislaciones urbanísticas de Andalucía Aragón, Cataluña y el País Vasco, porque quedan amparadas para hacerlo por el RDL 7/2015, que posibilita esa intervención.

Las Comunidades Autónomas que han incorporado en sus respectivas legislaciones urbanísticas la posibilidad de intervenir sin restricciones en el mercado inmobiliario para asegurar el ejercicio de sus competencias urbanísticas, han incorporado, con ello, la posibilidad de limitar las adquisiciones de inmuebles sólo para que la persona adquirente lo destine a su propia vivienda habitual, o bien a la de terceros en régimen de alquiler, pero en unas condiciones accesibles de tiempo y precio, en los casos en lo que eso sea necesario para evitar un desarrollo urbanístico NO sostenible, porque esa la limitación es, como también se ha manifestado, una forma de intervención en el mercado inmobiliario. Esas Comunidades Autónomas pueden concretar tal limitación de las rentas de alquiler por vía reglamentaria, en desarrollo de la medida de intervención en el mercado inmobiliario que legalmente tienen atribuida. Esa posibilidad es lo que se denomina **reserva de Ley flexible**.

En efecto, si bien es cierto que el artículo 53.1 de la CE, establece que el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo segundo del Título I (entre ellos el de propiedad) tendrá que regularse sólo por la ley, tanto la doctrina, como la jurisprudencia han considerado que, específicamente, respecto del derecho de propiedad, esta reserva de ley permite cierta flexibilidad a causa del hecho que la propia Constitución exige que la configuración del derecho de propiedad quede delimitado por su función social. Esta especial circunstancia comporta que el derecho de propiedad tenga que estar constantemente configurándose mediante el advenimiento continuo de nuevos regímenes jurídicos que se van elaborando a medida que así lo requieren las necesidades sociales de cada momento, imponiendo nuevos deberes, nuevas restricciones y nuevas limitaciones a las personas propietarias, sobre todo de los inmuebles.

Pues bien, estos nuevos deberes limitaciones y restricciones devendrían de imposible aplicación si no se habilitara a la administración a imponerlos por vía reglamentaria en desarrollo de las líneas básicas que la Ley establece, tal y como han reconocido la doctrina y la jurisprudencia constitucional.

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández¹⁵ consideran que hay dos límites infranqueables del desarrollo reglamentario en la regulación de una materia reservada a la ley: uno es *“(conforme ha precisado la doctrina francesa) el complemento indispensable”*, que ambos autores consideran que es el alcance máximo que puede tener el Reglamento y que acotan a *“incluir normas de organización y procedimiento que no afecten al contenido normativo sustancial que la ley desarrolla, precisar los preceptos de éstas en lo que tengan de vago e*

¹⁵ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo I. Civitas Thompson Reuters. Decimoctava edición. Págs. 306 a 309.

incompleto, explicitar las reglas enunciadas en la Ley sólo a nivel de principios e, incluso, paliar las deficiencias eventuales de la propia Ley”.

Para Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, el otro límite que la reserva de ley impone a los reglamentos de desarrollo es la “**deslegalización**”, que es el efecto que se produce cuando la regulación de una materia se realiza directamente mediante reglamento porque una Ley habilita a hacerlo. Consideran que “*la deslegalización como técnica abstracta y general no es compatible con el principio de las materias reservadas*”, por lo que ninguna Ley puede suplir la regulación de estas materias reservadas mediante su remisión en blanco a normas de rango reglamentario.

Joaquín Tornos Mas¹⁶ considera que el criterio interpretativo del alcance de la reserva legal no es unívoco y, en cualquier caso, debe superarse “*la simple interpretación de su diversa formulación gramatical en la Constitución*” y cabe hablar de una “*escala de reserva de ley*” debiéndose estar al supuesto concreto, huyendo de las rigideces interpretativas. Desde esta perspectiva, Tornos Mas afirma que hay supuestos en los que “*la reserva legal no pretende una regulación material del tema por el legislador, pero sí la decisión de éste para impulsar una actuación administrativa. **La Ley debe fijar los objetivos, el procedimiento y la organización, pero se estima oportuno que el ejecutivo colabore con su poder de reglamentación decidiendo las medidas concretas de actuación***, introduciendo su opinión sobre el tema en asuntos que afecten a terceros. *La Ley puede limitarse en su extensión y puede contener amplias remisiones, a pesar, insisto, de tratarse de un ámbito reservado materialmente a la Ley. En estos casos la actuación de los poderes públicos, en concreto, de las Administraciones, se considera imprescindible y no solamente al nivel de*

¹⁶ Tornos Mas, Joaquín. “la Relación entre la Ley y el Reglamento: Reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la Luz de la Jurisprudencia Constitucional”. Revista de Administración Pública Núms. 100-102, pág. 485. Enero 1983.

la ejecución material. Dado que lo que se precisa es una actuación eficaz, **el cómo se lleve a cabo se deja a la decisión del poder más capacitado para valorar la forma de intervención.** Ahora bien, esta amplia remisión no puede llegar a ser una remisión en blanco, pues la reserva legal lo impide.”

En este sentido, Angosto Sáez¹⁷ considera que “en lo concerniente al derecho de propiedad, y más concretamente a la determinación del contenido del mencionado derecho que viene modulado por la función social que este tiene que cumplir, la expresión del artículo 53.1 CE se suaviza sustituyéndose por “de acuerdo con las leyes”. Esta circunstancia, unida a la anterior reflexión sobre la conveniencia-necesidad de una flexibilidad de la reserva de ley, conduce a un interpretación en la línea de entender que frente a la regla general de absolutividad para la regulación del ejercicio de todos los derechos del Capítulo Segundo, **el constituyente, establece una disposición específica o excepcional para el derecho de propiedad, exigiendo sólo una reserva de ley relativa: se admite la regulación por parte de normas administrativas siempre que no se trate de reglamentos independientes o “extra legem”.**

Comparte esta idea Rey Martínez¹⁸, que considera que “el art. 33.2 CE introduce “una reserva de ley flexibilizada”, dado que la remisión a la función social que efectúa autoriza su realización no sólo por el legislador, sino también por la Administración “de acuerdo con las leyes” cuando estas recauden la colaboración reglamentaria de aquella. Como máximo, el art. 33.2 CE prohibiría la deslegalización y los reglamentos

¹⁷Angosto Sáez, José Fulgencio. “El ius aedificandi y el derecho de propiedad sobre suelo urbano”. Servicio de Publicaciones Universidad de Murcia 1998: pág 85 y 86

¹⁸Rey Martínez, Fernando. “El devaluado derecho de propiedad privada”. Persona y Derecho, 55 (2006): 959-995.

independientes.”

Por su parte, Melero Alonso considera que *“Hay que tener en cuenta que la remisión a los reglamentos «resultará, en muchos casos, debida u obligada por la naturaleza de las cosas, **pues no hay Ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias**». En las materias reservadas, a la potestad reglamentaria le corresponde un papel de «complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley»¹⁹.*

José María Rodríguez de Santiago²⁰ respecto a la delimitación y alcance del contenido del derecho fundamental de la propiedad afirma que el *“El Tribunal Constitucional ha destacado, no obstante, que la expresión «de acuerdo con las leyes» contenida en el art. 33.2 CE lleva a cabo una flexibilización de aquella reserva que da al reglamento en esta materia más espacio que el que puede corresponder a la norma infralegal en el ámbito de otros derechos fundamentales (..) amplia colaboración que al reglamento se atribuye, muy especialmente, **en la regulación del régimen de la propiedad inmobiliaria** (utilización de la propiedad agraria, **usos e intensidades de la propiedad urbana**, etc.), **con respecto a la cual no puede normalmente la ley situarse en un nivel regulativo** (que, sin embargo, es necesario) **que alcance a la finca concreta.**”*

¹⁹ Melero Alonso, Eduardo. “La flexibilización de la reserva de Ley” Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid nº 10, año 2004 (pág 116 y 117), con cita de las sentencias del Tribunal Constitucional STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4.; STC 77/1985, de 27 de julio, FJ 14.; STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4.

²⁰ Rodríguez de Santiago José María. “Las Garantías Constitucionales de la Propiedad y de la expropiación Forzosa a los Treinta Años de la constitución Española. Revista de Administración Pública Núm 177. Septiembre-diciembre 2008. Págs. 157-194

El Tribunal Constitucional ha declarado, igualmente, plenamente admisible la flexibilización de la reserva de Ley para habilitar a las administraciones a completar el régimen jurídico del derecho de propiedad por vía reglamentaria, desarrollando las líneas básicas trazadas por la Ley para delimitar así su contenido. Lo ha hecho, entre otras, en la sentencia 37/1987, de 26 de marzo (FJ 3º), relativa a la Ley de Reforma Agraria Andaluza, estableciendo el siguiente:

“Resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia CE flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración “de acuerdo con las Leyes” cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla.

Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o “extra legem”, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, 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 y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse.”

La facultad de intervención en el mercado inmobiliario de las administraciones públicas para hacer efectivas sus competencias urbanísticas, en la forma en la que la habilitan las legislaciones autonómicas más avanzadas²¹, es una facultad amplia que delimita el contenido del derecho de propiedad de los inmuebles. Esas leyes amparan tal intervención, cuando cualquier actuación del mercado inmobiliario, presente o futura, conocida o pendiente de conocer, ponga

²¹ Andalucía, art 2.2 LOUA; Aragón, art 1,2 LUA; Cataluña, art 2 TRLU; País Vasco, art 4.3, g) LSU.

en riesgo el ejercicio de las competencias urbanísticas de la administración.

Por lo tanto, esos preceptos legales delimitan desde la ley el derecho de la propiedad de los bienes inmuebles, imponiendo límites al ejercicio de este derecho en los casos en los que tal ejercicio comporte disfunciones urbanísticas en perjuicio del interés general. La disfunción urbanística es pues, el límite que las personas propietarias de inmuebles tienen que respetar en su respectivo ejercicio del derecho, de forma que la extralimitación de tal límite posibilita la intervención pública para evitar tal disfunción urbanística.

Ha sido la Ley la que, a través de los preceptos legales de las distintas leyes urbanísticas autonómicas que expresamente reconocen la posibilidad de que las administraciones públicas puedan intervenir el mercado inmobiliario por razones urbanísticas, la que ha establecido una restricción en el ejercicio del derecho de la propiedad de los bienes inmuebles desde una óptica urbanística, posibilitando esa intervención como mecanismo para reconducir situaciones críticas. Nada impide, pues, que las administraciones encargadas de aplicar, cuando sea necesario, tal restricción sean las que, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, puedan completar y desarrollar por vía reglamentaria las líneas trazadas por el indicado precepto, diseñando las medidas concretas más adecuadas para la intervención pública en el mercado inmobiliario, entre ellas, la limitación de las adquisiciones y transmisiones inmobiliarias con finalidades exclusivamente especulativas que vedan el acceso a la vivienda a la mayor parte de la población.

Así, siguiendo los criterios hermenéuticos de la doctrina y la jurisprudencia respecto de la flexibilización de la reserva de ley para la delimitación del contenido del derecho de propiedad de los bienes inmuebles, cuando se pueda constatar de manera objetiva que el

incremento ilimitado de las rentas de alquiler de las viviendas y de los precios de compra, que el mercado impone en nuestras ciudades o en alguna parte de ellas, está generando descohesión social y dispersión territorial, es decir, está provocando su desarrollo NO sostenible, los Ayuntamientos, mediante su potestad reglamentaria, pueden establecer directamente limitaciones a las transmisiones y adquisiciones de las viviendas para evitarlo (bien aprobando ordenanzas, bien aprobando instrumentos de planeamiento urbanístico) y lo pueden hacer en desarrollo reglamentario de las líneas trazadas en los preceptos correspondientes de las diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas que, expresamente, les habilitan YA para intervenir en el mercado inmobiliario.

En tal caso, el planeamiento, en su condición de norma de rango reglamentario, estaría desarrollando las Leyes de Urbanismo (estatal y autonómicas) en lo relativo a sus respectivas regulaciones por las que, explícitamente, facultan la intervención de las administraciones públicas en el mercado inmobiliario, para *“precisar los preceptos de éstas (leyes) en lo que tengan de vago e incompleto”*²² respecto a esa facultad de intervención y para *“explicitar las reglas enunciadas en la Ley sólo a nivel de principios”*²³ sobre su alcance.

Por tanto, la limitación de las adquisiciones de inmuebles sólo para que la persona adquiriente lo destine a su propia vivienda habitual, o bien a la de terceros en régimen de alquiler, pero en unas condiciones accesibles de tiempo y precio, hecha desde el planeamiento urbanístico, en su condición de reglamento, sería el complemento indispensable de la medida prevista en la ley urbanística (en el TRLSRU y en las diferentes leyes autonómicas) de intervención en el mercado

²² Y ²⁷ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo I. Civitas Thompson Reuters. Decimoctava edición. Págs. 306 a 309.

inmobiliario por parte de las administraciones públicas para evitar el desarrollo NO sostenible de las ciudades.

Dicha limitación de las adquisiciones no constituye una técnica deslegalizadora, porque, tanto el TRLSU, como las diferentes leyes urbanísticas, en su regulación de una materia constitucionalmente reservada a la Ley, al contener la determinación material de la medida limitativa de la propiedad consistente en la intervención del mercado inmobiliario, no están efectuando una remisión en blanco al planeamiento para que supla esa determinación, sino que únicamente lo hacen para que la precisen, lo que resulta plenamente admisible.

Esta posibilidad se ajusta, también, a los criterios de interpretación de las normas jurídicas, establecidas en el artículo 3.1 del Código Civil²⁴, que obliga a interpretarlas en función de su sentido gramatical, su finalidad **y la realidad social del tiempo en que tienen que ser aplicadas.**

En efecto, los hechos demuestran que la realidad social es muy cambiante y, estos cambios afectan también al mercado inmobiliario en el que, últimamente, se han observado mutaciones de conductas y de tendencias de forma rápida y repentina con incidencia directa en el modelo de desarrollo de nuestras ciudades. En este contexto, resulta difícil determinar, en el momento exacto en el que se legisla, cuáles son todas las actuaciones concretas de este mercado capaces de desestabilizar el modelo de ordenación sostenible que ampare la intervención administrativa para garantizarlo.

²⁴Art. 3,1. Del Código Civil: “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”.

Al respecto, es contundente la doctrina jurisprudencial consolidada del Tribunal Supremo, que establece que la interpretación de las normas jurídicas se tiene que hacer en función de su contexto, de forma que el contenido de un concreto artículo de la Ley se tiene que hacer armonizando todos los artículos que tengan relación con él y que también tengan que aplicarse, porque esta es la única manera de dotar de significado pleno al ordenamiento jurídico. Así lo establece el Alto Tribunal en su sentencia de 2 de julio de 1991 (EDJ 7138), con el siguiente tenor literal:

“Se plantea, por tanto, una cuestión relativa a la interpretación de la norma jurídica que ha de resolverse aplicando los criterios hermenéuticos recogidos en el artículo 3.º.1 del Código Civil EDL 1889/1 , a cuyo tenor “las normas se interpretaran según el sentido propio de sus palabras, en la relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas” espíritu y finalidad que son, no un mero elemento de interpretación, sino la clave fundamental para orientar aquélla; de antiguo ha sentado la doctrina de esta Sala la insuficiencia del criterio literal en la interpretación de la norma jurídica y así dice la sentencia de 23 de marzo de 1950 “que sí bien en materia de interpretación de las normas legales es preciso partir de la literalidad de su texto, no puede menos de tenerse en cuenta el valor del resultado, a fin de que tal interpretación conduzca a una consecuencia racional en el orden lógico” y por ello habrá que acudir al elemento sistemático al que ya se refería la sentencia de 23 de junio de 1940 al decir que “los Tribunales, al aplicar las leyes, deben atender a las reglas de hermenéutica que aconseja la conexión de todos los preceptos legislativos que traten la cuestión a resolver, indagando y armonizando el espíritu de un artículo en combinación con los demás del mismo cuerpo legal que haya de aplicarse, porque es el modo adecuado de que el Juzgador puede disponer para completar y aquilatar la interpretación de cada norma por el significado total del ordenamiento jurídico” elemento sistemático que se recoge en el citado artículo 3.º.1 al aludir “al Contexto” de las normas y al que se refiere asimismo la sentencia de 1 de junio de 1968 al decir que “si bien en orden a la interpretación de las normas legales es doctrina jurisprudencial que los Tribunales al aplicar las leyes deben atender al contexto, estableciendo la conexión con todos los preceptos que traten la materia a resolver.”

También los Tribunales Superiores de Justicia se han pronunciado sobre la cuestión, estableciendo que las normas jurídicas deben interpretarse de acuerdo con la realidad social del tiempo en que tienen que ser aplicadas y esta necesidad obliga adecuar la interpretación a supuestos nuevos no previstos en las leyes, pero claramente subsumibles en ellas. Así se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en su sentencia de 4 de marzo de 2014 (EDJ 35314), del siguiente modo:

*“En cuanto a la interpretación de las leyes conforme "a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas", constituye un mandato del legislador, contenido en el Código Civil, **tendente a lograr una aplicación de la ley acorde con las cambiantes relaciones sociales y culturales, y dirigido especialmente a los supuestos en que la decisión ha de adoptarse aplicando leyes antiguas, que no han adaptado su redacción al paso de los años.***

*La Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2012, num. 348/2012, recuerda que: " **La jurisprudencia de esta Sala ha resaltado, con carácter general, la importancia del elemento sociológico en la interpretación de las leyes** -si bien debe ser utilizado con ponderación según afirman las sentencias 927/2007 de 26 noviembre, y 954/2008, de 17 de octubre -. **Dicho canon exige la constante adaptación de la interpretación de la norma a la evolución de los valores sociales en cada momento histórico y, como no podía ser de otra manera, a los cambios legislativos**".*

Pues bien, el contexto y la realidad social actual demuestran que el mercado inmobiliario y, concretamente el de alquiler y compra de las viviendas, está provocando graves distorsiones en los intereses generales, hasta el punto de provocar que países de nuestro entorno, como Dinamarca, Croacia, Finlandia, Malta o, más lejos, en Canadá, hayan empezado a reaccionar con actuaciones públicas que limitan las adquisiciones de los bienes inmuebles porque la realidad social en sus ciudades exige poner límites a un comportamiento del mercado

inmobiliario en esos países que está teniendo una importante repercusión negativa, al dificultar el acceso a la vivienda a buena parte de la población que habita en ellas.

Aunque en muchos casos, las iniciativas legislativas de esos países de nuestro entorno lo que prohíben son las adquisiciones de inmuebles por parte de personas extranjeras, lo cierto es que incluso en esos casos la medida es posible en el marco europeo porque, aunque el art. 63²⁵ del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países que supongan inversiones directas, incluidas las inmobiliarias, el art 65 del propio tratado, establece que Lo dispuesto en el artículo 63 se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales.

Concretamente, el tenor literal del art. 65 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea es el siguiente:

“Artículo 65 (antiguo artículo 58 TCE)

1. Lo dispuesto en el artículo 63 se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a:

a) aplicar las disposiciones pertinentes de su Derecho fiscal que distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a

²⁵ 30.3.2010 Diario Oficial de la Unión Europea C 83/71 ES Artículo 63 (antiguo artículo 56 TCE): “1. En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países. 2. En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas cualesquiera restricciones sobre los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.

Artículo 64 (antiguo artículo 57 TCE) 1. Lo dispuesto en el artículo 63 se entenderá sin perjuicio de la aplicación a terceros países de las restricciones que existan el 31 de diciembre de 1993 de conformidad con el Derecho nacional o con el Derecho de la Unión en materia de movimientos de capitales, con destino a terceros países o procedentes de ellos, que supongan inversiones directas, incluidas las inmobiliarias, el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de valores en los mercados de capitales. Respecto de las restricciones existentes en virtud de la legislación nacional en Bulgaria, Estonia y Hungría, la fecha aplicable será el 31 de diciembre de 1999.”

su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital;

*b) **adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales,** en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.*

2. Las disposiciones del presente capítulo no serán obstáculo para la aplicación de restricciones del derecho de establecimiento compatibles con los Tratados“

En este caso, los movimientos de capitales que suponen inversiones directas en materias inmobiliarias, es evidente que están provocando un infracción y además muy grave en el contenido del art. 47 de la CE que prohíbe que la especulación en la utilización del suelo.

El problema ha adquirido tal dimensión que incluso el Parlamento Europeo ha hecho un llamamiento a los Estados miembros de la Unión Europea para reaccionar ante el grave problema social que está provocando este ejercicio abusivo del derecho de propiedad, en su vertiente de la percepción de los frutos de las viviendas. Concretamente, lo hizo en el apartado 46 de la resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la Vivienda Social en la Unión Europea (2012/2293 (INI)) por la que, siguiendo el precedente del Dictamen del Comité de las Regiones (2012/C 9/02), de 11 de octubre de 2011, resuelve instar a todos los Estados miembros para que garanticen el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos, articulando mecanismos activos que garanticen incrementos moderados de los precios de alquiler basados en una objetivación de los precios y con la finalidad única de acotar la especulación.

Así lo establece el indicado apartado 46 de la resolución del Parlamento Europeo con el siguiente tenor literal:

“46. Insta a los Estados miembros a que garanticen que todos los ciudadanos puedan tener acceso a una vivienda procurando que los aumentos de los alquileres se basen en una objetivación de los precios –un método que garantice un aumento moderado de los precios de la vivienda- y en una adaptación de la política fiscal, con objeto de posar veda a la especulación”

El mandato de intervención en el mercado inmobiliario que impone el Parlamento Europeo en la resolución transcrita pone de manifiesto que la realidad social de nuestro tiempo requiere una interpretación de las normas jurídicas del ordenamiento interno que permita lograr este fin.

Por lo tanto, siguiendo los criterios interpretativos de las normas jurídicas que impone el artículo 3.1 del Código Civil, la intervención en el mercado inmobiliario que prevén las legislaciones autonómicas es una medida que posibilita la contención del incremento de los precios de alquiler de la vivienda que pueden aplicar las Comunidades Autónomas y los municipios en el ejercicio de sus competencias urbanísticas a través de los instrumento urbanísticos de planeamiento, porque le habilitan a hacerlo así preceptos normativos de rango legal.

Teniendo en cuenta lo anterior, los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas que la misma CE y los diferentes EAC le otorgan, están obligados a intervenir cuando se demuestre que el mercado de alquiler ocasiona una disfunción urbanística porque, con el incremento exponencial e irrefrenable de los precios de acceso a las viviendas, este mercado está provocando descohesión social y dispersión en el territorio; está imposibilitando a un amplio segmento de la población el ejercicio del derecho a una vivienda digna; y está fomentando, además, una actuación especulativa prohibida por la Constitución Española de 1978. La obligación proviene del mandato que se contiene en el TRLSRU y en las distintas legislaciones urbanísticas autonómicas, para reconducir la situación y garantizar, por un lado,

que el modelo de ordenación urbanística sea sostenible y, por otro lado, que el máximo número de personas posible pueda ejercitar su derecho de disfrutar de una vivienda digna, porque estas son dos finalidades que esas leyes persiguen.

Para dotar de plena coherencia y significado a este mandato legal, la forma de hacerlo es admitiendo la posibilidad de que los Ayuntamientos pueden limitar las adquisiciones de inmuebles destinados a uso residencial como medida de intervención del mercado inmobiliario, cuando improcedentemente distorsione el modelo de desarrollo sostenible.

La legitimación de los Ayuntamientos para adoptar la medida limitativa en los casos en los que la evolución del mercado inmobiliario aboque a una indiscutida situación de desarrollo urbanístico NO sostenible, está amparada, además, por el artículo 7.2 del Código Civil, que expresamente prohíbe el ejercicio abusivo o antisocial del derecho y prevé que si las circunstancias en las que se realizan determinados actos en ejercicio de cualquier derecho (incluido, por lo tanto, el derecho de propiedad) comporta que se sobrepasen los límites normales de este ejercicio, se podrán adoptar las medidas administrativas necesarias para evitar el abuso. Así lo establece el indicado precepto, que informa la aplicación de todas las normas del ordenamiento jurídico, con el siguiente tenor literal:

“2. La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.”

Se ha razonado en los apartados precedentes que, cuando en un espacio de tiempo concreto, el ritmo de crecimiento de los precios de acceso a una vivienda adecuada y digna supera ampliamente el ritmo de crecimiento de la capacidad económica de sus habitantes habituales en el mismo espacio de tiempo, se demuestra, de forma objetiva, que se produce un desarrollo NO sostenible del modelo de ordenación de aquella ciudad o de aquella parte de ella, porque esa diferencia de crecimientos genera descohesión social y dispersión territorial. También se ha razonado, que el elevado ritmo de crecimiento de los precios de acceso a la vivienda se debe exclusivamente a una decisión de comportamiento del mercado inmobiliario.

Por lo tanto, se puede afirmar que cuando el mercado inmobiliario impone ese ritmo de crecimiento para satisfacer su máxima expectativa de beneficio económico en una ciudad (o en una parte de ella) provocando la infracción de las normas urbanísticas sobre el desarrollo sostenible, el derecho de propiedad se está ejercitando de forma abusiva y antisocial, porque ese ejercicio del derecho comporta que una pluralidad amplia de personas tengan limitado su acceso a una vivienda sólo por el hecho de no poder pagar las elevadas rentas que el mercado impone, aún cuando esas personas excluidas tengan ingresos y un puesto de trabajo seguro.

Cuando eso sucede, el mercado destruye en su propio y exclusivo beneficio la garantía de acceso a una vivienda digna que establecen, sin posibilidad de dispensa, tanto el artículo 47 CE, como los artículos concordantes de los diferentes Estatutos de Autonomía.

Ante tal comportamiento del mercado inmobiliario, las administraciones públicas competentes están obligadas a adoptar las medidas administrativas necesarias que impidan mantener por más tiempo la situación de abuso o de ejercicio antisocial, al amparo del previsto al artículo 7.2 del Código Civil y, por lo tanto, están perfectamente

legitimadas a limitar las adquisiciones de inmuebles sólo para que la persona adquiriente lo destine a su propia vivienda habitual, o bien a la de terceros en régimen de alquiler, pero en unas condiciones accesibles de tiempo y precio, en aquellos casos acreditados que comporten un desarrollo urbanístico NO sostenible de las ciudad o de parte de ellas, a ser esta una medida de intervención del mercado inmobiliario y al estar prevista tal facultad de intervención en la diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas y, con carácter básico, en la legislación urbanística básica estatal.

4.2.3. Amparo constitucional de la medida de limitación de las adquisiciones de inmuebles en ejercicio de las competencias urbanísticas.

La limitación de las rentas de alquiler como medida admitida de intervención en el mercado inmobiliario por parte de las diferentes legislaciones autonómicas, en el ejercicio legítimo de las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos, tiene pleno amparo constitucional, por los siguientes motivos:

- 1.** Porque es una medida que no restringe el ejercicio del derecho fundamental a la propiedad, dado que subordina la actividad económica que representa el arrendamiento de los inmuebles a los intereses generales, tal y como obliga a hacer el artículo 128.1 de la CE.
- 2.** Porque se puede aplicar en ejercicio de una competencia urbanística que la misma Carta Magna reserva a las Comunidades Autónomas²⁶ y a los entes locales.
- 3.** Porque su aplicación, exclusivamente prevista para los casos acreditados en los que el incremento ilimitado de los precios de

²⁶Art. 148.1, 3ª, de la Constitución Española de 1978

acceso a una vivienda comporte un desarrollo NO sostenible de los modelos de ordenación de las ciudades, constituye una medida administrativa adecuada para evitar el ejercicio abusivo del derecho de propiedad, al amparo del previsto en el artículo 7.2 del Código Civil.

En efecto, como ya se ha razonado, la facultad de los poderes públicos de limitar las adquisiciones de inmuebles sólo para que la persona adquiriente lo destine a su propia vivienda habitual, o bien a la de terceros en régimen de alquiler, pero en unas condiciones accesibles de tiempo y precio, está inserida en la facultad de intervención en el mercado inmobiliario que expresamente establecen las diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas en ejercicio de las competencias urbanísticas que le atribuye esas leyes y TRLSU. En consecuencia, se configura como una medida prevista en una norma de rango legal, que delimita el contenido del derecho de propiedad de un determinado tipo de bienes inmuebles (las viviendas) de acuerdo con una función social muy justificada, porque es una medida de contención de los abusos en el ejercicio del derecho de propiedad que persigue proteger el interés público prevalente, residenciado en evitar el desarrollo urbanístico NO sostenible de las ciudades que prohíben otras normas de rango legal, evitando así la descohesión social y la dispersión territorial como efectos inmediatos.

Cuando una medida limitativa del dominio resulta plenamente legítima, no puede considerarse que infrinja el contenido esencial de ningún derecho constitucional y, en particular respecto a las inversiones inmobiliarias, no puede considerarse que infrinja el contenido esencial de la libertad de empresa, porque, como ya se ha razonado la actividad económica, cualquier que sea, queda subordinada a los intereses generales de protección prevalente, en méritos del que dispone el artículo 128.1 de la CE,

Ese precepto forma parte del conjunto de normas que el Tribunal Constitucional ha considerado que integran lo que ha denominado la “*constitución económica*” y que son el conjunto de preceptos que configuran los principios rectores del orden económico y del orden social, que siempre tienen que aplicarse garantizando que sean justos.

Así lo ha establecido el Alto Tribunal en una de sus primeras sentencias, la 1/1982, de 28 de enero, que en su Fundamento de Derecho Primero, establece lo siguiente:

*“En la Constitución Española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, **cuyo Preámbulo garantiza la existencia de “un orden económico y social justo”**, y cuyo art. 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros.”*

Cómo se ha razonado, la limitación de adquisiciones de inmuebles sólo para que la persona adquiriente lo destine a su propia vivienda habitual, o bien a la de terceros en régimen de alquiler, pero en unas condiciones accesibles de tiempo y precio, que las administraciones locales pueden imponer en ejercicio de sus legítimas competencias urbanísticas, obedece, básicamente a dos razones justificadas de carácter urbanístico, que son de constatación objetiva:

1. La necesidad de corregir un modelo de ordenación que impone un desarrollo urbanístico NO sostenible en la ciudad, o en una parte de ella.

2. La necesidad de rescatar la indelegable competencia urbanística de ordenación del territorio que el mercado inmobiliario ilegítimamente ejerce, arrogándose la elección del modelo de ordenación NO sostenible, al margen del interés general y con base en la exclusiva satisfacción de sus particulares necesidades económicas, eliminando las garantías constitucionales y estatutarias de acceso a una vivienda digna,

Cuando el incremento ilimitado de los precios de acceso a una vivienda comporta un desarrollo NO sostenible del modelo urbanístico de las ciudades y provoca que una pluralidad de personas vean dificultada, o definitivamente impedida, su legítima aspiración a acceder a una vivienda digna y adecuada (aspiración que la CE y los diferentes Estatutos de autonomía elevan a categoría de derecho básico), es evidente que los intereses generales están quedando subordinados a la actividad económica que provoca esas disfunciones y esto es diametralmente contrario a lo que postula el artículo 128.1 de la CE.

Si la actividad económica que ejerce el mercado inmobiliario pone en serio riesgo intereses generales de especial protección, las administraciones públicas tienen que intervenir en este mercado, como permite hacer algunas de las leyes urbanísticas autonómicas y esta medida dispone de plena cobertura constitucional al amparo del artículo 128.1 de la CE, porque no obedece a una razón arbitraria o caprichosa de los poderes públicos, sino a una necesidad objetiva de subordinar esta actividad económica inmobiliaria a las necesidades reales del interés general.

En materia concreta de arrendamientos urbanos, el Tribunal Constitucional ha establecido que las limitaciones que se establecen al arrendador en el amparo de una Ley no se puede considerar que vulneren el derecho a la libertad de empresa cuando la limitación

concreta deriva del cumplimiento de la función social de la propiedad, porque tal limitación afecta también entonces al Derecho a la libertad de empresa. Según el Alto Tribunal, el derecho a la libertad de empresa no puede exonerar del cumplimiento de la función social de la propiedad.

Así lo ha declarado, en sus sentencias de 26 de mayo de 1987 (STC37/1987) y de 17 de marzo de 1994 (STC1994/2470) que, con cita de la anterior dispone lo siguiente:

*“Las mismas consideraciones son aplicables desde la perspectiva del art. 38 de la Constitución. Además de que el razonamiento del Juzgado de Gijón no resulta aquí suficientemente explícito, **las limitaciones impuestas al arrendador no pueden estimarse conculcatorias de la libertad de empresa.** Como declaramos en la STC 37/1987, ya citada, **el derecho que recoge el art. 38 de la Constitución “no puede exonerar del cumplimiento de la función social de la propiedad, de lo que se sigue que las limitaciones legítimamente derivadas de esta última no infringen en ningún caso el contenido esencial de la libertad de empresa”** (fundamento jurídico 5.).*

La cobertura constitucional de la limitación de las rentas de alquiler de las viviendas deviene, además, del hecho que esta sea una medida urbanística y no económica que, como tal, pueden adoptar las administraciones públicas autonómicas y locales en ejercicio de sus competencias legítimas en materia de urbanismo.

En efecto, en méritos de lo que dispone el artículo 148.1, 3ª de la CE, es la Comunidad Autónoma la que tiene atribuida las competencias en materia de urbanismo²⁷. Los entes locales también tienen expresamente atribuida la competencia urbanística en el marco de las funciones propias que, en materia de urbanismo les otorga el ordenamiento

²⁷Art. 148.1, 3ª: “1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

...3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.”

urbanístico (planeamiento gestión, delimitación de polígonos, etc...). Esta atribución competencial la otorgan los artículos 25.2, a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL)²⁸ y las diferentes legislaciones autonómicas de Régimen local²⁹, en desarrollo del principio de autonomía local que postula el artículo 140 de la Constitución Española de 1978³⁰.

Por lo tanto, la medida consistente en la limitación de las adquisiciones de inmuebles sólo para que la persona adquiriente lo destine a su propia vivienda habitual, o bien a la de terceros en régimen de alquiler, pero en unas condiciones accesibles de tiempo y precio, inserida en la facultad de intervención en el mercado inmobiliario por razones urbanísticas (expresamente atribuida por las distintas legislaciones autonómicas), goza de amparo constitucional, por las tres razones siguientes:

1. Porque es una medida legítima configuradora de la función social del derecho de propiedad de las viviendas que se contiene en una norma de rango legal y, como tal, no puede

28Artículo 25 (LBRL): “2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.”

29 Expresamente lo hacen: en Aragón, el art. 42.1,d) de la Ley 7/1999, de 9 de abril. De Administración Local de Aragón; en Castilla – León, el art. 20.1, d), de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen local de Castilla y León; en Cataluña el art. 63.2, d) de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña; en Galicia, el art. 80.2, d) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la administración Local de Galicia; y en las Islas Baleares, el art. 29.2, d), de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares.

30Art. 140 de la Constitución Española de 1978: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

ser considerada contraria, ni al ejercicio del derecho de propiedad ni al contenido esencial de la libertad de empresa.

2. Porque es una medida necesaria para cumplir el mandato constitucional que impone el artículo 128.2 de la CE, para que la actividad económica quede subordinada a los intereses generales.
3. Porque es una medida urbanística y no económica que los Ayuntamientos pueden ejercitar en el legítimo ejercicio de las competencias urbanísticas que le son propias y que se los otorgan la CE y las leyes.

5 Conclusiones

De todo lo expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Existe una causa objetiva de urgente y extrema dificultad de ejercicio del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada por parte de la mayor parte de la población en la mayor parte de las ciudades de nuestro entorno, anudada directamente a un comportamiento especulativo del mercado inmobiliario. Esa causa es la que justifica la necesidad perentoria de regulación del uso del suelo por parte de los poderes públicos para revertir la situación y **evitar la especulación**, por mandato expreso del art 47 de la CE.
2. La medida consistente en limitar las adquisiciones de inmuebles sólo para que la persona adquiriente lo destine a su propia vivienda habitual debe extenderse a la adquisición de edificios enteros, ampliando la alternativa de la restricción a que la persona adquiriente de los edificios enteros los ponga en

régimen de alquiler, pero en unas condiciones accesibles de tiempo y precio. También debe ampliarse la limitación, no sólo a las adquisiciones de los inmuebles, sino también a los negocios jurídicos de disposición que supongan la cesión de los derechos de adquisición sobre los inmuebles, aunque no hayan transmitido.

- 3.** La medida limitativa debe permitir la adquisición de viviendas destinadas a segunda residencia de la persona adquiriente que se encuentren en un municipio distinto al de su domicilio habitual, aunque éste se haya declarado ZMRT, siempre que esa sea la única 2ª residencia la persona adquiriente y la destine a su uso propio.
- 4.** La medida limitativa debe ser temporal y aplicable solo en las ZMRT, para evitar que se altere el estatuto básico del derecho de propiedad sobre los inmuebles imponiendo una restricción del poder de disposición que haga irreconocible el derecho.
- 5.** La medida limitativa aplicada con carácter temporal es plenamente constitucional porque cumple el requisito de obedecer a una urgente necesidad para evitar la lesión de los intereses generales y porque no impide el normal ejercicio de las facultades inherentes al derecho de propiedad, aunque limite las expectativas de máximo beneficio económico de la persona propietaria.
- 6.** La medida limitativa debe adoptarse mediante una norma con rango de Ley.

- 7.** La norma con rango de Ley puede tener un ámbito estatal y adoptarse, bien mediante una Ley, bien mediante un Real Decreto Ley, o bien mediante un Real Decreto Legislativo.
- 8.** La posibilidad de la regulación mediante Real Decreto Ley o mediante Real Decreto Legislativo se justifica en el hecho de que ambas normas estatales justifican las razones de extrema urgencia y necesidad y su regulación no incide en el Derecho Fundamental de propiedad porque no establecen una regulación directa y genérica de ese derecho ni altera sus elementos esenciales. En caso de optar por un Real Decreto Legislativo hará falta que la medida cuente con los apoyos necesarios en el Congreso para que se encargue al Ejecutivo su elaboración.
- 9.** La norma con rango de Ley puede tener un ámbito autonómico y adoptarse mediante una norma de nueva creación que puede ser una Ley, un Decreto Ley o un Decreto legislativo.
- 10.** En caso de adoptarse mediante una Ley de nueva creación, ésta debería ser de naturaleza urbanística y justificarse la regulación como una medida urbanística legítima de intervención en el mercado inmobiliario, necesaria para evitar la consumación de un resultado expresamente prohibido por la legislación urbanística (el desarrollo urbanístico NO sostenible). La Ley debería vincular la medida a las ZRMT, para acotar se regulación a un ámbito temporal y territorial concreto, descartando una regulación que incida en el estatuto general del derecho de propiedad para garantizar con ello su constitucionalidad.

11. En el ámbito autonómico, la medida puede adoptarse utilizando una Ley urbanística preexistente que permita la intervención en el mercado inmobiliario por razones urbanísticas, y habilitar su desarrollo reglamentario mediante el planeamiento urbanístico, a través de lo que se conoce como reserva de Ley flexible.
12. En Cataluña, una norma con rango de Ley en materia Urbanística habilita la adopción limitativa al facultar a los poderes públicos con competencias urbanísticas de ordenación del territorio **a intervenir el mercado inmobiliario** cuando este genere un desarrollo urbanístico NO sostenible que lesione los intereses generales, mediante la adopción de **cualquier medida** fuera de las expresamente atribuidas, que sea complementarias y congruentes para satisfacer las finalidades propias de sus competencias urbanísticas.
13. La norma urbanística habilitante con rango de Ley que admite la intervención del mercado inmobiliario (el artículo 2, apartados 1 y 2 del TRLU) debe ser desarrollada mediante los oportunos instrumentos de planeamiento.

Lo que se informa en Barcelona, a 19 de septiembre de 2025