

Dossier de premsa

Presentación del estudio "Informe sobre la viabilidad jurídica de limitar la adquisición de inmuebles residenciales"

10/10/2025



Un informe jurídico encargado por el PEMB avala limitar la compra de viviendas sólo para residencia habitual en zonas tensionadas

El Estado, la Generalitat y los ayuntamientos tienen instrumentos legales para intervenir el mercado ante una "situación excepcional", como acredita el Tribunal Constitucional

Un estudio encargado por el **Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB)** y elaborado por el jurista Pablo Feu, experto en derecho administrativo y urbanístico y profesor en la Universidad de Barcelona, concluye que **es legalmente viable limitar la compra de viviendas cuando éstas no se destinen a residencia habitual** de la persona compradora, siempre que esta medida se aplique en zonas declaradas de mercado residencial tensionado, con carácter excepcional, territorial y temporal.

Este análisis se enmarca dentro del [Compromiso Metropolitano 2030](#) que impulsa el PEMB, concretamente en la [misión "Vivienda adecuada"](#), y responde a la voluntad de aportar respuestas y soluciones **para hacer frente a la crisis de vivienda** que afecta a Cataluña, y en especial a la región metropolitana de Barcelona. En concreto, esta investigación jurídica se relaciona con las líneas de actuación de la misión 'Vivienda adecuada' orientadas a una mejor regulación del mercado de la vivienda, incrementar la oferta asequible y estable, y evitar la pérdida de unidades residenciales.

Una herramienta contra la especulación

En un contexto de incremento de los precios de la vivienda, falta de oferta asequible y crecientes desigualdades sociales, el informe concluye que es viable **restringir la adquisición de inmuebles para uso especulativo**, una práctica que —según la [jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional](#)— puede ser limitada ante "la situación excepcional de riesgo de pérdida del derecho de acceso a la vivienda por la mayoría de la población", según indica el estudio.

Así, al igual que la limitación de los precios del alquiler, **la medida se plantea sólo para las llamadas Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT)**, previstas en la [Ley estatal por el Derecho a la Vivienda de 2023](#). En estos ámbitos, **sólo se podrían adquirir viviendas para uso habitual y permanente de la persona compradora**. El objetivo es frenar las operaciones especulativas que contribuyen a vaciar los centros urbanos y elevar los precios por encima de la capacidad adquisitiva de la población.



Aun así, el informe prevé algunas **excepciones** para garantizar el equilibrio y la proporcionalidad de la medida. Por ejemplo, en el caso de la **adquisición de edificios enteros** —como bloques de pisos—, se permitiría la compra siempre que todas las viviendas se destinasen a **alquiler habitual** (contratos de 5 o 7 años según personalidad jurídica propietario), y no a usos temporales ni turísticos. En cuanto a las **segundas residencias**, la medida permitiría la compra de una segunda vivienda en un **municipio diferente a la habitual**, aunque esté en una zona tensionada, siempre que fuera **para uso personal** y no por alquiler o inversión.

"No hablamos de una idea teórica ni utópica: la Generalitat y los juntamentos tienen competencia real, inmediata y legítima para limitar la especulación. Si hay voluntad política, se puede hacer. Una medida como esta evitaría que volvieran a haber casos donde un privado puede comprar un bloque de edificios entero y desahuciar a los vecinos y vecinas que viven allí", ha asegurado Sanz.

Por ello, Sanz ha explicado que el coordinador general del PEMB, Oriol Estela, han pedido reuniones con el concejal de Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, Jordi Valls Riera, a la conselleria de Territorio, Vivienda y Transición Ecológica del gobierno de la Generalitat, Silvia Paneque, y a la *Ministra de Vivienda y Agenda Urbana*, Isabel Rodríguez García, con el fin de presentarles el informe "para que puedan desarrollar la herramienta legal para prohibir las compras especulativas".

"Las administraciones públicas pueden intervenir en el mercado inmobiliario. Es una medida posible porque tiene causa justificada y porque es delimitada en espacio y tiempo", ha añadido Feu.

Viabilidad jurídica y precedentes europeos

El informe indica que la medida podría aplicarse a **nivel estatal, autonómico y local**, aprovechando las competencias que ya existen en materia de vivienda y urbanismo. A **nivel estatal**, el gobierno podría aprobar **una ley específica** que abra la puerta a regular la compra de viviendas en zonas tensionadas, o bien un real decreto ley para actuar con más rapidez. No obstante, son las comunidades autónomas quienes deberían desarrollar este marco legislativo.

En este sentido, **Cataluña podría legislar directamente** o incluir la medida dentro del planeamiento urbanístico existente. De hecho, las leyes urbanísticas catalanas ya recogen la obligación de **garantizar un desarrollo sostenible y cohesionado del territorio**, lo que da cobertura legal para aplicar este tipo de instrumentos.

Y a **nivel local**, los ayuntamientos también pueden tener un papel clave a través de su planeamiento urbanístico. En algunos casos, como ocurre en Cataluña, **las leyes ya permiten a los ayuntamientos adoptar medidas complementarias** para proteger el derecho a la vivienda. De hecho, en este caso no sería necesario esperar a que el Gobierno redacte una nueva ley, ya que solo se estaría concretando **un límite que ya deriva de la función social de la propiedad, previsto en la legislación básica y autonómica**.

El documento también **desmonta dudas sobre la compatibilidad con el derecho europeo**, y recuerda que países como **Dinamarca, Croacia, Finlandia o Malta** ya han implementado medidas similares.

Un paso más para repensar el modelo residencial metropolitano

Ante la evidencia de que [ciudades europeas como Amsterdam han comenzado a aplicar medidas restrictivas en la compra de inmuebles con fines especulativos](#), el PEMB ha considerado oportuno explorar la viabilidad jurídica de una propuesta similar en nuestro contexto. El estudio pretende aportar criterios técnicos y legales que permitan valorar si una limitación de este tipo podría ser compatible con el marco constitucional español y con las políticas públicas de promoción del derecho a la vivienda.

Con este informe, el PEMB quiere hacer una nueva aportación rigurosa al **debate urgente sobre nuevos instrumentos normativos para hacer frente a la crisis de vivienda**, y contribuir con propuestas concretas al diseño de un modelo metropolitano **más justo, inclusivo y sostenible**.

Link al estudio completo: https://pemb.cat/sites/default/files/2025-10/Estudi%20LIMITACI%C3%93N%20COMPRA%20IMMOBLES%20PER%20VIURE_Pablo%20Feu.pdf

Resumen ejecutivo: "Informe sobre la viabilidad jurídica de limitar la adquisición de inmuebles residenciales"

Introducción:

El acceso a la vivienda se ha convertido en uno de los principales retos sociales y territoriales de la región metropolitana de Barcelona, en un contexto global donde muchas ciudades se enfrentan a problemas similares. Aunque el derecho a una vivienda digna está reconocido en el artículo 47 de la Constitución y en varias leyes, la combinación de presión del mercado, falta de vivienda asequible y distancia creciente entre ingresos y precios ha generado vulnerabilidad residencial, desigualdades y riesgo de pobreza para miles de hogares.

En este escenario, los poderes públicos tienen un papel clave para garantizar este derecho humano, y en todo el mundo se están explorando nuevas medidas para hacerle frente.

El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), en el marco de su misión "Vivienda adecuada" del Compromiso Metropolitano 2030, promueve este informe con el objetivo de generar análisis riguroso y fomentar el debate público sobre posibles instrumentos normativos que permitan hacer frente a la especulación inmobiliaria y revertir la creciente pérdida de accesibilidad a la vivienda en el ámbito metropolitano.

Ante la evidencia de que ciudades europeas como Amsterdam han comenzado a aplicar medidas restrictivas en la compra de inmuebles con fines especulativos, el PEMB ha considerado oportuno explorar la viabilidad jurídica de una propuesta similar en nuestro contexto. El estudio pretende aportar criterios técnicos y legales



que permitan valorar si una limitación de este tipo podría ser compatible con el marco constitucional español y con las políticas públicas de promoción del derecho a la vivienda.

El objetivo de este informe es analizar por qué es jurídicamente viable establecer una normativa **que limite la compra de viviendas a aquellos casos en que la adquisición NO sea para destinarlas a residencia habitual de la persona compradora, es decir, para vivir efectivamente, y como Cataluña y sus Ayuntamientos pueden empezar ya a instaurar estas limitaciones.**, con el objetivo de detener la especulación inmobiliaria que está vaciando las ciudades y encareciendo el acceso a la vivienda.

1. Explicación y alcance de la medida de limitación de compra de inmuebles de uso residencial:

La medida analizada consiste en **limitar la adquisición de inmuebles de uso residencial (pisos o edificios enteros) cuando no se destinen a ser la vivienda habitual de quien compra.** El objetivo es impedir la especulación porque ésta lesiona el interés general y vulnera el artículo 47 de la Constitución Española (CE) y la función social de la propiedad.

- La medida se aplicaría a las Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT) ya dibujadas por la Ley de Vivienda de 2023 y con carácter temporal, para evitar desdibujar el contenido esencial del derecho de propiedad recogido en el artículo 33 de la CE.
- De esta forma la medida resultaría plenamente constitucional ya que se adoptaría también de manera excepcional, territorial y temporal. Como ocurre en el caso de la limitación de las rentas de alquiler que se lleva a cabo en estas ZMRT.

De esta forma sólo se podrían comprar viviendas (en las ZMRT) si **el adquirente fija su residencia habitual.** Es la regla general que da sentido a la medida. Como un edificio entero **no puede** ser la vivienda habitual de una sola persona, la medida establece una **obligación alternativa**:

- **Destinar todas las viviendas a alquiler habitual (no de temporada)** por un **mínimo de 5 o 7 años**, según si el comprador es **persona física (5) o jurídica (7)**, **contados desde el perfeccionamiento de la compraventa.**
- **Precio del alquiler:**
 - Si había alquiler en los **últimos 5 años**, **no puede superar** la renta anterior.
 - Si no, **se aplica el índice de referencia** propio de las ZMRT.
- **Si hay inquilinos:** hay que **añadir 5 o 7 años** al tiempo ya consumido y **comunicarles la fecha exacta de la adquisición.**
- **Si el edificio está vacío:** es **condición de la compra** formalizar **contratos de vivienda habitual y prohibir cualquier uso diferente** (temporal, turístico, etc.). Si el edificio **admite varios usos**, el **planeamiento urbanístico** debe contemplar **uso residencial** para exigir este destino y **evitar la coartada** de declarar otro uso para especular.

Por otro lado, hay que hacer notar que la propuesta **marcaría excepciones** en aquellos casos en que una persona quisiera adquirir una segunda residencia. La norma permitiría adquirir **una única segunda residencia por persona en municipio declarado ZMRT, tratándola** como una extensión del domicilio.

- El informe precisa que esta segunda residencia podrá ser en un municipio diferente del domicilio habitual, aunque el municipio del domicilio habitual esté declarado ZMRT.
- La adquisición debe ser para uso propio, no por alquiler temporal, turístico ni especulativo.
- El uso como segunda residencia debe estar declarado formalmente, para evitar usos fraudulentos encubiertos.
- El número de adquisiciones de este tipo está limitado a una sola vivienda por persona, para evitar que esta excepción sea utilizada como brecha para hacer compras masivas.

La aplicación de la presente medida tampoco será exigible en los casos en **que la persona adquirente adquiera el inmueble no para destinarlo a su propia residencia habitual, sino para destinarlo a constituir la residencia habitual de familiares hasta el segundo grado** de consanguinidad o afinidad.

2. Jurisprudencia sobre la constitucionalidad de la medida:

Una norma que limite la compra de inmuebles residenciales con fines especulativos en zonas tensionadas sería plenamente constitucional porque cumple los dos requisitos esenciales que establece la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 26/2025) para restringir el derecho de propiedad (art. 33 CE):

1. Por un lado, responde a una razón objetiva y prevalente de interés general, concretamente la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada **reconocida en el artículo 47 CE y evitar el vaciamiento social de las ciudades;**
2. Y, por otro, **no hace irreconocible el derecho de propiedad**, ya que no lo anula sino que lo modula temporal y territorialmente en determinados supuestos excepcionales.

Al igual que la limitación de los precios de alquiler en zonas tensionadas —avalada por el TC—, esta medida **sería excepcional, acotada y proporcional**, manteniendo la posibilidad de obtener rendimiento económico y de disponer de los bienes dentro de los límites sociales de la propiedad. Por tanto, no sólo es constitucionalmente admisible, sino que da cumplimiento al mandato directo del artículo 47 CE, que obliga a los poderes públicos a intervenir para impedir la especulación y garantizar el acceso a la vivienda.

3. Formas de incorporar la medida al ordenamiento jurídico:

La medida de limitación de compra de inmuebles de uso residencial en zonas tensionadas puede integrarse legalmente a diferentes niveles de gobierno —estatal, autonómico y municipal—, utilizando instrumentos normativos ya previstos en el ordenamiento jurídico y de acuerdo con la distribución competencial constitucional.

Esta pluralidad de opciones responde a que la vivienda y el urbanismo son materias de competencia compartida, y que la jurisprudencia constitucional ha reconocido amplias potestades de intervención por parte de todas las administraciones públicas cuando se trata de proteger el interés general y garantizar derechos básicos como el de la vivienda.

- a) **Nivel estatal:** A nivel estatal, la medida podría aprobarse mediante una norma con rango de ley. El informe señala dos opciones principales:
- a. Ley específica: aprobar una norma nueva que regule el régimen limitativo de compraventas especulativas en las ZMRT, de manera similar a como la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda regula la limitación de los precios del alquiler (art. 18 y DF1). Esta opción garantiza la máxima seguridad jurídica y coherencia con el artículo 47 CE y, como sucede con la legislación vigente, establecería un marco básico estatal que deberían desarrollar y aplicar las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y vivienda.
 - b. El Tribunal Constitucional (STC 26/2025) ha avalado claramente el uso de una ley para introducir limitaciones temporales y territoriales al derecho de propiedad en situaciones excepcionales.
 - c. Real Decreto-ley (RDL): también se podría utilizar esta vía, ya que el artículo 86 CE permite al Gobierno aprobar normas con rango de ley en casos de "extraordinaria y urgente necesidad", como lo sería la crisis de acceso a la vivienda.
 - d. El TC (STC 17/2023) recuerda que el RDL es legítimo si existe una justificación explícita de la urgencia y si la norma no altera el contenido esencial de los derechos fundamentales.
 - e. Esta vía es especialmente útil para activar la medida con rapidez, sin tener que esperar una tramitación parlamentaria larga.
- b) **Nivel autonómico:** Las comunidades autónomas **tienen competencias plenas en materia de urbanismo y vivienda (art. 148 CE y estatutos de autonomía)**. Esto les permite aprobar medidas que intervengan en el mercado inmobiliario para proteger el interés general como la que se propone.
- a. Pero el punto de partida en este caso parte de la acreditación **de un desarrollo urbanístico no sostenible** en una ciudad o en una parte concreta de su territorio, concepto definido jurídicamente en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y la Rehabilitación Urbana (TRLSRU). El apartado 3 de este texto obliga a los poderes públicos a formular y desarrollar políticas que garanticen "la sostenibilidad social, la

cohesión territorial" y "posibiliten el uso residencial en viviendas constitutivos de domicilio habitual en un contexto urbano integrado socialmente".

- b. El contenido de este precepto es directamente imperativo y no es una simple declaración de principios, de hecho la mayoría de leyes autonómicas incorporan en su articulado el concepto de desarrollo urbanístico sostenible.

En el caso de **Cataluña**, esta capacidad de intervención está reforzada por el **Texto refundido de la Ley de Urbanismo (DL 1/2010)**. Concretamente, los apartados 2 y 3 del artículo 3 establecen que el **desarrollo urbanístico sostenible** implica la obligación de definir modelos de ordenación del suelo urbano que:

- Garanticen la **cohesión social**,
- Eviten la **dispersión territorial**,
- Y **obligan a todas las administraciones públicas competentes** a orientar su actividad urbanística hacia estos objetivos.

Además, esta normativa se complementa con el Estatuto de Autonomía (arts. 137 y 149) y la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda, que reconocen la función social de la propiedad y facultan a la Generalitat para adoptar medidas normativas o urbanísticas —como la limitación de adquisiciones

especulativas— para garantizar un desarrollo urbano sostenible y proteger el interés general.

Hay dos vías principales para incorporar esta medida:

1. **Aprobación de una ley autonómica específica** (Ley, Decreto Ley o Decreto legislativo) que regule la limitación de adquisiciones en zonas tensionadas.
2. **Despliegue a partir de una ley urbanística existente**, incorporando la medida a través del **planeamiento urbanístico** o reglamentos derivados.

Ahora mismo sólo las CCAA de **Andalucía, Aragón, Cataluña y el País Vasco** tienen **leyes urbanísticas que habilitan a las administraciones públicas autonómicas** para que, en ejercicio de sus competencias urbanísticas **puedan intervenir en el mercado inmobiliario cuando éste genere un modelo urbanístico no sostenible.**, contraviniendo el mandato de sostenibilidad establecido por la legislación vigente. Pero no hay ningún límite que impida al resto de comunidades aprobar leyes que los habiliten para hacerlo.

- c) **Nivel municipal:** En el ámbito autonómico, las leyes urbanísticas de Andalucía, Aragón, Cataluña y el País Vasco **permiten que los Ayuntamientos puedan cumplir los deberes** derivados de la legislación básica estatal, facultándolos **para intervenir en el mercado inmobiliario**.

Además, en algunos casos —como Andalucía y Cataluña— **estas leyes autorizan expresamente a los municipios a adoptar cualquier otra medida adecuada y complementaria**, aunque no esté prevista de manera específica, para alcanzar los objetivos que justifican sus competencias urbanísticas.

Si el alza de alquileres y precios de compra descohesiona socialmente y dispersa el territorio, se está imponiendo un **desarrollo NO sostenible**; en este caso, un Ayuntamiento puede limitar la compra de inmuebles de uso residencial para reequilibrar el modelo, desarrollando las líneas básicas de la Ley (TRLSRU y leyes autonómicas) sin esperar a que la CCAA redacte una nueva ley ya que solo se estaría concretando un **límite que ya deriva de la función social de la propiedad, previsto en la legislación básica y autonómica**. El Tribunal Constitucional ha admitido reiteradamente esta "**reserva de ley flexible**": la ley fija los principios generales y el planeamiento urbanístico concreta su aplicación territorial y material.

Los ayuntamientos por ello pueden jugar un papel decisivo en la implantación de esta medida, especialmente a través del planeamiento urbanístico, ya que tienen competencias propias reconocidas por la legislación estatal y autonómica catalana.

4. Finalmente cabe destacar que la normativa comunitaria europea no supondría ningún límite legal para poder desarrollar la presente ley.

Países como Dinamarca, Croacia, Finlandia o Malta que forman parte de la Unión Europea ya han desarrollado normativas similares, **incluso dirigidas explícitamente a restringir la compra de inmuebles por parte de extranjeros**.

El artículo 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe las restricciones a los movimientos de capitales, incluidas las inversiones inmobiliarias, pero el artículo 65 establece excepciones que permiten a los Estados miembros:

- Aplicar normas fiscales diferenciadas según la situación de los contribuyentes
- Adoptar las medidas necesarias para impedir infracciones de su derecho interno, así como medidas justificadas por razones de orden público o seguridad pública.

En este caso, **los movimientos de capitales vinculados a inversiones inmobiliarias están provocando una vulneración grave del artículo 47 de la Constitución española**, que prohíbe la especulación sobre el suelo y reconoce el derecho a una vivienda digna.

Además, **el Parlamento Europeo, en su Resolución del 11 de junio de 2013 sobre la vivienda social en la Unión Europea**, siguiendo el precedente del Comité de las Regiones, instó a todos los Estados miembros a garantizar el acceso universal a la vivienda.

La resolución pide que se establezcan mecanismos activos para asegurar que los incrementos de los precios del alquiler sean moderados y basados

en criterios objetivos, y que se hagan adaptaciones de la política fiscal para limitar la especulación inmobiliaria (apartado 46).

Este mandato pone de manifiesto que la realidad social actual exige una interpretación del derecho interno coherente con estos objetivos europeos, y legitima la intervención pública en el mercado inmobiliario para garantizar el derecho a la vivienda y frenar la especulación.

Más información:

Oliveras Brosa, coordinadora de comunicación y prensa del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB). jbrosa@pemb.cat / 664 664 620



Pla Estratègic
Metropolità
de Barcelona

#CompromísMetropolità
@pembarcelona

Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona
Canódromo - Ateneo de Innovación Digital y Democrática
C/ Concepción Arenal 16508027 Barcelona Tel. +34 93 318 70 51