Pla Estratègic Metropolità de Barcelona

Dossier de premsa

Presentació de l'estudi "Informe sobre la viabilitat jurídica de limitar l'adquisició d'immobles residencials"

10/10/2025

NOTA DE PREMSA

Un informe jurídic encarregat pel PEMB avala limitar la compra d'habitatges només per a residència habitual en zones tensionades

L'Estat, la Generalitat i els ajuntaments tenen instruments legals per intervenir el mercat davant una "situació excepcional", com acredita el Tribunal Constitucional

Un estudi encarregat pel **Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB)** i elaborat pel jurista Pablo Feu, expert en dret administratiu i urbanístic i professor a la Universitat de Barcelona, conclou que **és legalment viable limitar la compra d'habitatges quan aquests no es destinin a residència habitual** de la persona compradora, sempre que aquesta mesura s'apliqui en zones declarades de mercat residencial tensionat, amb caràcter excepcional, territorial i temporal.

Aquesta anàlisi s'emmarca dins del Compromís Metropolità 2030 que impulsa el PEMB, concretament en la missió "Habitatge adequat", i respon a la voluntat d'aportar respostes i solucions **per fer front a la crisi d'habitatge** que afecta Catalunya, i en especial la regió metropolitana de Barcelona. En concret, aquesta recerca jurídica es relaciona amb les línies d'actuació de la missió 'Habitatge adequat' orientades a una millor regulació del mercat de l'habitatge, incrementar l'oferta assequible i estable, i evitar la pèrdua d'unitats residencials.

Una eina contra l'especulació

En un context d'increment dels preus de l'habitatge, manca d'oferta assequible i creixents desigualtats socials, l'informe conclou que és viable **restringir l'adquisició d'immobles per a ús especulatiu**, una pràctica que —segons la jurisprudència recent del Tribunal Constitucional— pot ser limitada davant "la situació excepcional de risc de pèrdua del dret d'accés a l'habitatge per la majoria de la població", segons indica l'estudi.

Així, igual que la limitació dels preus del lloguer, **la mesura es planteja només per a les anomenades Zones de Mercat Residencial Tensionat (ZMRT)**, previstes a la Llei estatal pel Dret a l'Habitatge de 2023. En aquests àmbits, **només es podrien adquirir habitatges per a ús habitual i permanent de la persona compradora**. L'objectiu és frenar les operacions especulatives que contribueixen a buidar els centres urbans i elevar els preus per sobre de la capacitat adquisitiva de la població.

Tot i així, l'informe preveu algunes **excepcions** per garantir l'equilibri i la proporcionalitat de la mesura. Per exemple, en el cas de l'**adquisició d'edificis sencers** —com blocs de pisos—, es permetria la compra sempre que tots els habitatges es destinessin a **lloguer habitual** (contractes de 5 o 7 anys segons personalitat jurídica propietari), i no pas a usos temporals ni turístics. Pel que fa a les **segones residències**, la mesura permetria la compra d'un segon habitatge en un **municipi diferent a l'habitual**, encara que estigui en una zona tensionada, sempre que fos **per a ús personal** i no per lloguer o inversió.

"No parlem d'una idea teòrica ni utòpica: la Generalitat i els jjuntaments tenen competència real, immediata i legítima per limitar l'especulació. Si hi ha voluntat política, es pot fer. Una mesura com aquesta evitaria que tornessin a haver-hi casos on un privat pot comprar un bloc d'edificis sencer i desnonar els veïns i veïnes que hi viuen", ha assegurat Sanz.

Per això, Sanz ha explicat que el coordinador general del PEMB, Oriol Estela, han demanat reunions amb el regidor d'Habitatge de l'Ajuntament de Barcelona, Jordi Valls Riera, a la conselleria de Territori, Habitatge i Transició Ecològica del govern de la Generalitat, Silvia Paneque, i a la *Ministra de Vivienda y Agenda Urbana*, Isabel Rodríguez García, per tal de presentar-los l'informe "perquè puguin desenvolupar l'eina legal per prohibir les compres especulatives".

"Les administracions publiques poden intervenir en el mercat immobiliari. És una mesura possible perquè te causa justificada i perquè és delimitada en espai i temps", ha afegit Feu.

Viabilitat jurídica i precedents europeus

L'informe indica que la mesura podria aplicar-se a **nivell estatal, autonòmic i local**, aprofitant les competències que ja existeixen en matèria d'habitatge i urbanisme. A **escala estatal**, el govern podria aprovar **una llei específica** que obri la porta a regular la compra d'habitatges en zones tensionades, o bé un reial decret llei per actuar amb més rapidesa. No obstant això, són les comunitats autònomes les qui haurien de desenvolupar aquest marc legislatiu.

En aquest sentit, **Catalunya podria legislar directament** o incloure la mesura dins del planejament urbanístic existent. De fet, les lleis urbanístiques catalanes ja recullen l'obligació de **garantir un desenvolupament sostenible i cohesionat del territori**, cosa que dona cobertura legal per aplicar aquest tipus d'instruments.

I a **nivell local**, els ajuntaments també poden tenir un paper clau a través del seu planejament urbanístic. En alguns casos, com passa a Catalunya, **les lleis ja permeten als ajuntaments adoptar mesures complementàries** per protegir el dret a l'habitatge. De fet, en aquest cas no seria necessari esperar a que el Govern redacti una nova llei, ja que sols s'estaria concretant **un límit que ja deriva de la funció social de la propietat, previst a la legislació bàsica i autonòmica**.

El document també **desmunta dubtes sobre la compatibilitat amb el dret europeu**, i recorda que països com **Dinamarca, Croàcia, Finlàndia o Malta** ja han implementat mesures similars.

Un pas més per repensar el model residencial metropolità

Davant l'evidència que ciutats europees com Amsterdam han començat a aplicar mesures restrictives **en la compra d'immobles amb finalitats especulatives**, el PEMB ha considerat oportú explorar la viabilitat jurídica d'una proposta similar en el nostre context. L'estudi pretén aportar criteris tècnics i legals que permetin valorar si una limitació d'aquest tipus podria ser compatible amb el marc constitucional espanyol i amb les polítiques públiques de promoció del dret a l'habitatge.

Amb aquest informe, el PEMB vol fer una nova aportació rigorosa al **debat urgent sobre nous instruments normatius per fer front a la crisi d'habitatge**, i contribuir amb propostes concretes al disseny d'un model metropolità **més just, inclusiu i sostenible**.

Link a l'estudi complet: https://pemb.cat/sites/default/files/2025-10/Estudi%20LIMITACI%C3%93N%20COMPRA%20IMMOBLES%20PER%20VIURE_Pablo%20Feu.pdf

Resum executiu: "Informe sobre la viabilitat jurídica de limitar l'adquisició d'immobles residencials"

Introducció:

L'accés a l'habitatge s'ha convertit en un dels principals reptes socials i territorials de la regió metropolitana de Barcelona, en un context global on moltes ciutats s'enfronten a problemes similars. Tot i que el dret a un habitatge digne està reconegut a l'article 47 de la Constitució i en diverses lleis, la combinació de pressió del mercat, manca d'habitatge assequible i distància creixent entre ingressos i preus ha generat vulnerabilitat residencial, desigualtats i risc de pobresa per a milers de llars.

En aquest escenari, els poders públics tenen un paper clau per garantir aquest dret humà, i arreu del món s'estan explorant noves mesures per fer-hi front.

El Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB), en el marc de la seva missió "Habitatge adequat" del Compromís Metropolità 2030, promou aquest informe amb l'objectiu de generar anàlisi rigorosa i fomentar el debat públic sobre possibles instruments normatius que permetin fer front a l'especulació immobiliària i revertir la creixent pèrdua d'accessibilitat a l'habitatge en l'àmbit metropolità.

Davant l'evidència que ciutats europees com Amsterdam han començat a aplicar mesures restrictives en la compra d'immobles amb finalitats especulatives, el PEMB ha considerat oportú explorar la viabilitat jurídica d'una proposta similar en el nostre context. L'estudi pretén aportar criteris tècnics i legals que permetin valorar si una limitació d'aquest tipus podria ser compatible amb el marc constitucional espanyol i amb les polítiques públiques de promoció del dret a l'habitatge.

L'objectiu d'aquest informe és analitzar per què és jurídicament viable establir una normativa **que limiti la compra d'habitatges a aquells casos en què l'adquisició**

NO sigui per destinar-los a residència habitual de la persona compradora, és a dir, per viure-hi efectivament, i com Catalunya i els seus Ajuntaments poden començar ja a instaurar aquestes limitacions, amb l'objectiu d'aturar l'especulació immobiliària que està buidant les ciutats i encarint l'accés a l'habitatge.

1. Explicació i abast de la mesura de limitació de compra d'immobles d'ús residencial:

La mesura analitzada consisteix en **limitar l'adquisició d'immobles d'ús residencial (pisos o edificis sencers) quan no es destinin a ser l'habitatge habitual de qui compra**. L'objectiu és impedir l'especulació perquè aquesta lesiona l'interès general i vulnera l'article 47 de la Constitució Espanyola (CE) i la funció social de la propietat.

— La mesura s'aplicaria a les Zones de Mercat Residencial Tensionat (ZMRT) ja dibuixades per la Llei d'Habitatge del 2023 i amb caràcter temporal, per evitar desdibuixar el contingut essencial del dret de propietat recollit a l'article 33 de la CE.

— D'aquesta forma la mesura resultaria plenament constitucional ja que s'adoptaria també de manera excepcional, territorial i temporal. Com ocorre en el cas de la limitació de les rendes de lloguer que es duu a terme en aquestes ZMRT.

D'aquesta forma només es podrien comprar habitatges (en les ZMRT) si **l'adquirent hi fixa la seva residència habitual**. És la regla general que dona sentit a la mesura. Com que un edifici sencer **no pot** ser l'habitatge habitual d'una sola persona, la mesura estableix una **obligació alternativa**:

— **Destinar tots els habitatges a lloguer habitual (no de temporada)** per un **mínim de 5 o 7 anys**, segons si el comprador és **persona física (5)** o **jurídica (7)**, **comptats des del perfeccionament de la compravenda**.

— **Preu del lloguer**:

  - Si hi havia lloguer en els **últims 5 anys, no pot superar** la renda anterior.
  - Si no, **s'aplica l'índex de referència** propi de les ZMRT.

— **Si hi ha inquilins**: cal **afegir 5 o 7 anys** al temps ja consumit i **comunicar-los la data exacta de l'adquisició**.

— **Si l'edifici és buit**: és **condició de la compra** formalitzar **contractes d'habitatge habitual i prohibir qualsevol ús diferent** (temporal, turístic, etc.). Si l'edifici **admet diversos usos**, el **planejament urbanístic** ha de contemplar **ús residencial** per exigir aquesta destinació i **evitar la coartada** de declarar un altre ús per especular.

D'altra banda, cal fer notar que la proposta **marcaria excepcions** en aquells casos en què una persona volgués adquirir una segona residència. La norma permetria adquirir **una única segona residència per persona en municipi declarat ZMRT**, tractant-la com una extensió del domicili.

— L'informe precisa que aquesta segona residència podrà ser en un municipi diferent del domicili habitual, encara que el municipi del domicili habitual estigui declarat ZMRT.

— L'adquisició ha de ser per a ús propi, no per lloguer temporal, turístic ni especulatiu.

— L'ús com a segona residència ha d'estar declarat formalment, per evitar usos fraudulents encoberts.

— El nombre d'adquisicions d'aquest tipus està limitat a un sol habitatge per persona, per evitar que aquesta excepció sigui utilitzada com a escletxa per fer compres massives.

L'aplicació de la present mesura tampoc serà exigible en els casos en **què la persona adquirent adquireixi l'immoble no per destinar-lo a la seva pròpia residència habitual, sinó per destinar-lo a constituir la residència habitual de familiars fins al segon grau** de consanguinitat o afinitat.

2. Jurisprudència sobre la constitucionalitat de la mesura:

Una norma que limiti la compra d'immobles residencials amb finalitats especulatives en zones tensionades seria plenament constitucional perquè compleix els dos requisits essencials que estableix la jurisprudència del Tribunal Constitucional (STC 26/2025) per restringir el dret de propietat (art. 33 CE):

1. D'una banda, respon a una raó objectiva i prevalenta d'interès general, concretament la necessitat de garantir el dret a un habitatge digne i adequat **reconegut a l'article 47 CE i evitar el buidament social de les ciutat**s;

2. I, de l'altra, **no fa irreconeixible el dret de propietat**, ja que no l'anul·la sinó que el modula temporalment i territorialment en determinats supòsits excepcionals.

Igual que la limitació dels preus de lloguer en zones tensionades —avalada pel TC—, aquesta mesura **seria excepcional, acotada i proporcional**, mantenint la possibilitat d'obtenir rendiment econòmic i de disposar dels béns dins dels límits socials de la propietat. Per tant, no només és constitucionalment admissible, sinó que dona compliment al mandat directe de l'article 47 CE, que obliga els poders públics a intervenir per impedir l'especulació i garantir l'accés a l'habitatge.

3. Formes d'incorporar la mesura a l'ordenament jurídic:

La mesura de limitació de compra d'immobles d'ús residencial en zones tensionades pot integrar-se legalment a diferents nivells de govern —estatal, autonòmic i municipal—, utilitzant instruments normatius ja previstos a l'ordenament jurídic i d'acord amb la distribució competencial constitucional.

Aquesta pluralitat d'opcions respon al fet que l'habitatge i l'urbanisme són matèries de competència compartida, i que la jurisprudència constitucional ha reconegut àmplies potestats d'intervenció per part de totes les

administracions públiques quan es tracta de protegir l'interès general i garantir drets bàsics com el de l'habitatge

a) **Nivell estatal:** A escala estatal, la mesura es podria aprovar mitjançant una norma amb rang de llei. L'informe assenyala dues opcions principals:

    a. Llei específica: aprovar una norma nova que reguli el règim limitatiu de compravendes especulatives en les ZMRT, de manera similar a com la Llei 12/2023 pel Dret a l'Habitatge regula la limitació dels preus del lloguer (art. 18 i DF1). Aquesta opció garanteix la màxima seguretat jurídica i coherència amb l'article 47 CE i, com succeeix amb la legislació vigent, establiria un marc bàsic estatal que haurien de desenvolupar i aplicar les comunitats autònomes en exercici de les seves competències en matèria d'urbanisme i habitatge.

    b. El Tribunal Constitucional (STC 26/2025) ha avalat clarament l'ús d'una llei per introduir limitacions temporals i territorials al dret de propietat en situacions excepcionals.

    c. Reial decret llei (RDL): també es podria utilitzar aquesta via, ja que l'article 86 CE permet al Govern aprovar normes amb rang de llei en casos d'"extraordinària i urgent necessitat", com ho seria la crisi d'accés a l'habitatge.

    d. El TC (STC 17/2023) recorda que el RDL és legítim si existeix una justificació explícita de la urgència i si la norma no altera el contingut essencial dels drets fonamentals.

    e. Aquesta via és especialment útil per activar la mesura amb rapidesa, sense haver d'esperar una tramitació parlamentària llarga.

b) **Nivell autonòmic**: Les comunitats autònomes **tenen competències plenes en matèria d'urbanisme i habitatge (art. 148 CE i estatuts d'autonomia)**. Això els permet aprovar mesures que intervinguin en el mercat immobiliari per protegir l'interès general com la que es proposa.

    a. Però el punt de partida en aquest cas parteix de l'acreditació **d'un desenvolupament urbanístic no sostenible** en una ciutat o en una part concreta del seu territori, concepte definit jurídicament al Texto Refundido de la Ley del Suelo y la Rehabilitación Urbana (TRLSRU). L'apartat 3 d'aquest text obliga als poders públics a formular i desenvolupar polítiques que garantitzin "la sostenibilitat social, la cohesió territorial" i "possibilitin l'ús residencial en habitatges constitutius de domicili habitual en un context urbà integrat socialment".

    b. El contingut d'aquest precepte es directament imperatiu i no és una simple declaració de principis, de fet la majoria de lleis autonòmiques incorporen en el seu articulat el concepte de desenvolupament urbanístic sostenible.

    En el cas de **Catalunya**, aquesta capacitat d'intervenció està reforçada pel **Text refós de la Llei d'Urbanisme (DL 1/2010)**. Concretament, els

apartats 2 i 3 de l'article 3 estableixen que el **desenvolupament urbanístic sostenible** implica l'obligació de definir models d'ordenació del sòl urbà que:

- Garanteixin la **cohesió social**,
- Evitin la **dispersió territorial**,
- I **obliguen a totes les administracions públiques competents** a orientar la seva activitat urbanística cap a aquests objectius.

A més, aquesta normativa es complementa amb l'Estatut d'Autonomia (arts. 137 i 149) i la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, que reconeixen la funció social de la propietat i faculten la Generalitat per adoptar mesures normatives o urbanístiques —com la limitació d'adquisicions

especulatives— per garantir un desenvolupament urbà sostenible i protegir l'interès general.

Hi ha dues vies principals per incorporar aquesta mesura:

1. **Aprovació d'una llei autonòmica específica** (Llei, Decret Llei o Decret legislatiu) que reguli la limitació d'adquisicions en zones tensionades.

2. **Desplegament a partir d'una llei urbanística existent**, incorporant la mesura a través del **planejament urbanístic** o reglaments derivats.

Ara mateix només les CCAA d'**Andalusia, Aragó, Catalunya i el País Basc** tenen **lleis urbanístiques que habiliten les administracions públiques autonòmiques** perquè, en exercici de les seves competències urbanístiques **puguin intervenir en el mercat immobiliari quan aquest generi un model urbanístic no sostenible**, contravenint el mandat de sostenibilitat establert per la legislació vigent. Però no hi ha cap límit que impedeixi a la resta de comunitats aprovar lleis que els habilitin per fer-ho.

c) **Nivell municipal**: En l'àmbit autonòmic, les lleis urbanístiques d'Andalusia, Aragó, Catalunya i el País Basc **permeten que els Ajuntaments puguin complir els deures** derivats de la legislació bàsica estatal, facultant-los **per intervenir en el mercat immobiliari**.

A més, en alguns casos —com Andalusia i Catalunya**— aquestes lleis autoritzen expressament els municipis a adoptar qualsevol altra mesura adequada i complementària**, encara que no estigui prevista de manera específica, per assolir els objectius que justifiquen les seves competències urbanístiques.

Si l'alça de lloguers i preus de compra descohesiona socialment i dispersa el territori, s'està imposant un **desenvolupament NO sostenible**; en aquest cas, un Ajuntament pot limitar la compra d'immobles d'ús residencial per reequilibrar el model, desenvolupant les línies bàsiques de la Llei (TRLSRU i lleis autonòmiques) sense esperar a que la CCAA redacti una nova llei ja que sols s'estaria concretant un **límit que ja deriva de la funció social de la propietat, previst a la**

legislació bàsica i autonòmica. El Tribunal Constitucional ha admès reiteradament aquesta "**reserva de llei flexible**": la llei fixa els principis generals i el planejament urbanístic en concreta l'aplicació territorial i material.

Els ajuntaments per això poden jugar un paper decisiu en la implantació d'aquesta mesura, especialment a través del planejament urbanístic, ja que tenen competències pròpies reconegudes per la legislació estatal i autonòmica catalana.

4. **Finalment cal destacar que la normativa comunitària europea no suposaria cap límit legal per poder desenvolupar aquesta llei.**

Països com Dinamarca, Croacia, Finlandia o Malta que formen part de la Unió Europea ja han desenvolupat normatives similars, **fins i tot dirigides explícitament a restringir la compra d'immobles per part d'estrangers**.

L'article 63 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) prohibeix les restriccions als moviments de capitals, incloses les inversions immobiliàries, però l'article 65 estableix excepcions que permeten als Estats membres:

- Aplicar normes fiscals diferenciades segons la situació dels contribuents
- Adoptar les mesures necessàries per impedir infraccions del seu dret intern, així com mesures justificades per raons d'ordre públic o seguretat pública.

En aquest cas**, els moviments de capitals vinculats a inversions immobiliàries estan provocant una vulneració greu de l'article 47 de la Constitució espanyola**, que prohibeix l'especulació sobre el sòl i reconeix el dret a un habitatge digne.

A més, **el Parlament Europeu, en la seva Resolució de l'11 de juny de 2013 sobre l'habitatge social a la Unió Europea**, seguint el precedent del Comité de les Regions, va instar tots els Estats membres a garantir l'accés universal a l'habitatge

La resolució demana que s'estableixin mecanismes actius per assegurar que els increments dels preus del lloguer siguin moderats i basats en criteris objectius, i que es facin adaptacions de la política fiscal per limitar l'especulació immobiliària (apartat 46).

Aquest mandat posa de manifest que la realitat social actual exigeix una interpretació del dret intern coherent amb aquests objectius europeus, i legitima la intervenció pública en el mercat immobiliari per garantir el dret a l'habitatge i frenar l'especulació.

Més informació:

Júlia Brosa, coordinadora de comunicació i premsa del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB). jbrosa@pemb.cat / 664 664 620

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona

#CompromísMetropolità
@pembarcelona

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona
Canòdrom - Ateneu d'Innovació Digital i Democràtica
C/ Concepció Arenal 165
08027 Barcelona
Tel. +34 93 318 70 51