

INSULARIDAD, ACCESO A LA VIVIENDA Y RESTRICCIONES A LA ADQUISICIÓN DE INMUEBLES POR NO RESIDENTES

Joan David Janer, Catedrático de Derecho Internacional
público, Universitat Illes Balears

- Art. 47 CE: derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Se impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho. El disfrute de una vivienda digna incide en el ejercicio de otros derechos fundamentales reconocidos en la CE: integridad física y moral, intimidad personal y familiar, protección de la salud, medio ambiente adecuado y libre desarrollo de la personalidad.
- Problema generalizado de acceso vivienda. Ello todavía es más acentuado en determinados territorios como las islas, pues son territorios insulares sometidos, a su vez, a una fuerte presión inmobiliaria, lo cual lleva a un encarecimiento desmesurado y desproporcionado tanto de la compra como del alquiler de inmuebles.

- Recientemente, se han planteado distintas iniciativas dirigidas a limitar la compra de bienes inmuebles por parte de no residentes.
- ILLES BALEARS:
 - 25 octubre 2022, Pleno Parlamento autonómico aprobó una resolución en la cual se instaba al Gobierno autonómico a hacer las gestiones necesarias para establecer un límite a la compra de viviendas por parte de no residentes o de personas con menos de 5 años de residencia y a pedir también a la UE un régimen particular en este ámbito para los territorios insulares.
 - 16 noviembre 2022: Pleno del Senado aprobó una moción en la cual se instaba al Gobierno del Estado a colaborar con el Gobierno CAIB en relación con el estudio limitación compra por no residentes.
 - 22 diciembre de 2022: Mesa Parlamento CAIB en la cual se instaba a impulsar una ley que permitiese restringir la compra por parte de personas físicas y jurídicas no residentes para frenar la especulación.

- ISLAS CANARIAS: 2 de mayo 2024, a raíz de las importantes manifestaciones en contra perjuicios turismo, el Gobierno autonómico solicita un informe sobre viabilidad adopción norma que restrinja compra inmuebles extranjeros.
- Córcega: 24 abril 2014, el Parlamento regional, sin competencias legislativas, aprueba una resolución en la que se alude al “estatuto de residente”: pretende limitar la compra de viviendas en la isla a aquellos que no han residido previamente en las islas un mínimo de 5 años. Este debate también se plantea en Bretaña y en el País Vasco francés.
- Italia: 10 julio 2018, la región autónoma de Trentino-Alto Adige (frontera con Austria) aprueba una ley que prohibía a no residentes extranjeros y a italianos de otras regiones comprar una vivienda en 25 municipios y 26 aldeas de la región.
- Portugal: enero 2023, se presenta un proyecto de ley dirigido a prohibir la venta en Portugal de inmuebles a ciudadanos o empresas con sede o residencia permanente fuera del país. Se excluye a los portugueses con residencia permanente fuera del país.

- En abril 2025, España suprime las llamadas “Golden visa” que permiten a extranjeros obtener la residencia por la realización de inversiones inmobiliarias superiores a 500.000 €. En mayo 2025, Gobierno anuncia un impuesto del 100 % a los inmuebles adquiridos por nacionales no comunitarios.
- Fuera de la UE, en 2018, Parlamento Nueva Zelanda aprueba una ley que prohibía a los extranjeros no residentes la compra de viviendas en el país. Lo mismo se plantea en 2022 en Canadá y en 2023 en Andorra.
- Estas restricciones se mueven en un marco legal diferente de las adoptadas en países miembros UE a los cuales se les aplica el DUE.

- ¿Pueden los Estados, en el ámbito del DUE, restringir la compra de inmuebles a no residentes nacionales?
- Los Estados mantienen su competencia exclusiva en materia de adquisición o uso de bienes inmuebles, si bien están sujetos a los principios y libertades fundamentales de la UE.
- Cualquier restricción que se plantee se ha de valorar su compatibilidad con el DUE: no discriminación por razón de nacionalidad, derecho a circular y residir libremente dentro de la UE, libertad de establecimiento y libre circulación de capitales.

- La posibilidad de restringir la compra de inmuebles y de terrenos agrícolas y forestales se previó por parte de una serie de Estados en el momento de su adhesión a la UE.
- Dinamarca limitaba la posibilidad de adquirir segundas residencias por no nacionales; Finlandia permitía restringir la compra de inmuebles en la isla de Aland; Austria, Finlandia y Suecia permitían limitar la compra de segundas residencias durante 5 años desde adhesión; Malta mantuvo el requisito de haber residido al menos 5 años para adquirir una segunda residencia; República Checa, Hungría, Letonia, Lituania, Estonia, Eslovaquia, Polonia, Bulgaria, Rumanía y Croacia limitaron la compra de tierras agrícolas durante un período de 5 a 7 años.

- Al margen de la posibilidad prevista en los tratados de adhesión, el DUE también prevé que los Estados invoquen razones de orden público y de seguridad pública para limitar las libertades derivadas del mercado interior, siempre que dichas restricciones no sean arbitrarias ni una restricción encubierta a la libre circulación de factores de producción. Estas restricciones se han interpretado de forma estricta, ha de existir una amenaza real y grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y no puede servir a fines puramente económicos.

- Junto a estas dos excepciones previstas en los Tratados, el TJUE ha aceptado que se adopten medidas restrictivas si se alegan RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS GENERAL. La normativa nacional restrictiva debe ser adecuada para garantizar el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo.
- Por tanto, PUEDEN CONCURRIR INTERESES O RAZONES que sean considerados de necesaria protección que lleven a restringir las libertades vinculadas al mercado interior.
- En los distintos litigios que se han planteado ante el TJUE en los cuales se cuestionaban disposiciones nacionales que limitaban la adquisición de segundas residencias o de tierras agrícolas y forestales, los Estados afectados siempre han alegado la existencia de un interés general a proteger (ordenación territorio, población permanente, actividad económica autónoma respecto del sector turístico).

- TJUE ha aceptado que la política de vivienda social de un Estado puede ser un motivo de interés general, al igual que la adopción de medidas sobre la vivienda dirigidos a impedir fines puramente especulativos.
- Sería posible pensar que sería aceptable alegar motivos de interés general para que los Estados pudiesen adoptar medidas que limitasen la adquisición de inmuebles en aquellas zonas en las que hay una fuerte presión especulativa.
- LÍMITES a la invocación de motivos de interés general: las medidas deben RESPETAR LOS DERECHOS reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (han de ser adecuadas para garantizar la realización del objetivo legítimo perseguido y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo).

- Aunque se invoquen razones de interés general para aplicar medidas restrictivas, éstas necesariamente deben respetar los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales UE.
- La Carta señala en el art. 17.1 que toda persona tiene derecho a disfrutar de los bienes adquiridos. No es posible privar de forma arbitraria este derecho. Si se invocan motivos de interés general como puede ser el acceso a la vivienda y la lucha contra la especulación, la restricción se tiene que establecer por ley. Aspecto más difícil de justificar es ARGUMENTAR la necesidad de la medida, lo cual lleva a analizar la aplicación del test de proporcionalidad.

- TEST PROPORCIONALIDAD: valorar si la limitación a la compra por parte de no residentes es proporcional al objetivo perseguido, esto es, facilitar el acceso a la vivienda a los residentes y si dicha medida es adecuada para conseguir dicho objetivo.
- Prohibición es una medida drástica, lo cual implica que los poderes públicos han de justificar con datos contrastados la incidencia que tiene dicha compra en el sector inmobiliario.
- Ello lleva a que la medida planteada, al ser tan drástica, debe ser la última medida, el corolario, de una política seria y creíble en materia de vivienda.
- ES NECESARIO APORTAR DATOS QUE JUSTIFIQUEN LA RESTRICCIÓN.

- Medidas susceptibles de ser adoptadas antes de adoptar la medida restrictiva:
 - Adopción de medidas dirigidas a la regulación de precios.
 - Penalización a través de impuestos locales a aquellas viviendas no habitadas a lo largo del año.
 - Desarrollo de una política de fomento arrendamiento inmuebles con bonificaciones fiscales.
 - Existencia de una política de promoción y construcción de vivienda pública.
 - Limitación de viviendas en manos de un único propietario.
 - Exigencia de residencia efectiva para evitar la adquisición especulativa o el establecimiento de una tributación más elevada de las plusvalías obtenidas en operaciones de reventa de inmuebles antes de un determinado plazo de tiempo.
 - Precisar si la restricción se aplica a primeras o segundas residencias y si afectaría a todo tipo de inmuebles.
 - ¿Se impondría algún tipo de restricción a la compra para los residentes? ¿Qué es un residente? ¿Empadronamiento, residente fiscal? ¿Personas jurídicas, basta tener sucursal o filial en territorio?

- CONCLUSIONES:

- Al margen de lo que se pueda prever en los Tratados de Adhesión, el DUE y la jurisprudencia del TJUE permiten alegar distintos motivos que dan cobertura a una posible restricción a la compra de inmuebles por parte de no residentes españoles.
- Problema esencial: respeto del test de proporcionalidad.
- El problema vivienda es un problema a escala mundial, europea, nacional, regional y local. La actual Comisión cuenta por primera vez con un comisario en materia de vivienda el cual ha presentado un plan europeo de vivienda asequible que se canaliza a través fondos de cohesión.