

Sergio Nasarre Aznar / Héctor  
Simón Moreno  
Universitat Rovira i Virgili (URV)

## La constitucionalidad de las restricciones a la adquisición de vivienda por razón de su destino

### *Un análisis desde la política de vivienda catalana*

#### Sumario

-  
*Este trabajo analiza la constitucionalidad de dos proposiciones de ley catalanas (10-11-2025 y 16-3-2026) dirigidas a prohibir o condicionar la adquisición de viviendas cuando no se destinen a residencia habitual o a alquiler residencial. A partir del marco abierto por los arts. 7, 10 y 11 de la Ley estatal de vivienda 12/2023, se examinan los principales motivos de inconstitucionalidad: a) la afectación intensa del contenido esencial del derecho de propiedad (artículo 33 CE) y el test de proporcionalidad; b) la invasión de competencias estatales en materia de bases de las obligaciones contractuales y registros e instrumentos públicos (artículo 149.1.8 CE); b) la incidencia en la unidad de mercado e igualdad (arts. 139 y 14 CE); y d) la incompatibilidad con la libre circulación de capitales (artículo 63 TFUE), por falta de justificación empírica suficiente y por su diseño restrictivo. El estudio concluye que el diseño de las medidas proyectadas plantea objeciones constitucionales y europeas relevantes.*

#### Abstract

-  
*This paper assesses the constitutionality of two Catalan legislative proposals (10 November 2025 and 16 March 2026) aimed at banning or conditioning housing acquisitions unless the dwelling is used as a primary residence or let for long-term housing purposes. Building on the framework opened by Articles 7, 10 and 11 of Spain's Housing Act 12/2023, it identifies the main grounds of unconstitutionality: a) a severe interference with the essential content of property rights (Article 33 of the Spanish Constitution) failing proportionality review; b) an encroachment upon State powers over the 'bases' of contract law and public instruments (Article 149.1.8); c) effects on market unity and equality (Articles 139 and 14); and d) incompatibility with the EU free movement of capital (Article 63 TFEU) due to insufficient empirical justification and overly restrictive design. The study concludes that the design of the proposed measures raises relevant constitutional and European objections.*

**Title:** *The constitutionality of restrictions on home purchases based on their intended use. An analysis from the perspective of Catalan housing policy*

-  
**Palabras clave:** vivienda, propiedad privada, función social, urbanismo, proporcionalidad, distribución competencial, libre circulación de capitales

**Keywords:** housing, private property, social function, urban planning, proportionality, distribution of competences, free movement of capital

-  
DOI: 10.31009/InDret.2026.i3.04

3.2026

Recepción  
22/05/2026

Aceptación  
08/06/2026

## Índice

- 
- 1. El origen. Los artículos 7, 10 y 11 de la Ley 12/2023 de vivienda**
- 2. El contenido de las proposiciones de ley de 10-11-2025 y de 16-3-2026**
- 3. La fundamentación constitucional de las propuestas**
- 4. Los motivos de inconstitucionalidad de las propuestas**
  - 4.1. Sobre si la función social de la propiedad o el urbanismo pueden prohibir la compra la compra de viviendas a personas físicas y jurídicas
    - 4.1.1. El alcance del Derecho urbanístico
    - 4.1.2. La función social de la propiedad
    - 4.1.3. Falta de competencia en materia civil. El respeto de las bases de las obligaciones contractuales
    - 4.1.4. La libre circulación de capitales
      - 4.1.4.1. Marco normativo y jurisprudencial
      - 4.1.4.2. Experiencias existentes de restricción a la adquisición de bienes inmuebles
      - 4.1.4.3. La adecuación de la propuesta catalana al marco europeo
  - 4.2. Obligación de residir en un sitio cinco años y prohibición de comprar solamente una segunda residencia y donde la Administración determine
    - 4.2.1. La unidad de mercado y el derecho a la igualdad
    - 4.2.2. La libertad de empresa
  - 4.3. Determinar el precio del tanteo y el retracto o el precio de la compraventa
  - 4.4. Si la Administración puede determinar el fin y el uso de una vivienda heredada
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**
- 7. Sentencias**

Este trabajo se publica con una licencia Creative Commons  
Reconocimiento-No Comercial 4.0 Internacional 

## 1. El origen. Los artículos 7, 10 y 11 de la Ley 12/2023 de vivienda

Los arts. 7, 10 y 11 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, LDV) son un portón abierto a la «descivilización» de la propiedad privada de la vivienda, a su separación del régimen del artículo 348 del Código Civil español (en adelante, CC). Por una parte, el artículo 10 LDV limita el derecho de propiedad sobre la vivienda (todas las facultades dominicales) a la «calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación». Por la otra, el artículo 11 LDV obliga a lo que urbanísticamente se determine sobre las viviendas y a su «uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación, garantizando en todo caso la función social de la propiedad». Y la función social que condiciona a la propiedad de la vivienda queda concretada en el artículo 7 LDV: «la vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia». Debe tenerse presente que los arts. 10 y 11 LDV se basan en la competencia del Estado en materia de legislación civil (Disposición Final séptima), de forma que las facultades inherentes a la propiedad privada de la vivienda pasan a un régimen especial. El legislador, pues, ya no se conforma con prever limitaciones derivadas de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE) a través de normas administrativas, sino que el dominio privado de la vivienda se somete directamente a intervenciones o normas de Derecho público específicas e intensas<sup>1</sup>.

Desde entonces, han sido diversas las normas que se han visto amparadas por este nuevo régimen de «tenencia tutelada» de la vivienda, una expropiación silenciosa y sin compensación, tanto precedentes como posteriores a la LDV, pues el alcance de la «función social de la propiedad» (art. 33.2 CE) parece no tener límite alguno. Están siendo intervenidas paulatinamente todas las facultades del dominio sobre la vivienda: usar, disfrutar, disponer y gravar<sup>2</sup>. Si bien algunas de ellas han sido declaradas constitucionales, todas ellas en su conjunto podrían estar suponiendo un vaciamiento silente de la propiedad privada. Dicha intervención ha sido abanderada por el legislador catalán desde 2015, actuando como «laboratorio» de regulaciones para el resto del Estado hasta 2023 y como catalizadora de estas a partir de dicho año.

En este contexto, la legislación catalana quiere un paso más allá con propuestas que apuntan ya a las prohibiciones de adquisición de viviendas con fines distintos al residencial (*vid.* a continuación el segundo epígrafe). Sobre ese presupuesto se centra el presente trabajo: valorar si cabe prohibir o condicionar la adquisición de vivienda por razón del uso que el adquirente deba darle, y con qué límites constitucionales y europeos. El análisis se centra básicamente en tres aspectos: a) el canon constitucional de proporcionalidad cuando se implementan restricciones al derecho de propiedad privada; b) el respecto del marco constitucional, en particular el alcance

---

<sup>1</sup> Los siguientes grados de intensidad serían la declaración de dominio público de un bien, flexibilizada con la concesión de derechos privados de explotación, y la exclusión plena del dominio privado, que constituiría el grado máximo de afectación; siguiendo a IGLESIAS SEVILLANO, *Propiedad y dominio público. Un ensayo de sistema*, pp. 251 ss.

<sup>2</sup> Un resumen de las recientes medidas legislativas puede consultarse en NASARRE AZNAR, Sergio, «Propuestas para aumentar la oferta de vivienda asequible (I)», 19 de noviembre de 2025, disponible en <https://www.hayderecho.com/2025/11/19/propuestas-para-aumentar-la-oferta-de-vivienda-asequible-i/> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

de las bases estatales de las obligaciones contractuales, la unidad de mercado y la libertad de residencia; y c) el control de compatibilidad con el Derecho de la Unión, especialmente el respeto a la libre circulación de capitales y la exigencia de proporcionalidad y no discriminación.

Aunque el presente trabajo toma como referencia dos proposiciones catalanas concretas, su interés trasciende esos textos ya que analiza la constitucionalidad de una técnica regulatoria más amplia: la subordinación de la adquisición y del uso de la vivienda y, en definitiva, de cualquier facultad dominical, a finalidades impuestas por el legislador amparándose en la función social, el urbanismo o la política de vivienda (o cualquier otro pretexto).

## 2. El contenido de las proposiciones de ley de 10-11-2025 y de 16-3-2026

Sin embargo, a pesar de los negativos resultados de la política de vivienda en Cataluña, el legislador catalán no corrige y el propio presidente autonómico, S. Illa, aceptó el pasado febrero de 2026 la posibilidad de prohibir las «compras especulativas». Ahora parece ser el turno, pues, de las compraventas y, también, de las herencias de vivienda. Hasta el momento, existen dos Propositiones de Ley sobre esta cuestión: a) la que se publicó el 10 de noviembre de 2025 por el grupo Comuns (en adelante, «Proposición 1»)<sup>3</sup>; y b) la «Proposición de ley de medidas para prohibir el uso especulativo de la vivienda y el suelo» (grupo de la CUP; en adelante, «Proposición 2»)<sup>4</sup> de 23 de marzo de 2026.

En esencia, las medidas propuestas por la Proposición 1 son:

1. La atribución a los municipios en los «planes de ordenación urbanística municipal» y en los «planes especiales autónomos» (arts. 2 y 3 Proposición 1), que estén situados en las zonas declaradas tensionadas (y por la duración de estas, letra e del artículo 1 Proposición 1; pretende evitar así una posible inconstitucionalidad por vaciamiento de facultades dominicales), la capacidad de prever que los «actos de adquisición y los negocios jurídicos que atribuyan o transmitan facultades de adquisición o de disposición sobre inmuebles de uso residencial, viviendas individuales o edificios mayoritariamente residenciales, deban destinarse a vivienda habitual y permanente de la persona adquirente o arrendamiento de vivienda habitual, aplicando el límite de renta». Es decir, se pretende limitar el uso de las viviendas adquiridas en dichas zonas solo a vivienda habitual y permanente del adquirente o a arrendamiento de vivienda habitual (art. 1 Proposición 1). De manera que no podrán comprarse ni adquirirse onerosa o gratuitamente en modo alguno (letra a) si no son con esas finalidades.
2. El adquirente deberá convertirlo en su residencia habitual para sí o para un familiar hasta segundo grado de consanguinidad o primero en afinidad (letra c) o alquilarlo como vivienda habitual en 12 meses desde la adquisición (letra b). Esto segundo se entiende que es lo único que se les permite hacer a las personas jurídicas si compran (o adquieren

---

<sup>3</sup> BOPC 345 10 de novembre de 2025.

Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/436381381.pdf#page=109> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>4</sup> BOPC 447 23 de març de 2026.

Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/444236765.pdf#page=8> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

una vivienda por cualquier otro título) pues, por definición, una persona jurídica no tiene residencia habitual.

3. Si el objeto del negocio es un edificio residencial completo deben destinarse a arrendamiento de vivienda con control de renta (letra d). Esto también pueden hacerlo las personas jurídicas.
4. Si no es con estas finalidades, solo se permite excepcionalmente adquirir una segunda vivienda que tendrá función obligatoriamente de segunda residencia, que además debe estar situada en un municipio diferente de su residencia habitual ni tampoco podrá destinarse a vivienda turística o de temporada (letra f).
5. Si bien en un borrador anterior a la Proposición se preveían expresamente los límites de uso para las adquisiciones de viviendas mortis causa, en la Proposición 1 publicada oficialmente, no aparecen como tales. Sin embargo, entendemos que persisten en la Proposición 1 porque el artículo 1 de la misma no distingue entre negocios *inter vivos* y *mortis causa* (principio *ubi lex non distinguit*), así como tampoco entre onerosos o gratuitos (hace referencia a «actos de adquisición y los negocios jurídicos»).

A la contravención de estas disposiciones le correspondería una sanción urbanística muy grave, que se concreta en una multa de 1,5 millones de euros (art. 7 Proposición 1 y art. 219 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, en adelante, DL 1/2010).

Y las de la Proposición 2, centradas en la modificación directamente de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (en adelante, LDVCat) son:

1. Cuando la Generalitat ejerza el tanteo y el retracto (muchas situaciones, entre ellas, cualquier transmisión -a no ser que las compren personas físicas para su propio uso- en zonas tensionadas de viviendas propiedad de grandes tenedores personas jurídicas), el precio ya no será el de la compra-venta que se pretendía hacer, sino que se fijará administrativamente un máximo que responda «a criterios de uso social y de interés general, desvinculados del valor de mercado, y orientados a garantizar la sostenibilidad económica y la efectividad de las políticas públicas de ampliación del parque de vivienda pública» (art. 6 Proposición 2).
2. Limitación del precio de todas las compraventas en las zonas tensionadas a x1,5 el precio del módulo de las viviendas de protección oficial (art. 8 Proposición 2).
3. Cualquier adquisición onerosa de vivienda en zona de mercado tensionado deberán destinarse obligatoriamente a satisfacer las necesidades de vivienda permanente del adquirente o pariente hasta segundo grado por consanguinidad o primero por afinidad en un máximo de tres meses desde la adquisición y deben residir ahí durante cinco años, con alguna excepción «no especulativa» que deberá ser «debidamente justificada ante la administración competente» (art. 9 Proposición 2). Durante esos cinco años, el inmueble no se puede arrendar ni explotar en modo alguno, ni dedicarse a «usos suntuarios» ni dejarlo vacío. Si se incumple todo ello, sanción de 900.000 euros (art. 10 Proposición 2).

### 3. La fundamentación constitucional de las propuestas

Como hemos dicho, estas propuestas normativas encuentran su anclaje legal a nivel nacional (arts. 149.1.1 y 13 de la Constitución Española, en adelante, CE) en los arts. 10 y 11 LDV. Además, tanto la Proposición 1 como la 2 se fundamentan en las competencias exclusivas autonómicas en

urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 CE). A ello cabe añadir que Cataluña también tiene competencia en Derecho civil, aunque, como es sabido, con limitaciones (art. 149.1.8 CE).

Bien lo sabía el legislador de la Ley de vivienda cuando incluyó dentro del nuevo «régimen estatutario de la propiedad de las viviendas» los posibles condicionantes que al mismo le pueda poner la normativa de vivienda y de urbanismo, como hemos visto, en los arts. 10 y 11 LDV, sin pasar ya por el Derecho civil. Cabe recordar, en este punto, que, sorprendentemente, ninguno de estos dos preceptos fue recurrido de inconstitucionalidad por los diversos recursos que se presentaron contra la norma, a pesar de que en ellos radica todo el peso y la eficacia de la misma. Es decir, ambas iniciativas legislativas catalanas pretenden concretar «la función social que cumple la vivienda» (art. 7 LDV) en esta Comunidad para cumplir el único uso admisible para esta: vivir en ella (el adquirente o algunos familiares), garantizándose así la función social de la propiedad (art. 11.1 a) LDV en relación con el art. 33.2 CE). Así lo determina claramente la Exposición de Motivos de la Proposición 2 cuando indica: «Este mandato se articula de forma coherente con la función social de la propiedad y la subordinación de toda la riqueza al bien común, principios recogidos en los artículos 33 y 128 CE, que configuran un modelo donde la propiedad inmobiliaria no puede ser utilizada como un activo meramente financiero, sino como recurso socialmente orientado al servicio de las necesidades colectivas».

Llegados a este punto, las dudas que se plantean son las siguientes:

1. Si la función social de la propiedad/urbanismo puede prohibir la compra de viviendas a personas físicas y jurídicas si no es para una finalidad determinada por la ley y que lo deban hacer a un precio tasado por la Administración (epígrafe 4.1).
2. Si las competencias en urbanismo y vivienda pueden alcanzar a instituciones core de Derecho civil, como la propiedad privada con sus facultades inherentes (usar, disfrutar, disponer y gravar) (epígrafe 4.1).
3. Si la Administración puede obligar a las personas a residir habitualmente en un sitio cinco años (epígrafe 4.2).
4. Si la Administración puede obligar a las personas a comprar solamente una segunda residencia (y no más) y donde ella determine (epígrafe 4.2).
5. Si la Administración puede adulterar la institución del tanteo y el retracto civiles para obligar a pagar solo el precio que ella misma fije y no el pactado por las partes (epígrafe 4.3).
6. Si la Administración puede determinar el fin y el uso de una vivienda heredada y en qué medida se afecta a la libertad de testar (epígrafe 4.4).
7. Y si el no haber intentado la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 10 y 11 LDV debe validar cualquier cosa que, bajo el pretexto de cumplir «la finalidad social de la vivienda», coarte facultades dominicales y, en definitiva, qué es y hasta donde alcanza la función social de la propiedad.

Estas cuestiones se analizan a continuación.

## 4. Los motivos de inconstitucionalidad de las propuestas

### 4.1. Sobre si la función social de la propiedad o el urbanismo pueden prohibir la compra la compra de viviendas a personas físicas y jurídica

#### 4.1.1. El alcance del Derecho urbanístico

*A) Los argumentos esgrimidos hasta el momento para justificar la medida desde el punto de vista del Derecho urbanístico*

Dos informes (Feu y Alcalá)<sup>5</sup> analizan la medida bajo el paraguas del derecho urbanístico, que es competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña de acuerdo con el artículo 149 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En esta competencia se basa la Exposición de Motivos de la Proposición 1.

Según el primer informe (Feu), el mercado, al expulsar residentes y orientar viviendas a usos no permanentes, está produciendo un desarrollo urbano «no sostenible» (descohesión social, dispersión territorial, degradación de condiciones de habitabilidad) que contradice el mandato imperativo del principio de desarrollo urbano sostenible recogido en la legislación estatal del suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en adelante, RDL 7/2015) y catalana (DL 1/2010), lo que obliga a los poderes públicos a adoptar las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para que los derechos sean reales y efectivos, vinculando el suelo residencial a la efectividad del derecho a la vivienda. A partir de ese diagnóstico, sostiene el autor que el urbanismo debe «reorientarse» y usar su capacidad de intervención no solo en el crecimiento del suelo, sino en la ciudad existente, y que en Cataluña esa intervención se apoya además en una habilitación expresa: el artículo 2 DL 1/2010 permite a las administraciones «intervenir en el mercado inmobiliario» y adoptar facultades complementarias y congruentes para satisfacer las finalidades urbanísticas y de vivienda.

El segundo informe (Alcalá) recoge y desarrolla esta misma idea, defendiendo que el límite de destino es una determinación urbanística funcional (vinculada al uso; textualmente se defiende que «la norma no regula relacions entre privats i no redefineix drets subjectius civils si no que, reiterant, condiciona l'ús funcional d'un bé immoble en funció del seu emplaçament urbanístic»).

Además, el primer informe (Feu) defiende que no se altera el estatuto básico del derecho de propiedad sobre los inmuebles ya que sería temporal y aplicable únicamente en las zonas de mercado residencial tensionado (donde, sin embargo, vive más del 90% de la población catalana).

---

<sup>5</sup> FEU FONTAÑA, *Informe sobre la viabilitat jurídica d'intervenir en el mercat immobiliari per limitar les adquisicions d'habitatge pel destí a la residència habitual pròpia*, 2025, disponible en: [https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_dactuacio/Zones\\_preus/informes/informe-intervenir-mercat-immobiliari.pdf](https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/Zones_preus/informes/informe-intervenir-mercat-immobiliari.pdf) [Fecha de consulta: 20/05/2026]; y ALCALÁ, *Mecanismes de protecció des de la Disciplina urbanística i possibles impactes sobre el mercat residencial*, 2026, disponible en: [https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_dactuacio/Zones\\_preus/informes/mecanismes-proteccio-disciplina-urbanistica.pdf](https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/Zones_preus/informes/mecanismes-proteccio-disciplina-urbanistica.pdf) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

Otro informe (Viver)<sup>6</sup> no aborda la constitucionalidad de la medida y destaca que el TC ya había enfatizado la importancia de la concurrencia de títulos en el ámbito del Derecho civil (por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional -en adelante, STC- (Pleno) 37/1987, de 26 de marzo<sup>7</sup> y la STC (Pleno) 16/2018, de 22 de febrero<sup>8</sup>). Según este autor, el TC declara que no todas las instituciones civiles se incardinan en el título competencial de legislación civil concluyendo que, en el ámbito de la vivienda, esta doctrina lleva a que la regulación de la dimensión institucional del derecho a la propiedad privada, que no se puede desligar de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial y no al de la materia de legislación civil. De este modo, en virtud del principio de concurrencia en la materia civil podrían actuar el legislador civil pero también los titulares de competencias de derecho público que cuidan de otros intereses públicos en este mismo ámbito material. Finalmente, ese informe enfatiza que el test o canon fundamental que aplica la STC (Pleno) 79/2024, de 21 de mayo<sup>9</sup> es el de «no vaciamiento» de las competencias autonómicas, el del «exceso de detalle» que hacen irreconocible el derecho o que lo dejan sin un contenido mínimamente relevante en la práctica. Es decir, que la legislación vigente «tan sols exclou limitacions del dret de propietat en matèria d'habitatge que produeixen un buidatge quasi total del contingut del dret de propietat, un buidament que fa pràcticament irreconeixible el dret de propietat privada».

Este razonamiento sería acorde con la (criticable, como luego veremos) doctrina del TC, el cual, durante sus primeros años de actividad<sup>10</sup>, relegó el contenido esencial del derecho de propiedad privada (art. 53.1 CE) a una mera utilidad económica en favor del propietario. Un claro ejemplo fue la STC (Pleno) 89/1994, de 17 de marzo<sup>11</sup>, en la que el TC entendió que la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento urbano, unida a una congelación de la renta, no constituía una «afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible» y, por tanto, no estimó que fuera inconstitucional. El efecto de la adopción de esta postura ya se puso de relieve en los votos particulares de la STC 89/1994 al afirmarse que el contenido esencial pasaba a considerarse «lo que el propio legislador diga en cada caso y según el criterio dominante en cada momento histórico». Y ello es posible a causa a un determinado entendimiento del concepto de «función social de la propiedad» (art. 33.2 CE). Así, para la STC 37/1987 el derecho a la propiedad privada se configura y protege como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero al mismo tiempo «como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad

---

<sup>6</sup> VIVER PI-SUNYER, Informe sobre la constitucionalitat de les intervencions del dret administratiu en referència a la limitació del dret de propietat, 2026, disponible en: [https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_dactuacio/Zones\\_preus/informes/informe-limitacio-dret-propietat.pdf](https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/Zones_preus/informes/informe-limitacio-dret-propietat.pdf) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>7</sup> BOE núm. 89, de 14 de abril de 1987.

<sup>8</sup> BOE núm. 72, de 23 de marzo de 2018.

<sup>9</sup> BOE núm. 152, de 24 de junio de 2024.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «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, 2008, pp. 157 ss., disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-177-septiembre-diciembre-2008/las-garantias-constitucionales-de-la-propiedad-y-de-la-expropiacion-forzosa-los-treinta-anos-de-la-2> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>11</sup> BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994.

o utilidad social». De este modo, el contenido esencial del derecho incluiría no sólo una utilidad individual, sino también una «dimensión supraindividual o social» (STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre<sup>12</sup>). Dado que el concepto de función social no queda delimitado en la CE, el TC puso las bases para la intervención del derecho público en la propiedad privada con base en la función social al quedar integrada dentro de su contenido esencial (y no como algo externo, como nosotros defendemos). Buena prueba de ello es que el TC, como destaca el informe de Pi-Sunyer, ha validado la normativa autonómica aprobada en los últimos años que ha delimitado el derecho de propiedad privada con base en la función social de la propiedad y en el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), de modo que ha sido el legislador autonómico competente en materia de vivienda (y no el competente en materia de Derecho civil) el que ha modulado las facultades de uso y disfrute del propietario de una vivienda del artículo 348 CC<sup>13</sup>. El máximo exponente de esta evolución es el artículo 10.1.a) LDV, como ya se ha dicho, que pasa a tutelar administrativamente cualquier vivienda<sup>14</sup>.

En definitiva, los informes aportados defienden el uso del derecho urbanístico para establecer las limitaciones a la adquisición de bienes inmuebles como una manifestación de la «vessant institucional del dret Civil» (Feu). De hecho, la Proposición 1 aquí discutida hace suyos estos argumentos en la Exposición de Motivos, mientras que la Proposición 2 prescinde del Derecho urbanístico y modifica directamente la LDVCat con base en la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda.

Por tanto, a continuación, se analiza la adecuación o no del Derecho urbanístico en la Proposición 1, cuyas conclusiones son aplicables igualmente en la Proposición 2.

#### *B) La inadecuación del derecho urbanístico para limitar facultades dominicales*

La evolución jurisprudencial en la que se basan los informes implica un inaceptable deterioro paulatino del derecho de propiedad privada como garante frente a la actuación del Estado<sup>15</sup>, con el peligro de que la propiedad privada acabe siendo «una mera titularidad, que no necesariamente proporcione utilidad individual al propietario». Se trata, además, de una situación que «es un camino de sentido único. No hay por ahora vuelta atrás»<sup>16</sup>. Disentimos, pues, de la aproximación del TC y de los informes mencionados. Somos partidarios de que «la función social delimita el

---

<sup>12</sup> BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988.

<sup>13</sup> SIMÓN MORENO, «La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 42, 2023, pp. 139 ss., disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/derecho-privado-y-constitucion/numero-42-enerojunio-2023/la-evolucion-constitucional-de-la-funcion-social-de-la-propiedad-y-el-nuevo-regimen-del-derecho-de> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>14</sup> NASARRE AZNAR, «El proyecto de ley de vivienda 2022», *Apuntes FEDEA 2022/11, abril 2022*, disponible en: <https://documentos.fede.net/pubs/ap/2022/ap2022-11.pdf> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>15</sup> JUÁREZ TORREJÓN, «El Derecho de propiedad y vivienda: perfiles constitucionales y legales», en RODRÍGUEZ DE ALMEIDA (ed.), *"Nuevo" derecho de propiedad inmobiliaria en Iberoamérica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 25 ss.

<sup>16</sup> VERDERA SERVER, «Pro proprietate: Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de derecho civil*, vol. 76, núm. 3, 2023, p. 942, disponible en: <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADC/article/view/10099> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

contenido de la propiedad, pero no precisamente su contenido esencial»<sup>17</sup>, es decir, que dicha función quedaría, por tanto, fuera del contenido esencial del derecho de propiedad privada.

En esta línea, entendemos que no puede obviarse que el artículo 348 CC constituye un parámetro extraconstitucional para averiguar «el núcleo de facultades comúnmente asignado a las relaciones de propiedad»<sup>18</sup>. La «utilidad individual» no puede conseguirse sin las facultades de uso, disfrute o disposición<sup>19</sup>; y menos, como hemos dicho, cuando se van lacerando progresivamente desde 2007. Recordemos que la propiedad privada ha existido siempre y en todas las culturas, milenios antes de la CE o del CC (quien encierra en dicho precepto todas las facultades dominicales como único derecho real «completo», del que se desgajan los derechos reales limitados), lo que está especialmente recogido en el artículo 33.1 CE, el cual no «atribuye» o «constituye» el derecho de propiedad para los ciudadanos sino que lo «reconoce», es decir que se limita a decir que es preexistente a la propia Constitución (como no podría ser de otro modo) y que la protege.

Desde este prisma, los informes (Feu y Alcalá) no analizan propiamente la posible vulneración del derecho de propiedad privada.

La problemática, pues, es hasta dónde puede incidir el derecho urbanístico en el derecho de propiedad privada y si las Propositiones respetan el principio de proporcionalidad. Ciertamente el artículo 541-1 del Código Civil de Cataluña (en adelante, CCC) regula el derecho de propiedad, cuyas facultades «se ejercen, de acuerdo con su función social, dentro de los límites y con las restricciones establecidas por las leyes» (art. 541-2 CCC). El artículo 545-2.1 CCC, por su parte, recoge las restricciones derivadas del planeamiento territorial y urbanístico como un límite ordinario del derecho de propiedad (en interés público). Ya la STC (Pleno) 164/2001, de 11 de julio<sup>20</sup>, siguiendo la estela de la STC (Pleno) 61/1997, de 20 de marzo<sup>21</sup>, legitimaba al Estado para «regular las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana», lo que implica que el contenido y disfrute de la propiedad urbana dependa de las «diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad». Por lo tanto, es un hecho que «la ordenación legal y reglamentaria, y de forma fundamental el planeamiento territorial y urbanístico, definen primariamente el

---

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española, p. 177.

<sup>18</sup> PÉREZ LUÑO/RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, «Artículo 33: propiedad privada y herencia», en ALZAGA VILLAAMIL (coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, v. 3, t. 3, EDESA, 1996.

<sup>19</sup> AGUDO GONZÁLEZ, «Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria: o la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada», *Revista de administración pública*, núm. 185, 2011, p. 14, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-185-mayoagosto-2011/concepcion-estatutaria-y-propiedad-inmobiliaria-o-la-cronica-de-la-desvalorizacion-anunciada-del-2> [Fecha de consulta: 20/05/2026]. Ya la STS, Civil, de 21 de febrero de 1981 (RJ 1981\1147; Ponente: Ángel Martín del Burgo y Marchán. Cdo. primero) defendía que «por mucho que se enfatice sobre la mutación sufrida por el derecho de propiedad en materia urbanística [...] la propiedad del particular sigue siendo algo más que una simple función pública o social, puesto que conserva su núcleo primario de derecho subjetivo, uno de los principales de los que integran la constelación de derechos de la personalidad, amparado en la cobertura legal que le proporciona el C. Civ. (arts. 348, 349, 350) y la propia Constitución Española (art. 33)».

<sup>20</sup> BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2001.

<sup>21</sup> BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997.

régimen jurídico de los propietarios del suelo, estableciendo (y condicionando) sus facultades y deberes»<sup>22</sup>. El resultado es, pues, una propiedad del suelo cuyas facultades quedan definidas estatutariamente en la legislación urbanística, expresión de la vertiente institucional (vía función social) de la concepción del derecho de propiedad privada, como viene siendo desde la Ley del Suelo de 1956 (art. 3.2) cuando se usó dicha función social, prevista por primera vez en el Fuero de los Españoles de 1945 (art. 30.2): «Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común».

Esto se ve reflejado en RDL 7/2015. El artículo 4 prevé que la ordenación territorial y la urbanística definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el «interés general», determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste, sin que por ejemplo quede integrada la facultad de edificar (art. 11); mientras que el artículo 12 prevé que «el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características». Finalmente, el artículo 15.1.a) prevé como un deber del propietario el dedicar los terrenos o construcciones «a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística». El DL catalán 1/2010 remite a esta legislación básica en el artículo 38, apuntando que «los propietarios o propietarias de suelo tienen la obligación de destinarlo al uso previsto por la ordenación urbanística, habiendo cumplido las cargas que ésta impone». De este modo, las «limitacions urbanístiques al dret de propietat es concreten en el fet que és l'Administració qui decideix el destí de cada finca, tot precisant quines poden ser urbanitzades i edificables i sota quins paràmetres, i impedit que el dret s'exerceixi de manera que pugui lesionar la comunitat. Amb aquesta finalitat, se separa clarament el dret de propietat del sòl, d'una banda, i els drets a urbanitzar i/o edificar, de l'altra»<sup>23</sup>.

La concreción del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, entendida como el conjunto de derechos y deberes que corresponden a los propietarios del mismo, queda determinado por dos técnicas: la clasificación y la calificación del suelo. Así, de una parte, el municipio, mediante los instrumentos del planeamiento (por ejemplo, los planes de ordenación urbanística municipal o planes directores urbanísticos) ordena y/o clasifica las parcelas según su destino (por ejemplo, urbano o no urbanizables, *cfr.* art. 25 DL 1/2010); y, de otra, el municipio, una vez clasificado el suelo, establece las zonas asignando aprovechamientos urbanísticos concretos como uso residencial, educativo, comercial, recreativo, etc.) con las delimitaciones de densidad o tipología edificatoria que pertoque<sup>24</sup>.

Ejemplos de ello es el régimen implementado por Decreto-ley catalán 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. Aunque disintimos de dicha resolución, la norma fue declarada constitucional por STC (Pleno) 64/2025,

---

<sup>22</sup> AGUDO GONZÁLEZ, «Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria: o la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada», p. 22.

<sup>23</sup> GIFREU I FONT, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, 2012.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

de 13 de marzo<sup>25</sup>, al entender que la explotación turística de una vivienda era un uso productivo distinto del residencial (entendemos que son propietarios de viviendas que hacen uso de sus facultades dominicales, de manera que nada tiene que ver con la calificación del suelo). Así como con la Ley catalana 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo, que introduce un nuevo artículo 37 bis en el DL 1/2010: «El planeamiento urbanístico debe garantizar que en los municipios con una demanda residencial fuerte y acreditada el uso predominante de las viviendas sea el de residencia habitual y permanente de personas». En definitiva, las facultades de uso y disfrute de la propiedad del suelo quedan al albur de la clasificación y calificación del suelo, que también podrá afectar a la facultad de disposición siempre que «su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas» (art. 12.1 RDL 7/2015, en relación con los supuestos de división o segregación de fincas)<sup>26</sup>.

Pues bien, la Proposición 1 «queda condicionada a las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad»<sup>27</sup>, cuya legislación de referencia (RDL 7/2015) no prevé la posibilidad de que la Administración pueda llegar a limitar a los propietarios sus facultades de adquisición o disposición de bienes inmuebles en la medida en que lo hace la proposición, más allá de poder influir en las facultades dominicales a través de la calificación y clasificación del suelo en los términos ya descritos.

Bajo el prisma del principio de proporcionalidad (STC (Pleno) 48/2005, de 3 de marzo<sup>28</sup>), este implica a su vez tres subprincipios: el de idoneidad o adecuación (excluye la adopción de medios inidóneos para alcanzar los fines previstos en la norma, es decir, la medida contribuye significativamente a la obtención del resultado perseguido), el de necesidad (entre dos medios idóneos, deberá elegirse el menos lesivo) y el de proporcionalidad en sentido estricto (que consiste en determinar la intensidad de la interferencia en estos derechos y ponerlas en relación a una con la otra, es decir, derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto).

En nuestra opinión, la Proposición de ley 1 desborda la función propia del urbanismo (ordenación de los usos del suelo) y reconfigura el contrato y el estatuto dominical afectando el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33.1 CE). El planeamiento deja de ordenar usos del suelo para convertirse en un filtro general del tráfico jurídico-privado. Lo mismo es predicable, con mayor razón, de la Proposición de ley 2, desprovista de los ropajes del Derecho urbanístico e incidiendo en las facultades dominicales directamente desde el Derecho administrativo.

Además, el principio de desarrollo urbanístico sostenible que se argumenta en la Proposición de ley 1 es ciertamente un principio general del derecho (art. 1.4 CC) que debe guiar la actuación de los poderes públicos en materia urbanística, lo que permite al legislador concretar y desarrollar este principio mediante, por ejemplo, el establecimiento de reservas de suelo para viviendas

---

<sup>25</sup> BOE núm. 88, de 11 de abril de 2025.

<sup>26</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, «Artículo 7», en GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo. Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de julio*, 3ª Ed., Thompson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

<sup>27</sup> AGUIRRE FONT, J. M. «Sobre la proposició de llei per limitar la compra especulativa», *Observatori de Dret Públic*, 2026, disponible en: <https://idpbarcelona.net/ca/sobre-la-proposicio-de-llei-per-limitar-la-compra-especulativa/> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>28</sup> BOE núm. 81, de 05 de abril de 2005.

asequibles o viviendas de protección oficial<sup>29</sup>. Pero en ambas proposiciones no nos encontramos ante estándares urbanísticos o criterios materiales de ordenación que concretan la aplicación de dicho principio dentro del margen que ofrece el ordenamiento urbanístico. De hecho, este principio ha sido considerado como un «método de trabajo» (Sentencia del Tribunal Supremo - en adelante, STS- 1361/2024, Contencioso-Administrativo, de 18 de julio)<sup>30</sup> y, consecuentemente, se ha defendido que la legislación no constituye, por sí misma, «un fundamento legal para imponer prohibiciones a través de disposiciones generales administrativas (reglamentos, ordenanzas, planes urbanísticos), las cuales irían en contra de la reserva de Ley y serían nulas de pleno derecho (art. 47.2 Ley 39/2015)»<sup>31</sup>.

De este modo, la intensidad de la restricción proyectada en las Proposiciones de ley 1 y 2, al condicionar *ex ante* quién puede adquirir y con qué finalidad debe usar el bien, no solo desborda la función ordenadora propia del urbanismo, sino que incide en el contenido esencial del derecho de propiedad privada al afectar de forma sustancial las facultades dominicales (art. 33 CE) y es, por tanto, inconstitucional. De hecho, la Proposición de Ley 2, al prever la prohibición de usar (alquiler, etc.) y no poder siquiera dejar la vivienda vacía durante cinco años (art. 9) incide de manera más intensa incluso que la 1 en las facultades dominicales del propietario.

La objeción a las Proposiciones de ley 1 y 2 no se agota en un exceso en el uso del planeamiento urbanístico (en la 1) y de la función social de la propiedad (en las dos), dado que en ambas se impone una condición personal y finalista de la adquisición que proyecta sus efectos sobre la libertad de contratar y sobre la estructura del negocio jurídico. De ahí que el problema no sólo exceda del plano urbanístico sino que también pueda reconducirse al ámbito de las bases de las obligaciones contractuales del art. 149.1.8 CE, que se analiza posteriormente.

#### **4.1.2. La función social de la propiedad**

Partiendo de lo ya expuesto en el apartado anterior, la limitación proyectada no opera como una simple ordenación de usos del suelo, sino como una condición personal y finalista del tráfico jurídico-privado: filtra *ex ante* quién puede adquirir y predetermina el destino obligatorio del inmueble, bajo amenaza de sanciones muy elevadas, con el efecto de reconfigurar el estatuto dominical y el propio mercado de compraventa. En ese contexto, la invocación de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE) tanto bajo los ropajes del Derecho urbanístico (Proposición 1) como, en particular, del Derecho administrativo (Proposición 2) no basta para convalidar la medida, dado que la función social no puede convertirse en un «mantra» legitimador de cualquier restricción, ni puede operar «contra el interés de la colectividad»: su justificación constitucional

---

<sup>29</sup> PONCE SOLÉ, «La proyección social del planeamiento: Derecho urbanístico y derechos constitucionales», en MARTÍN REBOLLO/BUSTILLO BOLADO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, t. 1, 2009.

<sup>30</sup> ECLI: ES:TS:2024:4253. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy. FD sexto.

<sup>31</sup> TRAYTER/ARAGUÀS, Informe ejecutivo sobre la viabilidad jurídica de la prohibición de adquirir viviendas individuales que admitan el uso residencial cuando no se destinen a la vivienda de la persona adquiriente y sobre la prohibición de adquirir edificios enteros que no sean destinados a alquiler, prohibiendo entonces su venta, 2025, disponible en: <https://www.navarrainformacion.es/wp-content/uploads/2025/11/INFORME-EJECUTIVO-vivienda.pdf> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

exige un anclaje real en el interés público y un respeto al contenido esencial del derecho, sometido a un canon de proporcionalidad<sup>32</sup>.

Según la jurisprudencia constitucional citada en el apartado anterior, la función social permitiría «delimitar» el derecho de propiedad al formar parte de su contenido esencial, con los peligros ya expuestos. Sin embargo, ya se ha defendido que la función social no forma de su contenido esencial y que la «recognoscibilidad» del derecho de propiedad no puede quedar relegada a una vaporosa utilidad económica, y que el artículo 348 CC español constituye un parámetro extraconstitucional para averiguar el núcleo de facultades del derecho de propiedad. De este modo, es plausible defender que no puede conseguirse una «utilidad individual» sin precisamente las facultades de uso, disfrute o disposición.

Bajo esta perspectiva, es decir, teniendo en consideración el núcleo de facultades que conforman el derecho de propiedad (contenido esencial) y los intereses de la colectividad que la función social, en principio, está llamada a promover (que no formaría parte del contenido esencial), entendemos que la medida objeto de análisis en este trabajo viola el derecho natural y constitucional de propiedad privada (art. 33.1 CE) porque no supera el test de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), en la línea del canon formulado por la STC 48/2005. De esta forma, tenemos:

a) Idoneidad. La medida solo sería idónea si contribuyera de forma significativa al fin constitucionalmente legítimo (mejorar el acceso a la vivienda y evitar disfunciones graves del mercado). Sin embargo, no se aportan datos empíricos concluyentes para justificar que la «compra especulativa» sea una causa causalmente determinante del alza de precios o de la expulsión residencial (vid. *infra* epígrafe 4.1.4); al tiempo que las experiencias comparadas de restricciones a la adquisición (como la neerlandesa) pueden cambiar «quién compra» pero sin efectos claros de reducción de precios, pudiendo incluso producir efectos ambivalentes (p. ej., sustitución por compradores de mayor renta y tensión sobre el mercado del alquiler; vid. *infra* epígrafe 4.1.4). Por tanto, una medida que no acredita su eficacia real (o que exhibe efectos contraproducentes o marginales) difícilmente supera el juicio de idoneidad exigible para restringir intensamente facultades dominicales.

b) Necesidad. Incluso si se admitiera cierta idoneidad, la medida debe ser necesaria: entre alternativas igualmente eficaces, debe elegirse la menos lesiva. Existen alternativas regulatorias menos intensas (por ejemplo, instrumentos fiscales o incentivos) y, especialmente, opciones estructurales de política de acceso a la vivienda que no pasan por prohibiciones generales del tráfico (como el fomento de formas de tenencia alternativas). De modo que cuando existen vías menos intrusivas para perseguir el objetivo (y cuando, además, la restricción severa genera riesgos de ineficacia o daños colaterales), el principio de necesidad decae.

c) Proporcionalidad en sentido estricto (ponderación). La medida proyectada impone una carga de enorme intensidad sobre el propietario y sobre el mercado: condiciona la adquisición a un destino obligatorio, restringe usos lícitos y, en la Proposición 2, añade un deber de residencia prolongado y la prohibición de explotar o arrendar durante años, con sanciones elevadísimas. En la ponderación, esos costes deben compararse con beneficios reales para el interés general. Sin embargo, como se ha indicado, los beneficios aparecen inciertos por falta de evidencia causal suficiente y por la ambivalencia de los resultados comparados, los perjuicios

---

<sup>32</sup> NASARRE AZNAR/SIMÓN MORENO/ARISTE CASTAÑO, «El cálculo del control de renta de la Ley 12/2023 atenta contra los derechos constitucionales de propiedad privada e igualdad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 811, 2025, pp. 2409 ss.

son ciertos: a) se altera la utilidad individual propia del dominio al vaciar de contenido relevante el ius disponendi y el aprovechamiento económico legítimo; b) se convierte la vivienda en una titularidad tutelada de forma rígida («solo vivir o arrendar bajo condiciones»), y c) se desplaza sobre determinados propietarios y adquirentes una carga que, en términos de política pública de vivienda, corresponde principalmente a los poderes públicos (art. 47 CE), lo que supone un traslado de cargas difícilmente justificable cuando no concurre un verdadero beneficio colectivo. En estas condiciones, el «justo equilibrio» se rompe: la medida va más allá de la función social, porque no se limita a compatibilizar el ejercicio del dominio con intereses generales mediante límites razonables, sino que redefine la licitud misma de adquirir y disponer, imponiendo un modelo único de propiedad (residencial obligatoria o arrendamiento residencial regulado) que resulta desproporcionado frente a un beneficio no probado.

En definitiva, a la luz de un control de proporcionalidad estricto, la restricción proyectada no queda amparada por la función social: a) no acredita idoneidad suficiente; b) no supera el juicio de necesidad por existencia de alternativas menos lesivas; y c) fracasa en la ponderación final por el desequilibrio entre la intensa ablación de facultades dominicales y la incierta ganancia para el interés general. Con ello, la apelación al artículo 33.2 CE no puede operar como cobertura para la propuesta.

#### ***4.1.3. Falta de competencia en materia civil. El respeto de las bases de las obligaciones contractuales***

Las Propositiones de Ley prevén limitaciones de adquisición y disposición de naturaleza civil que pueden entrar en contradicción con las bases estatales de las obligaciones contractuales previstas en artículo 149.1.8 CE<sup>33</sup>. Las Exposiciones de Motivos de la Propositiones de Ley enmarcan la norma a efectos competenciales en los arts. 137 (Proposición 2) y 149 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Proposición 2), que atribuyen a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio.

En este sentido, se ha defendido que «una norma de ordenación territorial encontrará fundamento competencial en la disposición del artículo 149.1.8<sup>a</sup> cuando la misma disponga efectos jurídicos de carácter civil, en definitiva, cuando conceda a un particular la posibilidad de reclamar un derecho frente a otro particular sin necesidad de ninguna otra intermediación, o bien defenderse de la repercusión negativa que una norma urbanística pueda suscitar entre los referidos particulares, y tal conflicto de intereses provocado entre particulares competa al conocimiento del orden jurisdiccional civil»<sup>34</sup>. Las Propositiones que nos ocupan afectan al objeto y la causa del contrato de compraventa (vid. *infra*), de modo que, más allá de la concreta acción que pueda corresponder a las partes del contrato en caso de contravención de las medidas propuestas (por ejemplo, acción de nulidad ex art. 6.3 CC), la norma tiene efectos civiles en sus elementos esenciales (objeto y causa).

---

<sup>33</sup> En el mismo sentido, AGUIRRE FONT, «Sobre la proposició de llei per limitar la compra especulativa», *Observatori de Dret Públic*, 2026, disponible en: <https://idpbarcelona.net/ca/sobre-la-proposicio-de-llei-per-limitar-la-compra-especulativa/> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>34</sup> CASTILLO MARTÍNEZ, *Derecho privado y gestión urbanística. Aspectos sustantivos y registrales*, 2010.

Además, ya la STC (Pleno) 120/2024, de 8 de octubre<sup>35</sup> y la STC (Pleno) 37/2022, de 10 de marzo<sup>36</sup> puntualizaron, por un lado, que los títulos competenciales que allí se trataban se circunscribían al desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector, y, por otro, que las medidas de contención de la renta a percibir en un contrato de arrendamiento urbano se insertan de forma natural en la materia de Derecho civil y, dentro de la misma, en el ámbito de las obligaciones y contratos al incidir en «uno de los elementos del régimen de derechos y obligaciones que deriva de un contrato civil». Lo mismo puede predicarse de unas Propositiones de Ley que inciden en un elemento estructural del contrato y en la libertad de contratar. Queda clara, pues, la sujeción de ambas al cumplimiento del artículo 149.1.8 CE a pesar de los títulos competenciales citados en sus Exposiciones de Motivos.

Bajo este prisma, es decir, el artículo 149.1.8 CE y dichas bases, la STC (Pleno) 132/2019, de 13 de noviembre<sup>37</sup> (a la que han seguido otras, como la STC (Pleno) 157/2021, de 16 de septiembre<sup>38</sup> y la STC 79/2024) resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra varios preceptos de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, en particular sobre aquellos que regulaban los contratos. Ante la ausencia de una norma estatal que delimite dichas bases, el TC interpreta que en el marco de la CE (arts. 1, 131, 138, 139) sólo debe considerarse como tales «aquellas reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos», aunque el TC no define estos términos y sólo proporciona algunos ejemplos.

Así, el núcleo esencial de la estructura de los contratos y los principios que informan su regulación serían las normas relativas a las fuentes de las obligaciones (art. 1089 ss. CC), la fuerza vinculante del contrato (art. 1091 CC) y las que regulan sus elementos esenciales y efectos (arts. 1204 a 1280 CC). Con el mismo carácter básico se deben entender los principios materiales que se extraen de estas normas como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de transmisión del dominio, su obligatoriedad, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento del contrato o defensa de los consumidores. De este modo, el artículo 149.1.8 CE no reservaría al Estado la competencia para regular de forma concreta y detallada un determinado tipo contractual.

Sobre estas bases, las Propositiones objeto de controversia son las siguientes:

a) El principio de autonomía de la voluntad<sup>39</sup>. La autonomía de la voluntad y la libertad de las partes en la contratación en general (STC 132/2019, STC 37/2022, STC (Pleno) 118/2022,

---

<sup>35</sup> BOE núm. 277, de 16 de noviembre de 2024.

<sup>36</sup> BOE núm. 84, de 08 de abril de 2022.

<sup>37</sup> BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2019.

<sup>38</sup> BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2021.

<sup>39</sup> AGUIRRE FONT, J. M., «Sobre la proposició de llei per limitar la compra especulativa», *Observatori de Dret Públic*, 2026, disponible en: <https://idpbarcelona.net/ca/sobre-la-proposicio-de-llei-per-limitar-la-compra-especulativa/> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

de 29 de septiembre<sup>40</sup>, STC (Pleno) 150/2022, de 29 de noviembre<sup>41</sup> y STC 120/2024) forman parte de las bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE) y, por tanto, son materia de competencia estatal. Este principio se encuentra regulado en el artículo 1255 CC y tiene su equivalente en el Derecho civil catalán en el principio de libertad civil (art. 111-6 CCC). Esta libertad engloba la libertad de las partes de contratar o suscribir un contrato y la libertad de elegir su contenido u objeto<sup>42</sup>. Lo mismo puede predicarse a nivel europeo: este principio subyace en el Derecho primario de la UE, así como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE)<sup>43</sup>.

Pues bien, las Propositiones de ley 1 y 2 limitan la autonomía de la voluntad de las partes dado que no van a poder decidir libremente con quién contratar, por ejemplo, con ciudadanos no residentes en Cataluña, y qué negocio jurídico celebrar, por ejemplo un arrendamiento o una compraventa con un tercero. Así, la medida no redefine técnicamente la capacidad civil (estatuto personal), pero introduce una prohibición general de contratar en determinados supuestos que restringe la libertad de contratación y la libertad de pacto, al excluir finalidades lícitas (inversión, arrendamiento, etc.) y condicionar el uso del inmueble de manera posterior al contrato.

b) Los elementos esenciales del contrato, que tienen especial relevancia en el tráfico económico, por referirse a las condiciones que deben concurrir para su validez (ello justifica su regulación de manera uniforme<sup>44</sup>. En particular, la proposición incide en la causa, el objeto del contrato y el precio del contrato.

1) Por un lado, la causa del contrato de compraventa es el intercambio de una cosa (en nuestro caso un bien inmueble) por un precio (art. 1274 CC). La normativa autonómica, al exigir que la causa del contrato incorpore obligatoriamente una «finalidad residencial», está alterando la estructura misma del contrato de compraventa al considerar como causa ilícita la compra para otras finalidades. Las Propositiones, pues, redefinen categorías básicas de la contratación.

2) Por otro, las Propositiones prohíben que un bien inmueble en cuestión pueda ser objeto de la compraventa (arts. 1261.2 y 1271 a 1273 CC). Un caso similar fue el enjuiciado por la STC (Pleno) 81/2020, de 15 de julio<sup>45</sup>, que consideró que una normativa referente a los animales de compañía que prohibía «venderlos, donarlos o cederlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente» vulneraba las bases de las obligaciones contractuales. Siguiendo a Extremera

---

<sup>40</sup> BOE núm. 262, de 01 de noviembre de 2022.

<sup>41</sup> BOE núm. 5, de 06 de enero de 2023.

<sup>42</sup> DEL POZO/VAQUER/BOSCH, *Derecho Civil de Cataluña. Derecho de obligaciones y contratos*, 2018, pp. 214 y 215.

<sup>43</sup> BASEDOW, «Freedom of contract in the European Union», *European Review of Private Law*, núm. 6, 2008, pp. 901 ss.

<sup>44</sup> EXTREMER FERNÁNDEZ, «La protección animal desde la perspectiva de los elementos esenciales del contrato: a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 40, 2024, pp. 55 ss., disponible en: <https://doi.org/10.18042> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>45</sup> BOE núm. 220, de 15 de agosto de 2020.

Fernández, «se debe descartar que las Comunidades Autónomas tengan competencias en determinar la ilicitud del objeto por cuanto que esto afecta al orden público»<sup>46</sup>.

3) Además, la cláusula que «prohíbe toda oferta o transmisión que supere el precio máximo» y la declara «no autorizada y sin efectos registrales y notariales» de la Proposición 2 invade competencias estatales por dos vías:

a) primero, al imponer un precio máximo imperativo para la compraventa en las Zonas de Mercado Residencial Tensionado, lo que incide directamente en un elemento esencial del contrato (el precio) y restringe la autonomía de la voluntad, materias comprendidas en las bases de las obligaciones contractuales. Precisamente, un caso similar lo encontramos en STC 37/2022 respecto a la fijación de la renta en el contrato de arrendamiento;

b) segundo, al privar de eficacia notarial y registral a tales negocios, lo que conculca la ordenación de los «registros e instrumentos públicos», una materia reservada al Estado por el artículo 149.1.8 CE.

En definitiva, la conculcación del artículo 149.1.8 CE no deriva del mero hecho de que la norma incida en contratos vinculados a la vivienda, sino de que la medida proyectada altera la economía interna de la compraventa al condicionar la finalidad de la adquisición y restringir la libertad de contratación, al tiempo que afecta a elementos nucleares del contrato, como la causa, el objeto y el precio. La STC 132/2019 no excluye toda intervención autonómica que tenga impacto en el régimen contractual, pero sí confirma que el Estado retiene «en todo caso» el núcleo de reglas y principios estructurales del tráfico jurídico-privado, como confirma la STC 37/2022. Desde este prisma, la proposición conculca el artículo 149.1.8 CE.

#### **4.1.4. La libre circulación de capitales**

##### **4.1.4.1. Marco normativo y jurisprudencial**

El artículo 63 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) prohíbe todas las restricciones a los movimientos de capital entre Estados miembros y también entre Estados miembros y terceros países. El TJUE ha interpretado el término «restricción» de manera muy amplia incluyendo cualquier medida nacional que pueda impedir o limitar la adquisición de acciones en las empresas afectadas o disuadir a los inversores de los demás Estados miembros de invertir en el capital de éstas (STJUE de 23 de octubre de 2007<sup>47</sup>).

Además, específicamente, el TJUE ha reiterado que la adquisición de inmuebles por no residentes cae dentro de la libre circulación de capitales (que también puede conectarse, a su vez, con la

---

<sup>46</sup> EXTREMERA FERNÁNDEZ, «La protección animal desde la perspectiva de los elementos esenciales del contrato: a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio», p. 73.

<sup>47</sup> ECLI:EU:C:2007:623.

libertad de establecimiento)<sup>48</sup>. Así se posiciona la STJUE de 1 de junio de 1999<sup>49</sup> al afirmar que «las normas nacionales que regulan la adquisición de la propiedad inmobiliaria a los efectos de prohibir el establecimiento de residencias secundarias en determinadas zonas, por razones imperiosas de ordenación del territorio, deben respetar las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales» (apartado 22). En el mismo, sentido, la STJUE de 1 de octubre de 2009<sup>50</sup>: «el derecho a adquirir, a explotar y a enajenar bienes inmuebles en el territorio de otro Estado miembro genera movimientos de capitales cuando se ejerce» (apartado 20). La sentencia analiza la Ley austríaca de Transacción de Terrenos del Tirol de 1993 (*Tiroler Grundverkehrsengesetz*), que condicionaba la adquisición de bienes inmuebles a una autorización administrativa previa, y admite la posibilidad de que un Estado miembro pueda justificar una exigencia de autorización previa al invocar un objetivo de ordenación del territorio como el mantenimiento, en interés general, de una población permanente y una actividad económica autónoma respecto del sector turístico en ciertas regiones (apartado 40). Ahora bien, para el TJUE la medida restrictiva sólo puede admitirse si no se aplica de forma discriminatoria y si otros procedimientos menos coercitivos no permiten llegar al mismo resultado. Debido al riesgo de discriminación inherente a un sistema de autorización previa a la adquisición de bienes inmuebles, así como de las demás posibilidades de que dispone el Estado miembro para asegurar el cumplimiento de las directrices sobre ordenación del territorio que haya adoptado, el TJUE concluye que el procedimiento de autorización controvertido constituye una restricción a la circulación de capitales.

Por su parte, la STJUE de 5 de marzo de 2002<sup>51</sup> también aborda los procedimientos de notificación/autorización para adquirir parcelas edificables, de modo que «el adquirente debe declarar que utilizará la parcela como primera residencia o para una finalidad profesional», confirmando, por un lado, que las prohibiciones a la adquisición de la propiedad inmobiliaria deben respetar las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales (apartado 28), y por otro, que cabe admitir tales restricciones si las normas nacionales persiguen de una forma no discriminatoria un objetivo de interés general y si respetan el principio de proporcionalidad, es decir, si otras medidas menos coercitivas no permitirían llegar al mismo resultado (apartado 33). De nuevo, el TJUE declara que el procedimiento de autorización previa va en contra de la libre circulación de capitales.

Y la STJUE de 23 de septiembre de 2003<sup>52</sup> reitera todo lo anterior (apartado 24) respecto a una normativa que somete a restricciones administrativas las transacciones relativas a terrenos agrícolas y forestales, lo que implicaba en la práctica que los terrenos debían destinarse a la

---

<sup>48</sup> Ya en su momento la Directiva 88/361, de 24 de junio de 1988, relativa a la aplicación del art. 67 del TCE (que regulaba la libre circulación de capitales) (DO L 178 de 8.7.1988, pp. 5-18) señala en su art. 1 que «los Estados miembros suprimirán las restricciones a los movimientos de capitales que tienen lugar entre las personas residentes en los Estados miembros» y define en su anexo I las inversiones inmobiliarias como un movimiento de capital («Las compras de propiedades edificadas o sin edificar así como la construcción de edificios realizada por particulares con fines lucrativos o personales. Esta categoría comprende también los derechos de usufructo, las servidumbres rústicas y los derechos de superficie»).

<sup>49</sup> ECLI:EU:C:1999:271.

<sup>50</sup> ECLI:EU:C:2009:593.

<sup>51</sup> ECLI:EU:C:2002:135.

<sup>52</sup> ECLI:EU:C:2003:493.

agricultura y que siguieran explotándose en condiciones satisfactorias después de la adquisición. Esta finalidad se considera por el TJUE un objetivo social de suficiente entidad que fundamentaría una restricción a la libre circulación de capitales (conservar la población agrícola, mantener una distribución de la propiedad de la tierra que permita el desarrollo de explotaciones viables y el cuidado armónico del espacio y de los paisajes y favorecer un uso razonable de las tierras disponibles, luchando contra la presión inmobiliaria y previniendo los riesgos naturales), pero se rechaza finalmente dada la existencia de otras medidas menos restrictivas que podrían contribuir al mismo objetivo de conservación de una población de agricultores viable.

Además, la sentencia entiende que el actual artículo 345 TFUE («Los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros») no puede alegarse para eludir las reglas fundamentales del Derecho comunitario y, en especial, las de no discriminación, libertad de establecimiento y libertad de movimientos de capitales a la hora de valorar la conformidad con el derecho europeo de un régimen específico de adquisición de la propiedad inmobiliaria (en el mismo sentido, STJUE de 22 de octubre de 2013<sup>53</sup>, apartado 36). Este «respeto» también se predica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE)<sup>54</sup> y, en particular, del derecho de propiedad privada previsto en el artículo 17.1, en conexión con el artículo 52.1, que prevé el respeto al contenido esencial del derecho<sup>55</sup> (STJUE de 18 de enero de 2024<sup>56</sup>, apartado 26).

La STJUE de 25 de enero de 2007<sup>57</sup> también ha tenido la oportunidad de abordar una normativa nacional que somete la adquisición de un predio rústico a la condición de que el adquirente establezca en él su residencia habitual durante ocho años en aras de evitar la adquisición de terrenos agrícolas por razones puramente especulativas. Si bien esta finalidad se considera legítima (apartado 33), el Tribunal considera que la medida va más allá de lo necesario para cumplir este objetivo (en las observaciones del Estado no se abordaron ni evaluaron otras medidas que podrían, en su caso, atentar en menor grado contra la libre circulación de capitales, como una tributación más elevada sobre las operaciones de reventa de terrenos en un plazo breve desde su adquisición, o incluso la exigencia de una duración mínima significativa de los contratos de arrendamiento de terrenos agrícola; apartado 39).

De todo ello se hace eco, por un lado, la resolución del Parlamento Europeo de 27 de abril de 2017 «La situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la Unión Europea: ¿cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?»<sup>58</sup>, que pedía expresamente «una protección específica de las tierras agrícolas para que los Estados puedan regular la venta» (apartado 37); y,

---

<sup>53</sup> ECLI:EU:C:2013:677.

<sup>54</sup> Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>55</sup> JANER TORRENS, «Acceso a la vivienda, gentrificación e imposición de restricciones a la adquisición de inmuebles por parte de residentes no españoles: su posible justificación por razones legítimas de interés público y la compatibilidad con el derecho de la Unión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 78, 2024, p. 132, disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.78.04> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>56</sup> ECLI:EU:C:2024:55

<sup>57</sup> ECLI:EU:C:2007:59.

<sup>58</sup> Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0197\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0197_ES.pdf) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

por otro, la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre adquisición de tierras agrícolas y Derecho de la UE (2017/C 350/05)<sup>59</sup>, que reconoce que los Estados pueden perseguir intereses legítimos como evitar la especulación excesiva, preservar comunidades y promover agricultura viable, al tiempo que también se incluye la política de vivienda social (STJUE de 8 de mayo de 2013<sup>60</sup>) pero insiste en la proporcionalidad de la medida. De este modo, las disposiciones: a) Deben ser idóneas para lograr el objetivo perseguido (idoneidad), incluido el hecho de que deben servir al objetivo público legítimo de manera coherente y sistemática; b) No deben ir más allá de lo necesario para lograr el interés público, es decir, no debe existir una posible medida alternativa que pueda perseguir el interés público en juego de una manera menos restrictiva para la libre circulación de capitales o la libertad de establecimiento (necesidad); c) Deben ser razonables respecto al beneficio que se pretende alcanzar y no pueden dar lugar a situaciones discriminatorias prohibidas por el artículo 18 TFUE; y d) Deben respetar los derechos fundamentales previstos en la CDFUE.

En definitiva, la jurisprudencia del TJUE «se sitúa claramente en una interpretación lato sensu de las prohibiciones a las restricciones de las libertades fundamentales del mercado único, complementada con una interpretación stricto sensu de estas excepciones enumeradas»<sup>61</sup>, de modo que la imposición de restricciones a la adquisición de bienes inmuebles prevista en las Proposiciones de Ley 1 y 2 pueden responder a un interés general en el marco del artículo 63 TFUE, pero debe respetarse tanto el principio de proporcionalidad como las disposiciones de la CDFUE, en particular el derecho de propiedad privada<sup>62</sup>.

#### **4.1.4.2. Experiencias existentes de restricción a la adquisición de bienes inmuebles**

La libre circulación se aplica a todos los países de la UE, si bien en el momento de la adhesión de algunos países a la UE se negociaron algunos períodos y excepciones a la libre circulación de capitales, relacionados también con la adquisición de bienes inmuebles y terrenos agrícolas y forestales en países concretos. Ejemplos de regímenes especiales permanentes, todavía en vigor, son los siguientes<sup>63</sup>:

a) El protocolo N° 32 del Tratado de la Unión Europea permite que Dinamarca mantenga la legislación existente que restringe la adquisición de segundas residencias por parte de extranjeros.

b) El protocolo N° 6 del Acta de Adhesión de 2003 permite que Malta restrinja la adquisición de segundas residencias.

<sup>59</sup> Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018%2801%29> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>60</sup> ECLI:EU:C:2013:288.

<sup>61</sup> LUIS RODRÍGUEZ, Limitaciones a las adquisiciones de inmuebles en el marco de las libertades fundamentales del mercado único. Análisis jurídico de su viabilidad. Estudio del caso particular de Canarias como región ultraperiférica de la UE, CEU Ediciones, Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2025, p. 27.

<sup>62</sup> JANER TORRENS, «Acceso a la vivienda, gentrificación e imposición de restricciones a la adquisición de inmuebles por parte de residentes no españoles: su posible justificación por razones legítimas de interés público y la compatibilidad con el derecho de la Unión», pp. 132 ss.

<sup>63</sup> Disponibles en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/purchasing-property-in-other-eu-countries.html> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

c) El protocolo N° 2 del Acta de Adhesión de Finlandia de 1994 permite restricciones específicas relativas a las islas Åland, incluida, por ejemplo, la adquisición de bienes inmuebles.

Por tanto, se tratan de excepciones que se negociaron en el momento de adhesión de estos países y que se justifican por distintas razones. Ciertamente, algunos países (República Checa, Hungría, Letonia, Lituania, Estonia, Eslovaquia, Polonia, Bulgaria, Rumanía y Croacia<sup>64</sup>) previeron en sus respectivos tratados de adhesión a la UE excepciones transitorias de entre cinco y siete años (con posibilidad de prórroga de tres años más) a la libre circulación de capitales en relación con la adquisición de tierras agrícolas. Ninguna de ellas sigue vigente hoy en día.

En la actualidad, como ya se ha dicho, cualquier restricción debe respetar el TFUE y la jurisprudencia del TJUE (por ejemplo, demostrar que están justificadas por razones de interés público) así como los derechos fundamentales garantizados por la CDFUE. Así responde la Comisión Europea en 2025 a una pregunta sobre la posible extensión a otros territorios de las medidas previstas en las islas Åland<sup>65</sup>; también hizo lo propio en 2023<sup>66</sup>. En este sentido, nótese que el *European Affordable Housing Plan*<sup>67</sup> presentado en diciembre de 2025 no incluye medidas concretas para limitar la compra de viviendas o segundas residencias por extranjeros o no residentes, por lo que una limitación de este tipo tampoco está en la agenda europea.

Si atendemos a las experiencias recientes implementadas en otros Estados fuera de estos regímenes, los resultados son ambiguos y, en cierta medida, contraproducentes. Así, en los Países Bajos se implementó la denominada *Opkoopbescherming* (en vigor desde el 1 de enero de 2022<sup>68</sup>), una norma estatal que habilitó a los municipios a prohibir que, tras la adquisición de una vivienda por debajo de un umbral de valor fiscal, el comprador pudiera alquilarla durante el plazo de cuatro años. Esta medida constituye el ejemplo europeo más cercano a una restricción en la adquisición de bienes inmuebles: no se prohíbe comprarlas, pero se impide destinar dichas viviendas al mercado de alquiler durante un período prolongado, con la finalidad de reservarlas a compradores que las destinen a un uso residencial propio.

Rotterdam fue la primera gran ciudad que aplicó la medida en dieciséis barrios y a viviendas con un valor de hasta 470.000 euros, si bien existen excepciones, por ejemplo el alquiler a padres,

---

<sup>64</sup> Por ejemplo, el anexo V del Acta de Adhesión de Croacia de 2011 permite que Croacia mantenga ciertas restricciones en la adquisición de tierras agrícolas por parte de nacionales de la UE y del EEE (Espacio Económico Europeo) durante los siete años siguientes a la fecha de adhesión, con la posibilidad de una prórroga de tres años.

<sup>65</sup> Ver la pregunta (24.9.2025) en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-003698\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-003698_ES.html) [Fecha de consulta: 20/05/2026]; y la respuesta (1.12.2025) aquí: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-003698-ASW\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-003698-ASW_ES.html) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>66</sup> A la pregunta de Rosa Estaràs Ferragut en relación con la posibilidad de que un Estado Miembro pueda limitar las adquisiciones de viviendas por no residente (8.2.2023), respuesta de 15.3.2025 reitera la doctrina del TJUE, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses\\_qe/2023/000395/P9\\_RE\(2023\)000395\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses_qe/2023/000395/P9_RE(2023)000395_EN.pdf) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>67</sup> Disponible en: [https://housing.ec.europa.eu/european-affordable-housing-plan\\_en](https://housing.ec.europa.eu/european-affordable-housing-plan_en) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>68</sup> Esta norma se incluyó en la Ley de Vivienda (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0035303/2026-01-01>) [Fecha de consulta: 09/06/2026].

hijos o hermanos<sup>69</sup>. Los resultados en esta ciudad han sido los siguientes<sup>70</sup>: la medida redujo drásticamente la compra «buy-to-let»: en las viviendas afectadas, la cuota de compras por inversores cayó aproximadamente un 73%, y esa demanda inversora fue sustituida en buena medida por compradores con finalidades residenciales. Un efecto similar ha tenido lugar en Ámsterdam (*Huisvestingsverordening*)<sup>71</sup>, si bien se alega que la drástica disminución de las compras por parte de posibles arrendadores privados es consecuencia del cambio en el clima de inversión para este sector y no puede atribuirse directa y exclusivamente a la implementación de la restricción. En cuanto a los precios de compraventa, y pese a la disminución de demanda inversora, el estudio no detecta una caída estadísticamente significativa de los precios; por el contrario, observa que en el corto plazo pueden incluso subir ligeramente, debido a que para los compradores que pretenden residir, la salida de inversores puede interpretarse como una mejora de la calidad o deseabilidad del barrio. El artículo también examina posibles efectos de desplazamiento hacia zonas cercanas y concluye que no hay evidencia de que las compras de inversores se hayan desviado de forma relevante hacia barrios colindantes no regulados, sugiriendo que el impacto fue principalmente local en las áreas protegidas.

Otra aportación del trabajo es mostrar que la política no solo altera «quién compra», sino también «quién vive» en esos barrios: al reemplazar compras de inversores (que tienden a alojar posteriormente a inquilinos con perfiles distintos) por compras de hogares o familias que van a establecer su residencia, cambia la composición de residentes (de lo que se hace eco telegráficamente el informe IDRA<sup>72</sup>, sin ir más allá de lo que ello implica, que ahora vemos): los nuevos propietarios que sustituyen a inquilinos suelen tener mayores ingresos, son con más frecuencia nacidos en Países Bajos, se mudan desde distancias más cortas y presentan menor rotación (permanecen más tiempo). De ello se deduce, primero, que medidas de este tipo pueden tener un efecto gentrificador y, segundo, que no ayudan a aquellos compradores que antes de la medida tampoco podían adquirir una vivienda. Finalmente, los autores subrayan que la limitación de la conversión de vivienda en alquiler produjo una reducción de la disponibilidad relativa de vivienda para quienes dependen del arrendamiento privado, por lo que la medida puede reducir las opciones para los inquilinos de menor renta y reducir la movilidad residencial.

De este modo, el balance de la política implementada en los Países Bajos es ambiguo al favorecer, por un lado, el acceso a la compra a los residentes, pero, por otro, tensionar el acceso al alquiler para grupos más vulnerables sin que la medida tenga efectos aparentes ni en los precios de la vivienda de compraventa ni el perfil del comprador.

---

<sup>69</sup> Fuente: <https://www.rotterdam.nl/opkoopbescherming> [Fecha de consulta: 09/06/2026].

<sup>70</sup> FRANCKE *et al*, *Buy-to-Live vs. Buy-to-Let: Homeownership and Residential Sorting in Housing Markets*, 2025. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4480261](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4480261) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>71</sup> Fuente: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR706038/> [Fecha de consulta: 09/06/2026]. Informe disponible en: [https://openresearch.amsterdam/image/2026/2/4/evaluatie\\_opkoopbescherming\\_2025-717531237.pdf](https://openresearch.amsterdam/image/2026/2/4/evaluatie_opkoopbescherming_2025-717531237.pdf) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>72</sup> PALOMERA, *Mercat residencial, impactes de polítiques de limitació de compres i altres mesures. Principals resultats de l'informe executiu*, Idra, 2026, disponible en: [https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_dactuacio/Zones\\_preus/informes/mercat-residencial-impactes-politiques-limitacio-compres.pdf](https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/Zones_preus/informes/mercat-residencial-impactes-politiques-limitacio-compres.pdf) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

Otros países, como Nueva Zelanda, adoptaron la *Overseas Investment Amendment Act* de 2018<sup>73</sup>, en vigor desde el 22 de octubre de 2018, que restringe la propiedad extranjera de inmuebles residenciales de segunda mano en Nueva Zelanda al clasificarlos como «terrenos sensibles». La norma exige que la mayoría de los no residentes obtengan la autorización de la Oficina de Inversiones Extranjeras para comprar viviendas, con el objetivo de aumentar la disponibilidad de vivienda para los residentes locales, con exenciones para australianos y singapurenses. El veto neozelandés no ha tenido un efecto estadísticamente significativo en la reducción de la tasa de crecimiento de los precios de la vivienda<sup>74</sup>, en la línea de lo que vaticinaba el Fondo Monetario Internacional, que abogaba por fomentar la oferta<sup>75</sup>. De hecho, el gobierno neozelandés ha modificado la ley recientemente (marzo 2026) para, precisamente, facilitar la inversión extranjera en inmuebles para su alquiler posterior<sup>76</sup>.

#### 4.1.4.3. La adecuación de la propuesta catalana al marco europeo

De la doctrina expuesta anteriormente, los informes publicados y del contenido de las Propositiones (1 y 2) llegamos a las siguientes conclusiones:

1) Insuficiencia de datos empíricos que justifiquen la medida. La medida planteada en las proposiciones de ley, para cumplir con el principio de proporcionalidad, debe «justificar con datos contrastados la incidencia negativa que (la compra especulativa) tiene en el mercado inmobiliario [...] puesto que dicha medida se configura como la última ratio a adoptar después de que otras medidas destinadas a promover y facilitar el acceso a la vivienda hubiesen fracasado»<sup>77</sup>. En efecto, según la jurisprudencia del TJUE (STJUE de 6 de marzo de 2018<sup>78</sup>), «las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de pruebas adecuadas o de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado, así como de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación» y, por tanto, que se «debe proporcionar al órgano jurisdiccional que ha de pronunciarse sobre esta cuestión todos los datos que le permitan comprobar que dicha medida cumple las exigencias del principio de proporcionalidad» (apartado 85).

De los informes disponibles, el de IDRA aporta datos del mercado inmobiliario para justificar la prohibición que demostrarían que la vivienda ha sido en los últimos años un activo atractivo para

---

<sup>73</sup> Disponible en: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2018/25/en/latest/#DLM7512906> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>74</sup> HARTLEY, et al., «Do Foreign Buyer Taxes Affect House Prices?», *Journal of Real Estate Research*, vol. 47, núm. 4, 2025, disponible en: <https://doi.org/10.1080/08965803.2024.2376955> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>75</sup> «However, this ban on foreign home ownership could discourage potential foreign direct investment that could help build more houses. The broad housing policy agenda consisting of supply initiatives including the KiwiBuild program and reducing tax incentives (discussed below), if fully implemented, would address most of the potential problems associated with foreign buyers more effectively and on a non-discriminatory basis», disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2018/203/article-A003-en.xml> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>76</sup> Información en: <https://www.linz.govt.nz/our-work/overseas-investment-regulation/reform-overseas-investment-act> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>77</sup> JANER TORRENS, «Acceso a la vivienda, gentrificación e imposición de restricciones a la adquisición de inmuebles por parte de residentes no españoles: su posible justificación por razones legítimas de interés público y la compatibilidad con el derecho de la Unión», p. 134.

<sup>78</sup> ECLI:EU:C:2018:157.

el capital inversor, con una rentabilidad más alta respecto a otras alternativas (por ejemplo, depósitos). Además, ofrece datos agregados que sugieren un cambio en el perfil del comprador, con un 56% de compras al contado (2014–2024) con un número significativo (casi la mitad) de compras por empresas con más de 8 inmuebles (2008–2020), un 15% de compras por extranjeros no residentes, y un crecimiento del número de «grandes propietarios» en la última década. Estos indicadores serían relevantes para demostrar la progresiva concentración de la propiedad en manos privadas. El informe también incorpora evidencia territorial sobre Barcelona en relación con la compra de fincas enteras (propiedad vertical), conectándolo con un modelo de negocio basado en la adquisición y posterior gestión.

Sin embargo, el informe no justifica qué se entiende por «compra especulativa». Los datos utilizados por el informe (por ejemplo, pago al contado, adquisiciones por no residentes, empresas con más de ocho inmuebles) no distinguen con precisión entre las diversas finalidades posibles de estas adquisiciones: ¿se trata de una compra para alquiler a largo plazo (inversión) o para revender rápidamente? ¿cuántas de las adquisiciones se destinan a segundas residencias? ¿cuál es la magnitud del efecto adquisitivo sobre los precios y la asequibilidad de las viviendas? ¿qué porcentaje del incremento de los precios o de la expulsión de los residentes se debe causalmente a esas compras frente a otros factores, como el turismo, la normativa, las dinámicas demográficas, etc.? En efecto, el informe no mide la «compra especulativa» con criterios verificables (por ejemplo, un horizonte de tenencia de la vivienda a corto plazo; la compra y reventa posterior de la vivienda o edificio en un período breve de tiempo; o la adquisición de un edificio con posterior expulsión de los inquilinos) sino que se aportan datos que, por sí solos, sólo demuestran una progresiva (y, por otra parte, no deseable) concentración de la propiedad en menos manos. En el mismo sentido, se afirma que el aumento de demanda no residencial «contribuye a aumentar los precios» y genera «competencia desigual», pero el informe no presenta estimaciones cuantitativas que justifiquen la relación de causalidad, es decir, no se aportan datos sobre los efectos de las compraventas por parte de no residentes en la oferta de alquiler, la rehabilitación, la renovación urbana o los desplazamientos forzados de los residentes a municipios cercanos.

En definitiva, los informes no aportan un fundamento económico y empírico suficiente para justificar una prohibición de este tipo. Tampoco lo hace las Exposiciones de Motivos de las Propositiones 1 y 2<sup>79</sup>, si bien esta última sí que enumera los casos que podrían constituir una compra especulativa, aunque sin una evidencia empírica o marco legal que lo justifique. Aunque la ausencia de datos empíricos ya no justifica por sí misma la medida, se analizan igualmente a continuación los principios de idoneidad y razonabilidad.

2) La discutible idoneidad y razonabilidad de la medida. La propuesta catalana podría no superar el juicio de idoneidad porque, a la luz de la evidencia empírica comparada ilustrada con el caso holandés, la prohibición reduce la demanda de inversores no residentes, pero al mismo tiempo encarece y restringe el acceso a la vivienda para los colectivos vulnerables (inquilinos) sin que mejora la accesibilidad a la compra de las familias que se sitúan en los quintiles medios y bajos de renta.

---

<sup>79</sup> Sorprende esta afirmación de la Exposición de Motivos de la proposición 1 («És aquí, en aquest context que les dades avalen, on s'evidencia d'una forma directa la causa que justifica la necessitat objectiva d'articular una mesura limitativa que freni les conseqüències de l'actuació del mercat immobiliari amb finalitats purament especulatives») dado que ningún dato se ha aportado anteriormente que justifique esta afirmación.

En efecto, según los datos que facilita el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE)<sup>80</sup>, la tenencia de la vivienda está estratificada por ingresos: los hogares que viven en vivienda en propiedad tienden a presentar rentas netas medias superiores a quienes viven en alquiler a precio de mercado, lo que refleja que la compra se concentra en los tramos de renta más altos y que el alquiler es más frecuente en los tramos medios-bajos. Además, cuando se relaciona el régimen de tenencia con la distribución por deciles de renta (unidad de consumo), el resultado confirma que los estratos de renta más baja se asocian relativamente más con el alquiler y que, a medida que aumenta el nivel de renta, crece el peso de la propiedad (con o sin hipoteca), lo que apunta a que la restricción principal para acceder a una vivienda en propiedad no es tanto la presencia de inversores como la capacidad económica y financiera de las familias. En ese contexto, una prohibición general como la prevista en las Propositiones 1 y 2, aunque pudiera reducir parte de la demanda inversora en la línea de la experiencia holandesa, no alteraría sustancialmente este patrón descrito por el INE: las familias fuera de los quintiles altos seguirían enfrentándose a la misma barrera de asequibilidad y financiación, por lo que la medida tendería a beneficiar, en particular, a quienes ya están en condiciones de comprar en la actualidad (rentas medias-altas), al tiempo que podría agravar la presión existente en el mercado del alquiler si reduce la oferta de vivienda. Desde este prisma, la propuesta deviene inidónea respecto al beneficio que se pretende alcanzar.

Respecto a la necesidad, el legislador catalán deberá justificar la conveniencia y urgencia de una medida que, paradójicamente, busca resolver una problemática alimentada por el propio ejecutivo con las políticas intrusivas en el derecho de propiedad privada (expropiaciones, sanciones, etc.) adoptadas en los últimos años. Un claro ejemplo son los efectos del control de renta en los arrendamientos de vivienda implementados en Cataluña a partir de marzo de 2024, que han sido muy negativos, corroborando lo hallado a nivel internacional: reducción de la oferta de vivienda en alquiler residencial (una reducción estructural de alrededor del 20% de nuevos contratos celebrados solo el primer año de vigencia del control de renta), las rentas se mantienen altas o, incluso, suben y solo van quedando en el mercado de la ciudad de Barcelona los pisos más pequeños<sup>81</sup>. De este modo podemos suscribir la siguiente afirmación en el marco de una medida similar que está siendo debatida en las Islas Baleares, «las medidas restrictivas planteadas no parece que cumplan con estos dos últimos requisitos en la medida en que no consta que las autoridades que han promovido dicha iniciativa hayan desarrollado una política mínimamente creíble y ambiciosa en materia de acceso a la vivienda, de la cual los residentes en dicho territorio deberían ser los primeros beneficiarios»<sup>82</sup>.

Además, existen otras alternativas menos intrusivas para abordar el fenómeno de la adquisición de viviendas para fines distintos del alquiler residencial, por ejemplo, incentivos positivos como

---

<sup>80</sup> Ver *Renta por persona y unidad consumo por régimen de tenencia de la vivienda*, 2025 (<https://ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=59949>) [Fecha de consulta: 20/05/2026].; y *Hogares/personas según régimen de tenencia de la vivienda y nivel de ingresos mensuales netos del hogar*, 2021 ([https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=56576#\\_tabs-grafico](https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=56576#_tabs-grafico)) [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>81</sup> NASARRE AZNAR/SIMÓN MORENO, ARISTE CASTAÑO, «El cálculo del control de renta de la Ley 12/2023 atenta contra los derechos constitucionales de propiedad privada e igualdad».

<sup>82</sup> JANER TORRENS, «Acceso a la vivienda, gentrificación e imposición de restricciones a la adquisición de inmuebles por parte de residentes no españoles: su posible justificación por razones legítimas de interés público y la compatibilidad con el derecho de la Unión», p. 137.

beneficios fiscales al alquiler, y en particular, el fomento de la propiedad compartida y la propiedad temporal para facilitar el acceso a una vivienda en propiedad de manera asequible y sostenible en el tiempo.

3) El ámbito territorial de aplicación y la potencial discriminación entre adquirentes. Para el TJUE, la ordenación territorial es un objetivo legítimo para justificar restricciones, pero deberían tratarse de medidas que afectaran a una determinada zona geográfica con el fin de fijar una población permanente<sup>83</sup>. Así se desprende de la STJUE de 1 de junio de 1999 («ciertas regiones») o de la STJUE de 5 de marzo de 2002 («determinada zona geográfica»). Cataluña ha declarado dos zonas de mercado residencial tensionado -Resoluciones TER/800/2024 y TER/2408/2024<sup>84</sup>, que incorporan 271 municipios, 140 y 131 municipios respectivamente, donde vive el 90% de la población catalana. Ello que implica que, aunque su implementación dependa de la iniciativa de cada municipio, se trate de una medida muy general y no suficientemente acotada a una zona geográfica concreta.

Por otra parte, para que una medida de este tipo sea acorde con la doctrina del TJUE debe ser «aplicable por igual tanto a los nacionales del Estado Miembro en el que se sitúe la propiedad inmobiliaria cuya adquisición se regula, como a los ciudadanos de otros estados miembros de la UE que pretendan acceder a la mismas»<sup>85</sup>. A primera vista, de las Proposiciones de Ley 1 y 2 no se desprende una discriminación directa por razón de nacionalidad ni se establece un régimen distinto para los no residentes. Así, la propuesta establece de forma general la obligación de las personas físicas o jurídicas adquirentes de un inmueble de uso residencial de destinarlo a su residencia habitual y permanente. Ahora bien, sí puede existir una discriminación indirecta en dos situaciones:

a) En primer lugar, las Proposiciones de Ley 1 y 2 establecen que «Es permeten les adquisicions d'habitatges que tinguin per finalitat destinar-los a la residència habitual i permanent de persones amb una relació de parentiu de segon grau amb la persona adquirent i d'afinitat en primer grau», lo que en la práctica favorece lógicamente a los residentes locales y perjudica a los no residentes o no nacionales, quienes comparativamente probablemente no tendrán familiares de segundo grado (padres, hermanos) que deseen establecer en el municipio. Esta técnica ya fue discutida por la STJUE de 6 marzo de 2018, que declaró que limitar la adquisición de derechos reales (un

---

<sup>83</sup> De hecho, LUIS RODRÍGUEZ -para el ámbito de Canarias- concluye que «No resultaría por tanto del todo descabellado para Canarias, debido a su fuerte dependencia del sector turístico, y de las dificultades para diversificar su economía en torno a otros sectores productivos, plantear el establecimiento de alguna medida restrictiva en un ámbito geográfico concreto (en una isla o en una serie de municipios concretos), que esté vinculada a un objetivo de ordenación territorial y a la fijación de una población permanente cuya principal actividad económica no esté vinculada con el turismo, como por ejemplo, la economía azul, el desarrollo de las energías renovables, la gestión medioambiental, o la investigación en el ámbito de la biotecnología, por mencionar solo algunos de los sectores con un gran potencial endógeno». Por tanto, no prevé una prohibición que afecte a todas las Islas Canarias, al contrario de lo que pretende Cataluña. Ver LUIS RODRÍGUEZ, *Limitaciones a las adquisiciones de inmuebles en el marco de las libertades fundamentales del mercado único. Análisis jurídico de su viabilidad. Estudio del caso particular de Canarias como región ultraperiférica de la UE*, p. 47.

<sup>84</sup> Disponibles en: <https://habitatge.gencat.cat/ca/normativa/zones-de-mercat-residencial-tensionat> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>85</sup> LUIS RODRÍGUEZ, *Limitaciones a las adquisiciones de inmuebles en el marco de las libertades fundamentales del mercado único. Análisis jurídico de su viabilidad. Estudio del caso particular de Canarias como región ultraperiférica de la UE*, p. 48.

usufructo en el caso enjuiciado) a personas con lazos familiares estrechos con el transmitente equivalía a restringir la libre circulación de capitales de una manera incompatible con el artículo 63 TFUE.

b) En segundo lugar, la Proposición 1 introduce una excepción para las personas físicas que no tengan la condición de gran tenedora de viviendas: en una zona de mercado residencial tensionado podrán adquirirse excepcionalmente una vivienda diferente de la habitual cuando constituya la única segunda residencia de la persona adquirente y esté situada en un municipio distinto al de su vivienda habitual (en ningún caso podrá destinarse a alojamiento turístico o de temporada). Nótese la necesaria pertenencia territorial de quien adquiere, es decir, debe residir habitualmente en una vivienda de un municipio distinto. Con todo, no aclara la norma si el municipio debe estar situado en la zona tensionada o indistintamente fuera de ella, y si cabe por tanto extender la noción de municipio a aquél situado fuera de Cataluña. Si se entiende que se refiere a un municipio de la misma zona tensionada o fuera de ella, pero en el ámbito catalán, la discriminación indirecta existe. Si el municipio puede ser uno catalán o de fuera, la discriminación indirecta puede existir igualmente por la carga documental y administrativa distinta que se le va a exigir al adquirente de otro Estado miembro para demostrar no sólo su residencia habitual sino también que no posee una segunda residencia, lo que puede tener un efecto disuasorio.

En este sentido, ya la STJUE de 10 de marzo de 2022<sup>86</sup> defendió que «una medida nacional indistintamente aplicable puede constituir una restricción a la libre circulación de capitales si puede afectar a la situación de un inversor, en particular cuando puede tener como consecuencia disuadir a los inversores de otros Estados miembros de realizar o de mantener una inversión en el Estado miembro de que se trate» (apartado 56).

Sea como fuere, debe recordarse que, incluso si se negara la existencia de discriminación indirecta, la amplitud territorial de la medida y la falta de consideración de alternativas menos restrictivas convertirían la limitación en un obstáculo injustificado a la libre circulación de capitales, incompatible con el canon europeo de proporcionalidad.

c) Por otra parte, la aplicación facultativa por cada municipio puede provocar un trato diferenciado territorial entre adquirentes en situaciones sustancialmente comparables porque permite que municipios colindantes apliquen restricciones radicalmente distintas al acceso a la vivienda pese a formar parte de un mismo mercado residencial, generando así asimetrías arbitrarias entre adquirentes y vulnerando el principio de igualdad del artículo 14 CE, así como las exigencias de unidad de mercado de los arts. 139 y 149.1.13 CE, que se analiza posteriormente. Esta diversidad territorial no es por sí misma inconstitucional en el Estado autonómico, pero puede plantear una vulneración del artículo 14 CE si carece de justificación objetiva y razonable o si resulta desproporcionada, precisamente lo que se defiende en este trabajo.

Finalmente, destacar que uno de los informes aportados (Alcalá) se hace eco de la doctrina del TJUE referente a la posibilidad de establecer restricciones por razones e interés público y del

---

<sup>86</sup> ECLI:EU:C:2022:175.

necesario cumplimiento del principio de proporcionalidad y no discriminación, pero no entra a valorar si realmente estos principios se cumplen o no, dando por buena la medida catalana. Este informe también hace referencia a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) y al reconocimiento que las políticas públicas de vivienda forman parte del margen de apreciación de los Estados (por ejemplo asuntos *James v. UK*, *Hutten-Czapska v. Poland*) y que la reconducción del aprovechamiento económico del bien hacia usos compatibles con el interés general no constituye una vulneración del 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, esta doctrina del TEDH no basta por sí sola para legitimar una prohibición de compras «especulativas» porque este tribunal exige siempre mantener un «justo equilibrio» (*fair balance*) y evitar cargas desproporcionadas sobre la propiedad, lo que no se analiza por el informe. De todas formas, entendemos que la medida debe analizarse preferentemente bajo el escrutinio del TJUE y de la normativa europea.

En definitiva, a la luz de la jurisprudencia del TJUE, las Propositiones de Ley 1 y 2, al obligar a que solo pueda adquirirse «una única segunda residencia» y, además, «donde determine la Administración», constituye una restricción intensa a los movimientos de capital que, por su falta de justificación, no es compatible con el artículo 63 TFUE.

#### **4.2. Obligación de residir en un sitio cinco años y prohibición de comprar solamente una segunda residencia y donde la Administración determine**

##### ***4.2.1. La unidad de mercado y el derecho a la igualdad***

Las Propositiones producen un trato territorialmente asimétrico entre propietarios en una materia netamente civil que quiebra la igualdad básica de posiciones jurídicas garantizada por el artículo 139.1 CE (una manifestación concreta del principio de igualdad del art. 14 CE), dado que esa asimetría se asienta en ámbitos reservados al Estado (arts. 1.1 y 149.1.8 CE) y altera las bases de las obligaciones contractuales y las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos. En efecto, como recuerda la STC 132/2019 una mínima regulación uniforme en materia de contratos es necesaria al ser el contrato un instrumento jurídico al servicio de la economía que ha de orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE). Y para la STC 37/2022, «la regulación de la renta y de los criterios para su determinación tiene también una incidencia relevante en la actividad económica por cuanto afecta al sector inmobiliario y al alquiler de viviendas, lo que justifica su regulación estatal en garantía del principio de unidad de mercado». Todas estas normas constitucionales persiguen la ordenación general del orden público económico y son reglas esenciales ya que determinan la estructura y el sistema económico de la sociedad.

El TC también ha declarado que la unidad de mercado se configura como un límite de las competencias autonómicas (STC (Pleno) 71/1982, de 30 de noviembre<sup>87</sup>), término éste, el de «mercado», que equivale a «mercado nacional» o «mercado español», esto es, al espacio económico unitario, reconocido implícitamente como tal por el artículo 139.2 CE (STC

---

<sup>87</sup> BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 1982.

(Pleno) 1/1982, de 28 de enero<sup>88</sup>). Además, el TC ha precisado que la igualdad territorial no exige uniformidad absoluta (propia de un Estado unitario), pero sí que la compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse en un equilibrio entre ambos principios, por lo que debe atenderse a que «la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles» (STC (Pleno) 88/1986, de 1 de julio<sup>89</sup>).

Por tanto, la CE protege un espacio económico común (arts. 139.1 y 2 CE) cuyo grado de unidad o fragmentación viene asegurado, entre otros mecanismos, por la reserva estatal de ámbitos civiles que fijan un mínimo uniforme en los contratos de naturaleza privada (art. 149.1.8 CE). La jurisprudencia reciente ha precisado que debe comprobarse el fin legítimo, la idoneidad y necesidad y la proporcionalidad estricta de las medidas autonómicas con potencial de fragmentación del mercado nacional (STC (Pleno) 79/2017, de 22 de junio<sup>90</sup>; STC (Pleno) 110/2017, de 5 de octubre<sup>91</sup>; y STC (Pleno) 111/2017, de 5 de octubre<sup>92</sup>). Debe tenerse presente que las Propositiones 1 y 2 se proyectan sobre la práctica totalidad del mercado inmobiliario catalán (los municipios tensionados concentran alrededor del 90% de la población, como se ha dicho), por lo que fragmenta de modo intenso el espacio económico en un elemento esencial del tráfico (la compraventa inmobiliaria).

En efecto, cuando, como aquí, la Comunidad Autónoma incide directamente en la libertad de contratación y en la estructura contractual del mercado de compraventa, lo que constituye una forma de intervención en la actividad, altera las «bases» ya apuntadas sobre la autonomía de la voluntad y contratación, ya protegidas por el Estado, lesionando la igualdad básica de posiciones de las personas arrendadoras y arrendatarias en el territorio nacional (arts. 139 y 149.1.1 y 149.1.13 CE; la competencia del Estado en virtud de este último precepto ampara, precisamente, todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a garantizar la unidad de mercado, STC 79/2017). Además, la doctrina del TC confirma que la regulación autonómica de elementos nucleares del contrato (por ejemplo, las rentas en los contratos de alquiler) es nula cuando colisiona con la base estatal de libertad de pactos y con la necesidad de uniformidad estructural en el mercado jurídico-privado (STC 37/2022). Dichas bases actúan, pues, como garantía estructural de la unidad de mercado: su quiebra autonómica, al crear asimetrías territoriales en elementos esenciales del contrato, vulnera el artículo 149.1.8 CE y, por derivación, lesiona la igualdad básica de posiciones jurídicas que protege los arts. 139 y 149.1.1 y 149.1.13 CE.

---

<sup>88</sup> BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1982.

<sup>89</sup> BOE núm. 174, de 22 de julio de 1986.

<sup>90</sup> BOE núm. 171, de 19 de julio de 2017.

<sup>91</sup> BOE núm. 256, de 24 de octubre de 2017.

<sup>92</sup> BOE núm. 256, de 24 de octubre de 2017.

Adicionalmente, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado<sup>93</sup> prohíbe requisitos discriminatorios por residencia o establecimiento e impone un test de necesidad y proporcionalidad a las limitaciones que actúan como barrera de entrada. En ese sentido, las dos Proposiciones, por su efecto de cierre del mercado a ciertos perfiles de adquirentes y finalidades, exige una justificación especialmente intensa conforme al artículo 5 de esta ley que, como ya se analiza en este trabajo, no existe.

#### **4.2.2. La libertad de empresa**

En cuanto a la vulneración de la libertad de empresa, la propuesta de prohibir a determinadas personas físicas y jurídicas la adquisición de viviendas con fines de inversión, arrendamiento o rehabilitación vulnera el núcleo esencial de la libertad de empresa garantizada en el artículo 38 CE. Como ha reiterado el Tribunal Constitucional (STC (sala Primera) 83/1984, de 14 de marzo<sup>94</sup>; y STC (Pleno) 121/2018, de 31 de octubre<sup>95</sup>), el artículo 38 CE no solo protege la libre creación de empresas, sino también el derecho a iniciar y sostener en libertad una actividad empresarial y a ofrecer servicios o productos en el mercado.

La actividad inmobiliaria (que abarca la adquisición, rehabilitación, promoción y arrendamiento de bienes inmuebles) constituye una actividad económica plenamente lícita. Al vetar la posibilidad de adquirir inmuebles en el 90% del territorio poblacional catalán a cualquier persona que no vaya a destinarlo a su residencia habitual, el legislador catalán prohibiendo el ejercicio de un modelo de negocio yendo más allá que una mera regulación o intervención administrativa. Ciertamente la Proposición de Ley 1 (no así la 2) prevé una excepción: «d) Cuando el objeto del negocio jurídico sea un edificio residencial completo, las viviendas que lo integren tendrán que destinarse a arrendamiento de vivienda habitual aplicando el límite de renta previsto por las zonas de mercado residencial tensionado». Sin embargo, se limitan con intensidad potenciales usos de estos edificios, es decir, ya no será posible adquirirlos para el alquiler temporal, el alquiler corporativo o para el uso de fórmulas co-living no residencial, vivienda de uso turístico o rehabilitación y venta. Dicho con otras palabras, se permite un solo modelo de negocio.

De acuerdo con la STC (Pleno) 39/2013, de 14 de febrero<sup>96</sup> cualquier medida restrictiva de la libertad de empresa está condicionada a superar un juicio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto). La medida propuesta fracasa en este escrutinio: anula la capacidad de los inversores privados y empresas de operar en el mercado inmobiliario y vacía de contenido la libertad de dirección de la empresa. La función social de la propiedad (art. 33.2 CE) o el derecho a la vivienda (art. 47 CE) no pueden esgrimirse para erradicar por completo a un sector de operadores económicos del mercado, lo que constituye violación de la economía de mercado protegida por el artículo 38 CE.

#### **4.2.3. La libertad de residencia y circulación**

---

<sup>93</sup> BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

<sup>94</sup> BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994

<sup>95</sup> BOE núm. 294, de 06 de diciembre de 2018.

<sup>96</sup> BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2013.

La Proposición 2, como condición asociada a la adquisición o al mantenimiento del uso de una vivienda, prevé una obligación de residir efectivamente durante cinco años, lo que incide directamente en un haz de libertades personales y territoriales protegidas constitucionalmente. En el Derecho español, el artículo 19 CE reconoce a los españoles el derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional, y significa, por el lado de la libre circulación, «la libre opción de fijar un lugar en el que habitar y desarrollar la propia vida del individuo», que «implica el disfrute de derechos, el cumplimiento de deberes y la asunción de cargas que establezca el ordenamiento»<sup>97</sup> y, por otro y desde la perspectiva del derecho de residencia, «el derecho subjetivo y personal a determinar libremente el lugar o lugares donde se desea residir transitoria o permanentemente» (STC (sala Primera) 28/1999, de 8 de marzo<sup>98</sup>), así como «la obligación correlativa de los poderes públicos de no adoptar medidas que restrinjan u obstaculicen ese derecho fundamental» (STC (sala Primera) 8/1986, de 21 de enero<sup>99</sup>).

Las medidas que limiten la libre circulación de las personas, además de preverse en una Ley, deben aplicarse de forma razonable (STC (sala Primera) 85/1989, de 10 de mayo<sup>100</sup>). Por este motivo, un deber de permanencia territorial prolongado afecta al núcleo de la libertad de residencia y debe justificarse con especial intensidad. A su vez, el artículo 139.2 CE prohíbe que cualquier autoridad adopte medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento en todo el territorio español, de modo que una obligación legal de residencia que opere como barrera o desincentivo a la movilidad territorial (especialmente si se generaliza o se proyecta sobre amplias zonas, como sucede en el caso de la Proposición 2) puede entrar en tensión con la prohibición de obstáculos internos. En el plano europeo, el artículo 21 TFUE reconoce el derecho de los ciudadanos de la UE a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que también se prevé en el artículo 45 CDFUE. Por tanto, toda medida nacional que, por su diseño o por sus efectos, disuada el establecimiento o la residencia efectiva debe pasar un control estricto de proporcionalidad (STJUE de 17 de septiembre de 2002<sup>101</sup>).

La imposición de un deber de residencia es una restricción muy intensa ya que desincentiva o no permite la movilidad a otros lugares (por ejemplo, por motivos laborales), y, por tanto, solo sería defendible si se apoya en una base legal clara, persigue un fin legítimo constitucionalmente relevante y supera un juicio de proporcionalidad, lo que no sucede en el presente supuesto.

#### 4.3. Determinar el precio del tanteo y el retracto o el precio de la compraventa

El artículo 15.2 LDVCat prevé que en la transmisión de viviendas en zonas declaradas mercado residencial tensionado, la Administración de la Generalitat puede ejercer los derechos de tanteo y retracto. En el Decreto ley catalán 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución

---

<sup>97</sup> SANZ PÉREZ, «Derecho de circulación y libertad de residencia», en SÁNCHEZ SÁNCHEZ (coord.), *Compendio de derechos fundamentales la libertad en español*, 2021, p. 697.

<sup>98</sup> BOE núm. 89, de 14 de abril de 1999.

<sup>99</sup> BOE núm. 37, de 12 de febrero de 1986.

<sup>100</sup> BOE núm. 140, de 13 de junio de 1989.

<sup>101</sup> ECLI:EU:C:2002:493.

hipotecaria<sup>102</sup> somete a tanteo/retracto las transmisiones de viviendas adquiridas en ejecución hipotecaria o mediante dación/compensación de deuda desde la entrada en vigor de la LDVcat, alcanzando a la primera y sucesivas transmisiones durante la vigencia del propio Decreto-ley. Posteriormente, el Decreto ley catalán 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo<sup>103</sup>, amplía el ámbito a cualquier vivienda situada en zona de mercado residencial tensionado cuando la transmita un gran tenedor persona jurídica inscrito en el registro correspondiente.

Pues bien, el artículo 8 de la Proposición 2 prevé que «Cuando el ejercicio del derecho de tanteo y retracto por parte de la Generalidad, los entes locales o las entidades públicas dependientes tenga por finalidad la incorporación de la vivienda al parque público de vivienda y no exista acuerdo sobre el precio, éste será fijado por el Jurado de Expropiación de Cataluña. El precio de adquisición no podrá superar los valores máximos de referencia establecidos por la Administración de la Generalidad mediante tablas de valoración aprobadas y publicadas oficialmente». De este modo, la Proposición afecta a la regulación del tanteo y retracto regulado en los artículos 568-1 y siguientes CCC. En particular, el artículo 568-1.1.c) CCC prevé que el tanteo «faculta a su titular para adquirir a título oneroso un bien en las mismas condiciones pactadas con otro adquirente». Si, como ocurre en el presente caso, la Administración discute el precio acordado, no desea pagarlo y no llega a un acuerdo con el transmitente, entonces el precio lo acaba fijando el Jurado de Expropiación (art. 7), a quien se le otorga expresamente esta facultad. Como puede deducirse de lo expuesto, este uso del derecho de tanteo y retracto no sólo altera la naturaleza jurídica del derecho, sino que también puede implicar materialmente a una expropiación encubierta conculcando las garantías del artículo 33.3 CE.

Así, el artículo 33.3 CE prevé que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». Atendiendo a la STC (Pleno) 116/2019, de 16 de octubre<sup>104</sup>, las garantías que encierra el artículo 33.3 CE respecto al derecho de propiedad privada son las siguientes:

a) En primer lugar, debe existir un fin de utilidad pública o interés social, o causa expropiandi, en tanto que «la expropiación forzosa supone la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social» (STC (Pleno) 108/1986, de 29 de julio<sup>105</sup>). La causa expropiandi, es decir, la finalidad para la que se utilizará el bien expropiado, deberá ser determinada por el legislador (STC (Pleno) 166/1986, de 19 de diciembre<sup>106</sup>, quien tiene un amplio margen de maniobra) y funciona como criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida expropiatoria, que evita la arbitrariedad de las autoridades públicas e impide que el procedimiento de expropiación persiga intereses particulares. Las Proposiciones se basan en el derecho de la vivienda (art. 47 CE), por lo que, en

---

<sup>102</sup> BOE núm. 130, de 1 de junio de 2015.

<sup>103</sup> BOE núm. 103, de 29 de abril de 2025.

<sup>104</sup> BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2019.

<sup>105</sup> BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1986.

<sup>106</sup> BOE núm. 3, de 03 de enero de 1987.

abstracto, podría ser un interés social que amparase una expropiación, pero que carece, como hemos dicho, de datos claros que acrediten la causa-efecto.

b) El expropiado tiene derecho a la correspondiente indemnización, dado que así se «asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial» (STC 37/1987), sin que se tengan en consideración las ganancias futuras esperadas o las expectativas. En el caso que las partes no lleguen a un acuerdo en cuanto al justiprecio, los sujetos expropiados deberán aceptar de manera obligatoria el justiprecio calculado por parte del Jurado de Expropiación, como sucede en la Proposición 2.

Precisamente, este hecho afecta de manera esencial al justiprecio ya que puede impedir que la compensación acordada por el Jurado, cuya valoración, recordemos, deberá ceñirse a los límites marcados por la Administración, refleje el valor de la vivienda expropiada según los criterios de valoración y contradicción propios del sistema expropiatorio.

Por otra parte, el pago de una indemnización dependerá de si se considera una delimitación o regulación general del contenido del derecho (art. 33.2 CE) o una privación singular o ablación de un derecho interés patrimonial (art. 33.3 CE), que sería inconstitucional sin la debida indemnización (STC 227/1988 y STC (Pleno) 204/2004, de 18 de noviembre<sup>107</sup>). No siempre es fácil distinguir entre una y otra<sup>108</sup>, por lo que habrá que analizar en qué medida la actuación de la Administración afecta al conjunto de facultades de la persona propietaria. En este sentido, hay aspectos que en el presente caso apuntan a una expropiación y no a una delimitación. Así, la expropiación se concibe como una «privación singular», lo que ocurre en el presente caso (se evalúa el justiprecio caso por caso, lo que hace que el sacrificio sea singularizado sustituyendo la cuantía inicialmente pactada entre las partes por la acordada por el justiprecio), y no una regulación general del contenido del derecho (modulación de facultades por la función social) (STC 227/1988), al tiempo que afecta al contenido esencial de la propiedad privada, como ya se ha dicho, en cuyo caso estaremos ante una expropiación, «sin importar el grado de mayor o menor generalidad de la medida interventora»<sup>109</sup>.

c) Finalmente, la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las leyes, dado que se prevé un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas, STC (Pleno) 301/1993, de 21 de octubre<sup>110</sup>). La potestad expropiatoria es una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 CE), y la normativa de referencia es la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de 26 de abril de 1957, si bien las CCAA tienen la potestad de determinar legalmente la causa expropiandi en aquellos sectores que sean de su competencia. En el caso de la Proposición 2, no existe un procedimiento con garantías

---

<sup>107</sup> BOE núm. 306, de 21 de diciembre de 2004.

<sup>108</sup> La naturaleza singular de la privación, la intensidad del sacrificio, el carácter especial del sacrificio, la ruptura de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, la distinción entre derechos adquiridos y simples expectativas (no indemnizables), la existencia de un beneficiario, la vulneración del principio de protección de la confianza o el carácter nocivo de la actividad cuyo ejercicio se limita, que enumera VERDERA SERVER, «Proprietate: Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», pp. 929 ss.

<sup>109</sup> LÓPEZ Y LÓPEZ, «Propiedad privada y disciplina del mercado en el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2023, p. 27, disponible en: <https://www.publicacionesonlinefdgl.es/index.php/CuadernosDerechoLocal/article/view/908> [Fecha de consulta: 20/05/2026].

<sup>110</sup> BOE núm. 268, de 09 de noviembre de 1993.

equivalentes a las previstas en la Ley Estatal (información, audiencia, determinación contradictoria del justiprecio, impugnación, etc.).

#### 4.4. Si la Administración puede determinar el fin y el uso de una vivienda heredada

El borrador anterior a la Proposición 1 preveía expresamente los límites de uso para las adquisiciones de viviendas *mortis causa*, si bien en la Proposición 1 publicada oficialmente, no aparecen como tales. Sin embargo, entendemos que persisten en la Proposición 1 porque el artículo 1 de la misma no distingue entre negocios *inter vivos* y *mortis causa* (principio *ubi lex non distinguit*) (hace referencia a «actos de adquisición y los negocios jurídicos»), ni tampoco entre onerosos ni gratuitos. En efecto, dentro de los «actos de adquisición» de las dos Proposiciones 1 y 2 pueden incluirse las transmisiones *mortis causa*. El artículo 531-1 CCC prevé que «para transmitir y adquirir bienes, es preciso, además del título de adquisición, la realización, si procede, de la tradición o los actos o las formalidades establecidas por las leyes». Entre los títulos que fundamentan la adquisición de un derecho real, como el de propiedad, se encuentra la sucesión *mortis causa*, siempre que el instituido heredero acepte la herencia. Por tanto, dicha sucesión deviene un «acto de adquisición» en el sentido arriba apuntado que transmite facultades de disposición sobre bienes inmuebles y queda afectado por las previsiones de las Proposiciones 1 y 2, es decir, el heredero deberá dedicar la vivienda a su residencia habitual o permanente o, en su defecto, arrendarla a terceros.

La incidencia de las Proposiciones sobre la transmisión *mortis causa* no se agota en la posición del adquirente hereditario, sino que también afecta a la libertad del causante. Si el titular de la vivienda puede decidir *mortis causa* quién debe sucederle en sus bienes, esa facultad de disposición queda afectada cuando el legislador predetermina *ex ante* el uso necesario del bien heredado y convierte la adquisición hereditaria en una titularidad vinculada a un uso concreto. La herencia deja entonces de operar como cauce para ordenar libremente la continuidad del patrimonio del causante.

En este contexto, el artículo 33.1 CE incluye dentro de su contenido la garantía institucional de la herencia (*cfr.* art. 659 CC). De este modo, se garantiza al individuo la facultad de decidir el destino de sus bienes para después de su muerte sin que pasen a ser de dominio público<sup>111</sup>, y el legislador, además, deberá respetar el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1 CE)<sup>112</sup>. Ello no es óbice para que el legislador pueda establecer las formas más adecuadas de ordenar la sucesión (por ejemplo, vía testamento o pacto sucesorio), o imponer cargas tributarias a la adquisición de la propiedad de los bienes, sin que «el impuesto de sucesiones, o cualquier otro que pueda afectar a aquélla, no pueda implicar el que quede vacío de contenido ni tenga

---

<sup>111</sup> «El ordenamiento jurídico adoptaría la posición de garante, no de ciertos parientes sobre cierta porción de bienes del propietario difunto sino de la libre disposición de la propiedad privada por su titular, también para después de la muerte, por lo que esta interpretación permite garantizar tanto la libertad de disposición del titular de los bienes cuanto el derecho de los herederos que éste designe libremente a mantener en manos privadas el patrimonio del causante para el caso de que este no haya dispuesto expresamente de él», ver ESTELLÉS PERALTA, «La (in)discutible soberanía de la voluntad del testador en la disposición *mortis causa* de su patrimonio», en ESTELLÉS PERALTA (dir.), *Dolencias del Derecho Civil de Sucesiones: 130 años después de la aprobación del Código Civil Español*, p. 167.

<sup>112</sup> LÓPEZ Y LÓPEZ, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, 2018.

carácter confiscatorio»<sup>113</sup>. Aunque está por ver -debido a la protección de la familia (art. 39.1 CE) y la función social de la propiedad (art. 33.2 CE)- si podría llegar a suprimir algunas limitaciones a la libertad de testar, como las legítimas, sin que el legislador pueda, como sucede en el presente caso, condicionar de manera intensa el destino del bien heredado y, con ello, la función patrimonial de la sucesión.

De esta forma, y sobre la base del respeto al contenido esencial del derecho de propiedad (arts. 33.1 y 53.1 CE) en las transmisiones de la propiedad *mortis causa*, podemos dar por reproducidas las consideraciones anteriores sobre la vulneración de este contenido por las limitaciones previstas en las Propositiones de Ley.

## 5. Conclusiones

1. La Proposición de ley 1 desborda la función propia del urbanismo (ordenación de los usos del suelo) y reconfigura el contrato y el estatuto dominical afectando el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33.1 CE). El planeamiento deja de ordenar usos del suelo para convertirse en un filtro general del tráfico jurídico-privado. Lo mismo es predicable, con mayor razón, de la Proposición de ley 2, desprovista de los ropajes del Derecho urbanístico e incidiendo en las facultades dominicales directamente desde el Derecho administrativo.

2. La intensidad de la restricción proyectada en las Propositiones de ley 1 y 2, al condicionar ex ante quién puede adquirir y con qué finalidad debe usar el bien, no solo desborda la función ordenadora propia del urbanismo, sino que incide en el contenido esencial del derecho de propiedad privada al afectar de forma sustancial las facultades dominicales (art. 33 CE) y es, por tanto, inconstitucional.

3. No puede conseguirse una «utilidad individual» ni la «recognoscibilidad» requerida por el artículo 33.1 CE y por el TC sin las facultades de uso, disfrute o disposición del artículo 348 CC, de manera que la función social de la propiedad (art. 33.2 CE) no puede interferir en ellos. Por lo tanto, no es aceptable que las Propositiones analizadas condicionen ex ante quien puede adquirir una vivienda ni predeterminar su destino obligatorio, ni en adquisiciones inter vivos, onerosas o gratuitas, ni mortis causa.

4. Tampoco cumplen lo que estipula la STC 48/2005 sobre la idoneidad, necesidad ni proporcionalidad de las medidas planteadas.

5. Falta de competencia del legislador catalán, al afectar a las bases de las obligaciones contractuales (autonomía de la voluntad, objeto, causa y precio) al tratar materia civil, conforme a la reiterada jurisprudencia del TC y al artículo 149.1.8 CE.

6. Las Propositiones vulneran el derecho europeo, en concreto, la libre circulación de capitales (art. 63 TFUE), uno de sus puntales, básicamente porque no se aportan datos empíricos que justifiquen la medida, al tiempo que las medidas que proponen no son idóneas (en el caso de los Países Bajos, una medida parecida no ha ayudado a facilitar el acceso a la vivienda más

---

<sup>113</sup> BADENAS CARPIO/CLEMENTE MEORO, «El Derecho de Sucesiones. Marco teórico y jurisprudencial», en ALVENTOSA DEL RÍO/COBAS COBIELLA (dirs.), *Derecho de sucesiones*, 2ª Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 152.

necesitados porque se reduce la oferta de alquiler y la ha encarecido, alojando solo a los quintiles más pudientes) ni razonables (hay otras medidas menos intrusivas, propias del Derecho civil, como la propiedad compartida y temporal), requisitos todos ellos para poder impedir dicha libre circulación en Europa. Las medidas que se pretenden tampoco afectan a una zona concreta, tal y como exige el TJUE, sino que afectaría a 271 municipios donde vive el 90% de la población catalana. Y, además, prevén medidas de discriminación indirecta para ciudadanos no españoles o, incluso, no catalanes, al permitirse compras para residencia de familiares cercanos, más propio de familias completas ya asentadas en la Comunidad Autónoma, o tener como requisito cierta pertenencia territorial para poder adquirir una segunda residencia (Proposición 1). Finalmente, las Proposiciones causan un trato diferenciado territorial entre adquirentes en situaciones sustancialmente comparables porque permite que municipios colindantes apliquen restricciones radicalmente distintas al acceso a la vivienda pese a formar parte de un mismo mercado residencial. El TJUE requiere, finalmente, que debe haber un justo equilibrio entre la propiedad privada y la intervención en interés público, así como la evitación de cargas desproporcionadas sobre la primera, lo que pensamos no se da en las Proposiciones analizadas.

7. Las Proposiciones producen un trato territorialmente asimétrico entre propietarios en una materia netamente civil que quiebra la igualdad básica de posiciones jurídicas garantizada por el artículo 139.1 CE (una manifestación concreta del principio de igualdad del art. 14 CE), dado que esa asimetría se asienta en ámbitos reservados al Estado (arts. 1.1 y 149.1.8 CE) y altera las bases de las obligaciones contractuales y las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos. Cataluña quiebra estas disposiciones constitucionales atacando la libertad de contratación en su territorio y la estructura contractual del mercado de compraventa.

8. Las Proposiciones también vulneran la libertad de empresa del artículo 38 CE, porque se está restringiendo la actividad inmobiliaria a un solo tipo de negocio sin suficiente justificación, como se ha dicho, de la causa-efecto de destinarlos a cualquier otro. De acuerdo con la STC 39/2013, cualquier medida restrictiva de la libertad de empresa está condicionada a superar un juicio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), cosa que dichas Proposiciones no hacen.

9. Igualmente, la obligación de residir en un inmueble cinco años de la Proposición 2 vulnera el artículo 19 CE, que incluye la libertad de elegir libremente la residencia y libertad de circulación por España. El artículo 139.2 CE prohíbe que cualquier autoridad adopte medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento.

10. La regulación del precio del tanteo y retracto en favor del gobierno autonómico y demás administraciones, supone una alteración del contenido de dichas instituciones civiles reguladas en los artículos 568-1 ss CCC y suponen una vulneración de los requisitos para expropiar del artículo 33.3 CE.

11. En la medida en que las restricciones proyectadas alcanzan también a las adquisiciones *mortis causa*, las Proposiciones no solo interfieren en el contenido esencial del derecho de propiedad del sucesor, sino que también comprometen la garantía institucional de la herencia reconocida en el artículo 33.1 CE al predeterminar legalmente el destino del bien hereditario y vaciar parcialmente la libertad del causante para ordenar la continuidad patrimonial de sus bienes después de su muerte.

## 6. Bibliografía

AGUDO GONZÁLEZ, JORGE, «Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria: o la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada», *Revista de administración pública*, núm. 185, 2011, pp. 14, 22, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-185-mayoagosto-2011/concepcion-estatutaria-y-propiedad-inmobiliaria-o-la-cronica-de-la-desvalorizacion-anunciada-del-2>.

AGUIRRE FONT, JOSEP MARIA, «Sobre la proposició de llei per limitar la compra especulativa», *Observatori de Dret Públic*, 2026, disponible en: <https://idpbarcelona.net/ca/sobre-la-proposicio-de-llei-per-limitar-la-compra-especulativa/>.

ALCALÁ, Fuensanta, *Mecanismes de protecció des de la Disciplina urbanística i possibles impactes sobre el mercat residencial*, 2026, disponible en: [https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_dactuacio/Zones\\_preus/informes/mecanismes-proteccio-disciplina-urbanistica.pdf](https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/Zones_preus/informes/mecanismes-proteccio-disciplina-urbanistica.pdf).

BADENAS CARPIO, JUAN MANUEL/CLEMENTE MEORO, MARIO ENRIQUE, «El Derecho de Sucesiones. Marco teórico y jurisprudencial», en ALVENTOSA DEL RÍO, JOSEFINA/COBAS COBIELLA, MARÍA ELENA, (dirs.), *Derecho de sucesiones*, 2ª Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 152.

BASEDOW, JÜRGEN, «Freedom of contract in the European Union», *European Review of Private Law*, núm. 6, 2008, pp. 901 ss.

CASTILLO MARTÍNEZ, CAROLINA DEL CARMEN, *Derecho privado y gestión urbanística. Aspectos sustantivos y registrales*, La Ley, Madrid, 2010.

DEL POZO, PEDRO/VAQUER, ANTONI/BOSCH, ESTEVE, *Derecho Civil de Cataluña. Derecho de obligaciones y contratos*, Marcial Pons, Barcelona, 2018.

ESTELLÉS PERALTA, PILAR MARÍA, «La (in)discutible soberanía de la voluntad del testador en la disposición mortis causa de su patrimonio», en ESTELLÉS PERALTA, PILAR MARÍA (dir.), *Dolencias del Derecho Civil de Sucesiones: 130 años después de la aprobación del Código Civil Español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 167.

EXTREMERA FERNÁNDEZ, BEATRIZ, «La protección animal desde la perspectiva de los elementos esenciales del contrato: a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 40, 2024, pp. 55 ss., disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.40.02>.

FEU FONTAÑA, Pablo, *Informe sobre la viabilitat jurídica d'intervenir en el mercat immobiliari per limitar les adquisicions d'habitatge pel destí a la residència habitual pròpia*, 2025, disponible en: [https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_dactuacio/Zones\\_preus/informes/informe-intervenir-mercat-immobiliari.pdf](https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/Zones_preus/informes/informe-intervenir-mercat-immobiliari.pdf).

FRANCKE, MARC *et al.*, *Buy-to-Live vs. Buy-to-Let: Homeownership and Residential Sorting in Housing Markets*, 2025. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4480261](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4480261).

GIFREU I FONT, JUDITH, *L'ordenació urbanística a Catalunya*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, «Artículo 7», en GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS (dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo. Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de julio*, 3ª Ed., Thompson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

HARTLEY, JONATHAN et al., «Do Foreign Buyer Taxes Affect House Prices?», *Journal of Real Estate Research*, vol. 47, núm. 4, 2025, disponible en: <https://doi.org/10.1080/08965803.2024.2376955>.

IGLESIAS SEVILLANO, HÉCTOR, *Propiedad y dominio público. Un ensayo de sistema*, Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 251 ss.

JANER TORRENS, JOAN DAVID, «Acceso a la vivienda, gentrificación e imposición de restricciones a la adquisición de inmuebles por parte de residentes no españoles: su posible justificación por razones legítimas de interés público y la compatibilidad con el derecho de la Unión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 78, 2024, p. 132, disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.78.04>.

JUÁREZ TORREJÓN, ÁNGEL, «El Derecho de propiedad y vivienda: perfiles constitucionales y legales», en RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, MARÍA GOÑI (ed.), *"Nuevo" derecho de propiedad inmobiliaria en Iberoamérica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 25 ss.

LÓPEZ Y LÓPEZ, ÁNGEL MARÍA, «Propiedad privada y disciplina del mercado en el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2023, p. 27, disponible en: <https://www.publicacionesonlinefdgl.es/index.php/CuadernosDerechoLocal/article/view/908>.

LÓPEZ Y LÓPEZ, ÁNGEL MARÍA, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

LUIS RODRÍGUEZ, DIEGO, *Limitaciones a las adquisiciones de inmuebles en el marco de las libertades fundamentales del mercado único. Análisis jurídico de su viabilidad. Estudio del caso particular de Canarias como región ultraperiférica de la UE*, CEU Ediciones, Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2025, pp. 27, 47 y 48.

NASARRE AZNAR, Sergio, «Propuestas para aumentar la oferta de vivienda asequible (I)», 19 de noviembre de 2025, disponible en <https://www.hayderecho.com/2025/11/19/propuestas-para-aumentar-la-oferta-de-vivienda-asequible-i/>.

NASARRE AZNAR, SERGIO/SIMÓN MORENO, HÉCTOR/ARISTE CASTAÑO, SANTIAGO, «El cálculo del control de renta de la Ley 12/2023 atenta contra los derechos constitucionales de propiedad privada e igualdad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 811, 2025, pp. 2409 ss.

NASARRE AZNAR, Sergio, «El proyecto de ley de vivienda 2022», *Apuntes FEDEA 2022/11, abril 2022*, disponible en: <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-11.pdf>.

PALOMERA, JAIME, *Mercat residencial, impactes de polítiques de limitació de compres i altres mesures. Principals resultats de l'informe executiu*, Idra, 2026, disponible en: [https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_dactuacio/Zones\\_preus/informes/merc-at-residencial-impactes-politiques-limitacio-compres.pdf](https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/Zones_preus/informes/merc-at-residencial-impactes-politiques-limitacio-compres.pdf).

PONCE SOLÉ, JULI, «La proyección social del planeamiento: Derecho urbanístico y derechos constitucionales», en MARTÍN REBOLLO, LUIS/BUSTILLO BOLADO, ROBERTO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, t. 1, Thompson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique/RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, Alfonso, «Artículo 33: propiedad privada y herencia», en ALZAGA VILLAAMIL, ÓSCAR (coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, v. 3, t 3, EDESA, 1996.

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, 2008, pp. 157 ss., disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-177-septiembre-diciembre-2008/las-garantias-constitucionales-de-la-propiedad-y-de-la-expropiacion-forzosa-los-treinta-anos-de-la-2>.

SANZ PÉREZ, ÁNGEL LUIS, «Derecho de circulación y libertad de residencia», en SÁNCHEZ SÁNCHEZ, JAVIER (coord.), *Compendio de derechos fundamentales la libertad en español*, Tirant lo Blanch, 2021, p. 697.

SIMÓN MORENO, Héctor, «La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 42, 2023, pp. 139 ss., disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/derecho-privado-y-constitucion/numero-42-enero-junio-2023/la-evolucion-constitucional-de-la-funcion-social-de-la-propiedad-y-el-nuevo-regimen-del-derecho-de>.

TRAYTER, JOAN MANUEL/ ARAGUÀS, IRENE, *Informe ejecutivo sobre la viabilidad jurídica de la prohibición de adquirir viviendas individuales que admitan el uso residencial cuando no se destinen a la vivienda de la persona adquirente y sobre la prohibición de adquirir edificios enteros que no sean destinados a alquiler, prohibiendo entonces su venta*, 2025, disponible en: <https://www.navarrainformacion.es/wp-content/uploads/2025/11/INFORME-EJECUTIVO-vivienda.pdf>.

VERDERA SERVER, Rafael, «Pro proprietate: Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de derecho civil*, Vol. 76, núm. 3, 2023, pp. 929 ss., p. 942, disponible en: <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADC/article/view/10099>.

VIVER PI-SUNYER, Carles, *Informe sobre la constitucionalitat de les intervencions del dret administratiu en referència a la limitació del dret de propietat*, 2026, disponible en: [https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_dactuacio/Zones\\_preus/informes/informe-limitacio-dret-propietat.pdf](https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/Zones_preus/informes/informe-limitacio-dret-propietat.pdf).

## 7. Sentencias

STS 1361/2024, Contencioso-Administrativo, de 18 de julio (ECLI: ES:TS:2024:4253)

STS, Civil, de 21 de febrero de 1981 (RJ 1981\1147)

STC (Pleno) 64/2025, de 13 de marzo (BOE núm. 88, de 11 de abril de 2025)

STC (Pleno) 120/2024, de 8 de octubre (BOE núm. 277, de 16 de noviembre de 2024)

STC (Pleno) 79/2024, de 21 de mayo (BOE núm. 152, de 24 de junio de 2024)

STC (Pleno) 150/2022, de 29 de noviembre (BOE núm. 5, de 6 de enero de 2023)

STC (Pleno) 118/2022, de 29 de septiembre (BOE núm. 262, de 1 de noviembre de 2022)

STC (Pleno) 37/2022, de 10 de marzo (BOE núm. 84, de 8 de abril de 2022)

STC (Pleno) 157/2021, de 16 de septiembre (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2021)

STC (Pleno) 81/2020, de 15 de julio (BOE núm. 220, de 15 de agosto de 2020)

STC (Pleno) 132/2019, de 13 de noviembre (BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2019)

STC (Pleno) 116/2019, de 16 de octubre (BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2019)

STC (Pleno) 121/2018, de 31 de octubre (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018)

STC (Pleno) 16/2018, de 22 de febrero (BOE núm. 72, de 23 de marzo de 2018)

STC (Pleno) 111/2017, de 5 de octubre (BOE núm. 256, de 24 de octubre de 2017)

STC (Pleno) 110/2017, de 5 de octubre (BOE núm. 256, de 24 de octubre de 2017)

STC (Pleno) 79/2017, de 22 de junio (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2017)

STC (Pleno) 39/2013, de 14 de febrero (BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2013)

STC (Pleno) 48/2005, de 3 de marzo (BOE núm. 81, de 5 de abril de 2005).

STC (Pleno) 204/2004, de 18 de noviembre (BOE núm. 306, de 21 de diciembre de 2004)

STC (Pleno) 164/2001, de 11 de julio (BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2001)

STC (sala Primera) 28/1999, de 8 de marzo (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1999)

STC (Pleno) 61/1997, de 20 de marzo (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997)

STC (Pleno) 89/1994, de 17 de marzo (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994)

STC (Pleno) 301/1993, de 21 de octubre (BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 1993)

STC (sala Primera) 85/1989, de 10 de mayo (BOE núm. 140, de 13 de junio de 1989)

STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988)

STC (Pleno) 37/1987, de 26 de marzo (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1987)

STC (Pleno) 166/1986, de 19 de diciembre (BOE núm. 3, de 3 de enero de 1987)

STC (Pleno) 108/1986, de 29 de julio (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1986)

STC (Pleno) 88/1986, de 1 de julio (BOE núm. 174, de 22 de julio de 1986)

STC (sala Primera) 8/1986, de 21 de enero (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 1986)

STC (sala Primera) 83/1984, de 14 de marzo (BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994)

STC (Pleno) 71/1982, de 30 de noviembre (BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 1982)

STC (Pleno) 1/1982, de 28 de enero (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1982)

STJUE de 18 de enero de 2024 (ECLI:EU:C:2024:55)

STJUE de 10 de marzo de 2022 (ECLI:EU:C:2022:175)

STJUE de 6 de marzo de 2018 (ECLI:EU:C:2018:157)

STJUE de 22 de octubre de 2013 (ECLI:EU:C:2013:677)

STJUE de 8 de mayo de 2013 (ECLI:EU:C:2013:288)

STJUE de 1 de octubre de 2009 (ECLI:EU:C:2009:593)

STJUE de 23 de octubre de 2007 (ECLI:EU:C:2007:623)

STJUE de 25 de enero de 2007 (ECLI:EU:C:2007:59)

STJUE de 23 de septiembre de 2003 (ECLI:EU:C:2003:493)

STJUE de 17 de septiembre de 2002 (ECLI:EU:C:2002:493)

STJUE de 5 de marzo de 2002 (ECLI:EU:C:2002:135)

STJUE de 1 de junio de 1999 (ECLI:EU:C:1999:271)