Revista de Derecho Civil
http://nreg.es/ojs/index.php/RDC
ISSN 2341-2216
vol. XIII, núm. 4 (julio-septiembre 2026)
Estudios, pp. 1-34

LAS MEDIDAS CIVILES SOBRE VIVIENDA PREVISTAS EN EL PROYECTO DE REAL DECRETO-LEY DE 21-7-2026, PRECEDENTE DEL RDL 29/2026, EN UN CONTEXTO COMPARADO[*]

Sergio Nasarre Aznar

Catedrático de Derecho civil

Universidad Rovira i Virgili

TITLE: *Private law measures related to housing contained in the Draft Royal Decree-Law of 21st July 2026, preceding RDL 29/2026, in a comparative context*

RESUMEN: El sorpresivo Proyecto RDL 21-7-2026, antecedente del RDL 29/2026, prevé una serie de reformas civiles de gran calado relacionadas con la vivienda, cuya aprobación está previsto se retome a finales de 2026. Algunas de ellas tienen pleno sentido, como la necesidad de regulación de las housing associations o habilitar la hipoteca mobiliaria sobre componentes de construcción industrializada. Otros, sin embargo, pueden generar más problemas que beneficios: la distorsión del concepto de «vivienda»; el riesgo de inconstitucionalidad al pretender prohibir las «compras especulativas», algunos aspectos de la prohibición del «desahucio a ninguna parte» o la limitación de precios de venta a perpetuidad de determinadas viviendas; la inseguridad jurídica que generará la presunción de veracidad del arrendatario en cuanto al estado final de la vivienda, una nueva prórroga forzosa extraordinaria de los arrendamientos o la aplicación retroactiva de nuevas prórrogas arrendaticias; la cada vez más clara «administrativización» del contrato de arrendamiento; o el defectuoso concepto de «vivienda asequible». Todo ello es objeto de análisis en este trabajo, que concluye que, de consolidarse dichas medidas por convalidación del RDL 29/2026, dificultará aún más el acceso a la vivienda.

ABSTRACT: *The unexpected Draft Royal Decree-Law (RDL) of July 21, 2026, preceding RDL 29/2026, envisages a series of far-reaching civil law reforms concerning housing, with the approval process set to resume in late 2026. Some of these measures make perfect sense—such as the need to regulate housing associations or to enable chattel mortgages on industrialized construction components. Others, however, may create more problems than benefits: the distortion of the concept of «housing»; the risk of unconstitutionality arising from attempts to ban «speculative purchases,» certain aspects of the ban on «eviction to nowhere,» or the imposition of perpetual sales price caps on specific homes; the legal uncertainty resulting from the presumption of truthfulness afforded to the tenant regarding the property's final condition, a new extraordinary mandatory lease extension, or the retroactive application of new lease extensions; the increasingly evident «administrativization» of the lease agreement; or the flawed concept of «affordable housing». All of this is analysed in this paper, which concludes that, if those measures are consolidated through the validation of RDL 29/2026, access to housing will become even more difficult.*

[*] El presente trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades «El inminente Derecho europeo de la vivienda: el Affordable housing plan» (PID2025-171473NB-C21).

PALABRAS CLAVE: infravivienda, arrendamientos urbanos, propiedad privada, compras especulativas, arrendamiento de temporada, prórrogas forzosas, desahucio a ninguna parte.

KEY WORDS: *substandard housing, urban leases, private property, speculative purchases, short-term rentals, mandatory lease extensions, eviction to nowhere.*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NUEVA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTOS URBANOS. 2.1. *No pueden haber «viviendas temporales» ni las habitaciones pueden ser objeto de arrendamiento de «vivienda habitual». La legalización de la infravivienda (art. 1.1 a 1.10 PRDL)*. 2.2. *Poner coto a «escapatorias» en el control de renta y en la repercusión de gastos (art. 1.10 y 1.12 PRDL).* 2.3. *El contrato de arrendamiento deberá ser por escrito, a instancias del arrendatario (art. 1.19).* 2.4. *Reparaciones (art. 1.13), tanteo y retracto en caso de venta en bloque (art. 1.15) y constancia del estado de la vivienda (art. 1.18).* 2.5. *Publicidad de los arrendamientos urbanos (art. 20). 2.6. A vueltas con la prórroga forzosa y extraordinaria de los contratos de arrendamiento de viviendas (DT 1ª y DF 3ª PRDL).* 3. MODIFICACIÓN DE LA LEY 12/2023, DE VIVIENDA (ART. 2 PRDL). 3.1. *A vueltas con lo que es un «gran tenedor» (art. 2.1).* 3.2. *Ampliación de los efectos de ser zona de «mercado residencial tensionado» (art. 2.2).* 3.3. *Extensión forzosa retroactiva de la duración de los contratos de arrendamiento de vivienda (art. 2.3).* 4. OTRAS MEDIDAS. 4.1. *La prohibición de desahucio «a ninguna parte» (art. 3.1).* 4.2. *Limitación a perpetuidad de precios de venta de viviendas que ya no están protegidas (art. 9).* 4.3. *Definición de vivienda asequible (art. 12).* 5. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Pospuesto para septiembre de 2026 por falta de apoyos parlamentarios[1] y recuperado esencialmente por el RDL 29/2026[2] (al que haremos referencia cuando sea relevante), el proyecto de Decreto-Ley fechado el 21-7-2026 («Real Decreto-Ley por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda para dar respuesta a la emergencia habitacional»; en adelante, «el PRDL»)[3] incorporó una serie de notables medidas en

[1] https://elpais.com/espana/2026-07-27/el-gobierno-pospone-la-aprobacion-del-real-decreto-de-vivienda-para-despues-del-verano-ante-la-falta-de-apoyos.html

[2] BOE núm. 249, de 7-10-2026, pp. 131850 a 131948.

[3] El texto que manejamos fue filtrado el viernes 24 de julio de 2026, está identificado con el membrete del Ministerio de vivienda y agenda urbana, constando la marca de agua «borrador» y figurando la referencia «21-07-2026. 11.00». Su filtración causó un importante impacto en los medios de comunicación por la entidad de las medidas que incluye. Ver, como muestra, https://www.eleconomista.es/vivienda-inmobiliario/noticias/14003563/07/26/las-nuevas-medidas-de-materia-de-vivienda-incluiran-la-prorroga-de-contratos-el-coto-al-alquiler-temporal-y-beneficios-fiscales-a-caseros.html [Consulta: 11 agosto 2026]. El gobierno recuperó esencialmente el Proyecto de Real de Decreto-Ley 21-7-2026 aquí comentado y lo aprobó por RDL 26/2026, de 29 de septiembre, el cual no fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 2-10-2026. La no-convalidación de este RDL ni del RDL 27/2026 (con medidas adicionales) precipitó la convocatoria de elecciones generales, con la consiguiente disolución de las Cortes. Tras ello, el gobierno volvió a aprobar una versión del RDL 26/2026 mediante el mencionado RDL 29/2026 (y otras del RDL 27/2026 mediante el RDL 28/2026). Haremos referencia a dicho RDL 29/2026 cuando se advierta un cambio relevante respecto a lo previsto en el PRDL 21-7-2026, pues se pronostica su pronta convalidación (https://theobjective.com/espana/politica/2026-10-16/decretos-vivienda-convalidacion-campana/ [Consulta: 18 octubre 2026]).

materia de vivienda, siguiendo algunas parecidas que están ya vigentes en Cataluña, como las previstas en las recientes Leyes 11/2025 y 11/2026. Nos centraremos en las civiles que son, esencialmente, las siguientes (ofreciéndose también una breve valoración inicial):

- Una nueva modificación del régimen de los arrendamientos urbanos (art. 1 PRDL; ver también el art. 20, la DT 1ª y la DF 3ª PRDL; art. 3 RDL 29/2026), tras las de 2013, 2015, 2018, 2019 y 2023, más las iniciativas catalanas. Desde luego, no puede hablarse de seguridad jurídica en todo lo que rodea al contrato de arrendamiento, precisamente lo que creemos que es más necesario recuperar en el contexto actual.

- Una modificación de la reciente Ley 12/2023 (art. 2 PRDL; art. 4 RDL 29/2026). Parece ser que la ley de vivienda estatal va a seguir los mismos derroteros que la ley de vivienda catalana (la 18/2007), que entre declaraciones de inconstitucionalidad y modificaciones legislativas, ha sido alterada veintinueve veces. Desde luego, ninguna de las dos son un ejemplo de política de vivienda coherente y constante[4], dados los resultados que ambas están deparando.

- La modificación de la LEC (art. 3.1 PRDL; arts. 2 y 4 RDL 29/2026) para establecer un sistema de prohibición de «desahucio a ninguna parte», sin evaluar la vivienda social disponible para hacer frente a este reto y sin tener en cuenta las experiencias internacionales.

- La limitación a perpetuidad de precios de venta de viviendas que ya no estén protegidas (art. 9 PRDL; art. 11 RDL 29/2026), lo que puede ser inconstitucional tanto por una cuestión competencial como por el vaciamiento de facultades dominicales.

- Una definición inadecuada de lo que es «vivienda asequible» (art. 12 PRDL; art. 12 RDL 29/2026), si seguimos los estándares internacionales.

- Acertadamente se posibilita en el art. 16 PRDL (art. 15 RDL 29/2026) que los componentes industrializados destinados a la construcción industrializada de edificios (una de las líneas que parece querer impulsar el *Affordable Housing Plan* europeo de 16-

[4] Este requisito fue identificado como una buena práctica en materia de vivienda en NASARRE AZNAR, Sergio (coord.), *Concrete actions for social and affordable housing in the EU*, FEPS (Foundation for European Progressive Studies), 2021. Disponible en https://feps-europe.eu/publication/775-concrete-actions-for-social-and-affordable-housing-in-the-eu/ [Consulta: 11 agosto 2026], p. 135.

12-2025), fabricados en entorno controlado para su posterior transporte, recepción, montaje y ensamblaje en obra puedan ser objeto de hipoteca mobiliaria (art. 12 Ley 16-12-1954).

- Otra cuestión acertada es el anuncio de la regulación de los «proveedores sociales de vivienda asequible» (DA única; DA 1ª RDL 29/2026) tomando como referente, textualmente, a las «*Housing Associations*» (sic.). Vengo defendiendo dotarlas de un marco jurídico adecuado en España desde hace muchos años[5], dado su relevante recorrido en el Reino Unido como promotoras y gestoras de vivienda social desde la segunda mitad del s. XIX, aunque alcanzaron la importancia en su rol actual solo desde los gobiernos de Margaret Thatcher, especialmente desde la *Housing Act* 1980, complementando el derecho a comprar la vivienda social por los, hasta entonces, inquilinos sociales.

Veamos algunas de las novedades con mayor detalle.

2. NUEVA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTOS URBANOS

2.1. No puede haber «viviendas temporales» ni las habitaciones pueden ser objeto de arrendamiento de «vivienda habitual». La legalización de la infravivienda (art. 1.1 a 1.10 PRDL)

El actual art. 1 LAU distingue bien entre los arrendamientos de vivienda que merecen, según el legislador, una «protección» especial para el arrendatario (ej. duración mínima, actualizaciones sujetas al IPC[6]) que no le deparaba el CC (arts. 1542 y ss.) porque reside ahí habitualmente y no tiene otro lugar donde vivir; y los que son para un uso distinto. Y así se establece el doble régimen, tuitivo (art. 2; Título II) y no (art. 3; Título III), respectivamente, de la LAU 1994 hasta hoy, que se había admitido en el marco de la función social de la propiedad del art. 33.2 CE. Los tribunales, por su parte, con buen criterio, se habían encargado de establecer de manera muy mayoritaria que, naturalmente, una habitación no es una vivienda y, por lo tanto, no puede ser objeto de

[5] Ver la demostración de su eficacia en Austria, pero también las dificultades por abuso en los Países Bajos, en NASARRE AZNAR, Sergio (coord.), *Concrete actions for social and affordable housing in the EU*, op. cit., pp. 138 y 139.

[6] No obstante, nuestros trabajos previos comparados no establecieron una relación entre, por ejemplo, duraciones mínimas forzosas de los arrendamientos con un mercado de alquiler amplio (NASARRE AZNAR, Sergio, «La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo», *Revista crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 747, 2015, pp. 205-252, pp. 242-243).

arrendamiento de vivienda, sino del de cosa del CC (art. 1543 CC; SSAP Barcelona 8-5-2008[7], Las Palmas 7-10-2008[8], Madrid 13-12-2006[9], Valladolid 15-12-2015[10], Madrid 28-3-2019[11]).

Pues bien, el PRDL (art. 1.1; art. 3.1 RDL 29/2026) distorsiona esta separación, haciendo una diferenciación entre dos posibles «tipos de vivienda», «vivienda habitual» y «vivienda temporal»[12], al tiempo que las habitaciones pueden también ser «habituales» y «temporales». Y esto no es posible porque:

a) el concepto de «vivienda» conlleva necesariamente el de satisfacer la necesidad habitacional permanente (como bien dice el vigente art. 2 LAU; esto es así independientemente de su título: propiedad, alquiler residencial, cooperativa, superficie, propiedad compartida y propiedad temporal[13]). Es decir, que el arrendatario no tenga otra vivienda en la que residir permanentemente. No puede haber, como se pretende ahora, una «vivienda temporal»; sí es temporal un «refugio» (*shelter* en inglés) u otros tipos de residencias temporales (como las de estudiantes, hospedaje -que sí se sigue excluyendo- los «meramente residenciales» como los *colivings* gestionados por profesionales, aún no regulados en nuestro país y confundidos, a menudo, con los *cohousings*) pero no una vivienda (*housing*) temporal.
b) en cuanto a las habitaciones, siempre deben ser temporales porque legalizar que una habitación pueda satisfacer «la necesidad de vivienda del arrendatario» es legalizar la infravivienda (o sea, el sinhogarismo oculto), como vemos a continuación.

De nuevo, nuestro legislador piensa que tiene un poder omnímodo, que incluye cambiar la realidad a través del BOE (poder performativo): convertir en viviendas, aquello que no lo son ni lo pueden ser. Cuando el art. 47 CE preceptúa que el derecho a la vivienda

[7] ECLI:ES:APB:2008:4276.
[8] ECLI:ES:APGC:2008:2635.
[9] ECLI:ES:APM:2006:16239.
[10] ECLI:ES:APVA:2015:1306.
[11] ECLI:ES:APM:2019:2936.
[12] Solo consideran de uso distinto los de una «actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, asistencial, cultural o docente», pero no «los que tengan por objeto el alojamiento u hospedaje de personas» (art. 1.2 PRDL).
[13] La propiedad temporal, recogida en el CC de Cataluña (CCC), al tratarse de propiedad privada, puede ser título base para una vivienda, porque conlleva habitualidad y estabilidad, y tiene una duración obligatoria legal a partir de 10 años y hasta 99 años (arts. 547-1 y 4 CCC).

consiste en que los poderes públicos promuevan las condiciones para facilitar a los ciudadanos el acceso a una «vivienda digna y adecuada» está incluyendo la permanencia y, desde luego, no incluye a las habitaciones (problema de habitabilidad y de desarrollo de derechos fundamentales, como crear una familia, el libre desarrollo de la personalidad o la intimidad; tampoco compartimos ni comprendemos, pues, la SAP Cantabria 10-3-2026[14]), y de ahí deriva el trato especial para el arrendamiento residencial (residencia permanente) en la LAU hasta hoy. De hecho, esos tintes de «necesidad permanente de vivienda» están, además, en todos los textos nacionales e internacionales relevantes: el requisito de «seguridad en la tenencia» y de habitabilidad para que sea una «vivienda digna» conforme a la Observación General nº 4 de la ONU; que la vivienda insegura es una tipología de vivienda inadecuada (sinhogarismo oculto) conforme a la Tabla ETHOS de FEANTSA[15]; ver también el art. 3 Ley 18/2007 (de vivienda de Cataluña) y el art. 3 de la propia Ley 12/2023.

En fin, que por mucho que el PRDL (art. 1.2) llame «vivienda» a una «residencia temporal» (que necesariamente es un uso distinto de vivienda, efectivamente, como bien señala el art. 3 LAU actualmente) o a una habitación, no lo son ni tampoco pueden convertirse mágicamente en una (a pesar por el positivista A. Comte, que negaba la necesidad de la existencia de los derechos humanos pues con el «Estado positivo» bastaba), porque no cumplen las funciones básicas que caracterizan una vivienda:

> «*aquella edificación fija que cumple los requisitos de habitabilidad y adecuación, donde los seres humanos puedan vivir de forma habitual, desarrollarse plenamente en libertad e intimidad, formar una familia y, en definitiva, puedan crear un hogar*»[16].

Lo que está consiguiendo el legislador con esta reforma, en cambio, es tanto legalizar la infravivienda como, en su caso, «proteger» casos que no justifican *per se* impedir la libertad contractual, distorsionando todo el sistema. Así:

a) Creemos que el legislador pretende evitar que pasen como arrendamientos temporales personas que necesitan vivir allí permanentemente porque no tienen una alternativa habitacional (permanente). Y esto es loable. Pero esta situación, por inaceptable al generar una situación de infravivienda, se ha venido resolviendo por los tribunales vía art. 6.4 CC, el fraude de ley (querer utilizar la temporalidad o la habitación

[14] ECLI:ES:APS:2026:406.
[15] https://www.feantsa.org/ethos [Consulta: 11 agosto 2026].
[16] CABALLÉ FABRA, Gemma, *La intermediación inmobiliaria ante los nuevos retos de la vivienda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 297.

mediante la aplicación del Título III LAU o el CC, como residencia permanente, cuando debería contratarse según las reglas del Título II LAU). Legalizando que los arrendamientos temporales puedan ser vivienda y equiparándolos en lo esencial al arrendamiento de «vivienda habitual» (*vid. infra*) solo consigue cronificar su precaria situación, nada más. Además, perjudica aún más si cabe a los arrendatarios de habitaciones, cuando se dice que pueden ser considerados «arrendatarios de vivienda habitual», legalizando la «infravivienda». Eso no es conforme al art. 47 CE, sino todo lo contrario.

b) El legislador también podría querer proteger con estas medidas más a aquellos arrendatarios realmente temporales, es decir, aquellos que sí tienen una alternativa habitacional (por lo tanto, permanente). Pero ¿cuál es el sentido de esto? ¿Es razonable que los profesionales cualificados, como los *expats*, los desplazados por motivos de salud y estudios, independientemente de sus ingresos, se beneficien, por ejemplo (y sobre todo) del control de renta vigente en las declaradas áreas tensionadas si ya tienen otra vivienda permanente donde residir -art. 1.1. PRDL-? ¿Cuál es el fundamento legal para ello y para no respetar la libertad contractual del art. 1255 CC y del Título III LAU? En mi opinión, esto rebasa el alcance del art. 33.2 CE, la función de social de la propiedad, porque con ello se protege a gente que, *per se,* no lo necesita.

Y todo ello, ¿cómo lo pretende hacer? Equiparando, a la práctica, el régimen del arrendamiento temporal al residencial (aplicación del Título II LAU, art. 1.3 PRDL, incluido especialmente el control de renta, allí donde esté en vigor, con alguna excepción en la duración -lo vemos ahora-, el desistimiento -1.9- o que el arrendador debe hacerse cargo también de las pequeñas reparaciones en el plazo de cinco días -1.14-, garantía adicional limitada al equivalente de un mes de renta -art. 1.17-, régimen transitorio en 1.22), a pesar de ser dos realidades diferentes y de destinarse a dos necesidades completamente diferentes de las personas: una, que merece protección (residencia permanente) y otras que no o que legalizan el sinhogarismo.

En cuanto a la duración, el art. 1.6 y 7 PRDL establecen un criterio temporal, cuando este había sido descartado tanto por la propia LAU (art. 3) como por la jurisprudencia, que lo hacía depender de la finalidad por la cual arrendaba. Ahora mezcla las dos cosas (finalidad -ver arts. 1.1, 1.2 y 1.5 PRDL- y duración), causando aún más distorsión: si los arrendamientos son de 31 días o menos, se considerará alquiler turístico (art. 1.4 PRDL y art. 3.4 RDL 29/2026, lo que probablemente resulte inconstitucional al alterar el sistema competencial en materia de turismo; art. 148.1.18 CE); si es por más de doce meses (directamente o por prórrogas), será residencial (art. 1.7 PRDL y art. 3.7 RDL 29/2026); por lo tanto, serán arrendamientos de «vivienda temporal» los que alojen u hospeden a

personas (art. 1.2 PRDL) y que duren entre un mes y un día y 11 meses y 31 días. Por su parte, el art. 1.10 PRDL (art. 3.10 RDL 29/2026) es clave al copiar la norma catalana (ver a continuación) que equipara la suma de las rentas de las habitaciones a la renta de la vivienda y aplicándole el control de renta, donde esté vigente.

Todo esto ya lo tiene en vigor, *mutatis mutandis*, Cataluña desde el 1 de enero de 2026, a causa de la Ley 11/2025 (y Navarra, por Ley foral 11/2026), a falta de resolverse el recurso de inconstitucionalidad núm. 2415/2026 que sobre muchos de sus preceptos pende, conforme a la Providencia TC 9-6-2026. Aunque es pronto para conocer los efectos estructurales de esta normativa, ya se había advertido de que aquellos arrendadores que habían huido del alquiler residencial desde marzo de 2024 a causa del control de renta hacia los alquileres de temporada y de habitaciones y que desde enero de 2026 también están sujetos al control de renta y demás disposiciones del Título II LAU, o bien dejarían de alquilar (cerrando las viviendas o vendiéndolas) o bien seguirían alquilando, de algún modo, en negro, precarizando aún más la situación de los inquilinos. Y así parece que está sucediendo. Idealista ha dado en julio 2026 datos sobre el 2T 2006 sobre el progreso de la oferta de arrendamientos de temporada en las capitales españolas[17]: han aumentado de media un 29% interanual (con una disminución del 6% del residencial). Sin embargo, el aumento ha sido mayor a la media en las capitales con control de renta fuera de Cataluña, como La Coruña (del 105% interanual), Pamplona (del 50%), San Sebastián (del 37%) o Bilbao (del 33%). Al contrario, las cuatro capitales catalanas han encabezado sobremanera las disminuciones del alquiler de temporada, con tan solo seis meses en vigor de la mencionada Ley 11/2025 (del año analizado 2T 2025-2T 2026): Gerona (-52%), Tarragona (-49%), Barcelona (-42%) y Lérida (-12%). Una disminución que no ha venido acompañada de un aumento en la oferta del alquiler residencial en tres de ellas, que sigue bajando desde marzo 2026: Lérida (-27%), Tarragona (-16%) y Barcelona (-11%). Todo ello corrobora las advertencias que algunos investigadores ya habíamos anunciado: que la práctica equiparación de los alquileres de temporada y de habitaciones a los alquileres residenciales (art. 2 LAU) implicaría su reducción drástica de su oferta y que no conllevaría necesariamente un aumento de la oferta del residencial. Esto es lo que se espera se replique para el resto de España si el RDL 29/2026 finalmente se convalida (y no se derogue por un eventual nuevo gobierno de distinto signo del actual). Además, se están legalizando situaciones de infravivienda (especialmente el alquiler de habitaciones entendiéndolo como habitual) y se pretenden «proteger» situaciones que no están justificadas (como los *expats* o aquellas personas

[17] https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2026/07/21/906782-la-caida-de-la-oferta-de-alquiler-permanente-sigue-destacando-en-las-zonas [Consulta: 11 agosto 2026].

que ya tienen una vivienda y que se desplazan por motivos de salud, trabajo o estudios, independientemente de su renta). Nada de ello tiene sentido.

2.2. Poner coto a «escapatorias» en el control de renta y en la repercusión de gastos (art. 1.10 y 1.12 PRDL)

Uno de los efectos clásicos e internacionales del control de renta (y de todas las disposiciones legales antinatura, de hecho), es la aparición de vías para intentar impedir (mercado negro) o paliar (a través de añadir costes adicionales) su aplicación[18]. Por lo tanto, los párrafos añadidos en el art. 1.10 PRDL (art. 3.10 RDL 29/2026) sobre la prohibición de introducir nuevos gastos al arrendatario cuando deba igualarse la renta del contrato anterior en zonas tensionadas, no es más que consecuencia del propio control de renta. Ahora, el concepto de «renta» se expandirá y prohibirá introducir cualquier gasto, aunque sea nuevo, que no estuviera previsto en el contrato anterior cuya renta hay que respetar. También se obliga a los grandes tenedores en zonas tensionadas que no puedan superar el índice, que tampoco pueden repercutir al inquilino gasto adicional alguno si con ello superan dicho índice.

Por su parte, la jurisprudencia había ido delimitando qué son los gastos no susceptibles de individualización (los que no entren en el 20.4 LAU) y cómo podían, en su caso, repercutirse al arrendatario, si este los aceptaba, conforme al art. 20.1 LAU. La reciente STS 17-11-2025[19] establece, en cuanto al IBI (art. 63.2 RDL 2/2004) y la tasa municipal de recogida de basuras (art. 23.2.a RDL 2/2004) que son gastos susceptibles de individualización y repercutibles, si el arrendatario acepta:

> «los gastos susceptibles de individualización son, además de los que se pueden medir mediante aparatos contadores, los que se asignan de forma precisa a la vivienda arrendada. Por el contrario, los gastos no susceptibles de individualización, que ni están individualizados en función del gasto o consumo hecho ni están asignados de modo preciso a la vivienda, pueden repercutirse, mediando pacto, con arreglo a otros factores, como la cuota de propiedad o la superficie de la vivienda arrendada […] La mención que se contiene a los tributos en el primer párrafo del art. 20.1 LAU debe entenderse referida

[18] Ver NASARRE AZNAR, Sergio, «El control de la renta de los arrendamientos urbanos de vivienda en Cataluña: el riesgo de excluir a los ya excluidos», *Hay Derecho*, 28-10-2020. Disponible en https://www.hayderecho.com/2020/10/28/control-renta-arrendamientos-urbanos-vivienda-cataluna-riesgo-excluir/ [Consulta: 11 agosto 2026].

[19] ECLI:ES:TS:2025:5076.

> únicamente a los tributos «no susceptibles de individualización» que recaigan sobre el edificio en su totalidad».

Y que: «los gastos generales a que se refiere el art. 20.1 LAU son los que corresponden al arrendador por razón de la comunidad» distribuyéndose según los criterios del 20.1, por cuota, si está en PH, o por superficie de la vivienda arrendada si está en un inmueble que no está organizado en PH. Pues bien, a pesar de esta reciente sentencia del TS, el art. 1.12 PRDL (art. 3.12 RDL 29/2026) señala que «en ningún caso podrá imponerse los tributos asociados a la vivienda a la parte arrendataria» y que los edificios que no estén en régimen de PH (por ejemplo, en propiedad vertical), «no se podrán imputar los gastos de comunidad a la parte arrendataria». Aprovecha el precepto para aclarar que no se pueden repercutir tampoco al arrendatario los gastos de gestión inmobiliaria y de formalización de contrato, así como cualquier otro servicio no esencial para este fin.

Estas medidas, como es evidente, en poco van a ayudar a aumentar la oferta de viviendas en alquiler. Pensemos que la disminución de oferta de vivienda de alquiler residencial, especialmente donde las familias desean o tienen que vivir, normalmente por motivos laborales, de apoyos o de servicios, es uno de los grandes problemas en el acceso a la vivienda para las familias que no pueden comprar. Desde 2021, primer año en que se aprobó la protección de los okupas a nivel nacional (RDL 1/2021), cuando se superó el millón de viviendas disponibles en el mercado, dicha cifra no ha parado de descender, de manera más acuciante si cabe desde 2023 (año de la Ley 12/2023, de vivienda), sumando solamente 660.993 viviendas disponibles en el 2º trimestre de 2026, atendiendo al Observatorio del Alquiler[20].

[20] Véase https://observatoriodelalquiler.org/barometro-del-alquiler [Consulta: 18 octubre 2026]. Aunque al inicio este efecto pudiese ser debido, en parte, al aumento de la duración mínima forzosa de los contratos desde la Ley 17/2019 (que pasó de 3 años a 5 -arrendador persona física- y 7 años -arrendador persona jurídica-) de manera que era de esperar hasta 2024 una disminución de la oferta de contratos, debería haberse notado un repunte notable de la oferta en 2025 ó 2026 por el vencimiento de la prórroga forzosa, cosa que no ha sucedido, sino al contrario. Además, si se analiza con más detenimiento la realidad en la ciudad de Barcelona, donde se suma el efecto del control de renta y la declaración de zona tensionada (que posibilita alargar ciertos contratos hasta 11 años) a partir de marzo de 2024, con datos oficiales del Incasòl, se evidencia cómo la distancia entre las altas de nuevos contratos de alquiler y las bajas se estrecha sobremanera (no entran nuevos contratos) a partir precisamente del 2º trimestre de 2024, confirmando la paralización del mercado, claramente atribuible a las sucesivas medidas restrictivas de la libertad contractual introducidas en Cataluña (https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/indicadors_estadistiques/estadistiques_de_construccio_i_mercat_immobiliari/mercat_de_lloguer/saldos/; [Consulta: 18 octubre 2026]).

En esta línea, la DF 6ª RDL 29/2026 añade una medida que no constaba en el PRDL. Se trata de una limitación del incremento de las rentas en los alquileres de vivienda LAU vigentes y hasta 31-12-2027 de solo el 2% (independientemente del IRAV del art. 18 LAU) o de nada si la renta actual ya es «superior al límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia»[21]. Es decir, se congelan las rentas, independientemente de si la vivienda se halla o no en área tensionada, lo que difícilmente resiste el test de constitucionalidad (art. 33 CE).

2.3. El contrato de arrendamiento deberá ser por escrito, a instancias del arrendatario (art. 1.19)

El art. 1278 CC establece la libertad de forma de los contratos, salvaguardado así su validez si se cumplen sus requisitos esenciales (art. 1261 CC). El actual art. 37 LAU se limita a decir que las partes podrán compelerse a que sea por escrito y, en ese caso, tendrá un contenido mínimo.

Que la forma escrita no sea requisito de validez del contrato de arrendamiento urbano en nuestro sistema protege especialmente al arrendatario, pues, independientemente de si un determinado contrato está por escrito o no, el arrendatario siempre podrá solicitar la protección del Título II LAU cuando viva en casa ajena pagando una renta. Si la forma fuese necesaria (*ad solemnitatem*), el arrendador siempre podría alegar nulidad para desahuciarlo.

Así sucedió precisamente en Malta. En dicho país se requiere forma en los contratos de alquiler de vivienda con contenido mínimo (desde 2010) y el registro obligatorio del mismo (desde 2020), lo que ha provocado la necesidad de una acción pública intensa para evitar que esta normativa dejara sin protección a los inquilinos que no celebraran (o no renovaran) los contratos de alquiler de vivienda cumpliendo el requisito de forma. Efectivamente, el art. 1531A(2) del Código civil maltés[22] estipula que «in the absence of one or more of these essential requirements [por escrito y con contenido mínimo], the contract shall be null»[23]. XERRI[24] señala que:

[21] Véase el SERPAVI aquí: https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi [Consulta: 18 octubre 2026].

[22] Véase: https://legislation.mt//Pdf/web/viewer.html?file=https://legislation.mt/getpdf/654e2dde495faa225077efba [Consulta: 11 agosto 2026].

[23] «*A falta de uno o más de estos requisitos esenciales, el contrato será nulo*».

[24] XERRI, Kurt, *Renting Immovables in Twenty-First Century Malta: Does the Law Provide a Level Playing Field?*, BDL Publishing, 2018, p. 167.

> «As seen in the case of Setra Trading Limited v. Briffa a strict interpretation of Article 1531A could provide a convenient tool for any of the parties to challenge the validity of the contract in order to relieve themselves of any of the contracted obligations e.g. a landlord to obtain an anticipated eviction or a tenant to withdraw prematurely from the rental agreement»[25].

El mismo autor[26] concluye, respecto a la exigencia formal desde 2010 en relación con la libertad de forma anterior, que:

> «Moreover, the obligation to stipulate the contract in writing, on pain of nullity, means that a tenant would be at risk of eviction even if, following a verbal agreement, he had been punctual in the payment of rent and compliant with all his other obligations. It, therefore, emerges that whilst prior to the amendments, the law tried to rescue contracts of lease from invalidity and thereby prevent situations where the tenant would be found to be occupying the premises without a valid title, the current provisions now do exactly the opposite»[27].

Esto implicó que la *Housing Authority* maltesa (*Rent Regulation Board*) empezara a imponer multas administrativas a los contratos no formalizados correctamente ni registrados e, incluso, sanciones civiles en forma de imposiciones forzosas de contratos de tres años de duración mínima con renta reducida hasta un máximo del 75% del valor de mercado (art. 21 *Private Residential Leases Act*, 1-1-2020, Chapter 604).

Pues bien, el art. 1.19 PRDL (art. 3.19 RDL 29/2026) añade un apartado 2º que altera la situación actual, provocando que, si lo pide el arrendatario, la forma escrita será «obligatoria». Utilizar este verbo debe llevarnos a pensar que es un requisito *ad solemnitatem*, necesario para la existencia del contrato, puesto que la posibilidad de

[25] «Como se observa en el caso Setra Trading Limited v. Briffa, una interpretación estricta del artículo 1531A podría proporcionar una herramienta conveniente para que cualquiera de las partes impugne la validez del contrato con el fin de liberarse de alguna de las obligaciones asumidas; por ejemplo, para que un arrendador obtenga un desahucio anticipado o para que un arrendatario se retire prematuramente del contrato de arrendamiento».

[26] XERRI, Kurt, «The Formal Requirements for post-2010 Residential Letting Contracts: A Positive Reform or a Retrograde Step?», *Id-Dritt*, Vol. XXVII, 2017, p. 21.

[27] «Asimismo, la exigencia de documentar el contrato por escrito, so pena de nulidad, conlleva que el arrendatario quede expuesto al desahucio incluso cuando, mediando un acuerdo verbal, haya satisfecho puntualmente la renta y observado el resto de sus obligaciones. De ello se infiere que, si antes de las modificaciones el legislador procuraba preservar la validez de los contratos de arrendamiento —evitando que el arrendatario ocupase el inmueble carente de título—, el régimen vigente produce ahora el efecto inverso».

compelerse el uno al otro (y por lo tanto, hacer obligatoria la forma) ya estaba prevista en el apartado 1º. Sin embargo, el precepto que se pretende introducir quiere evitar, a su vez, que el contrato verbal sea nulo o ineficaz si no es por escrito por la exigencia del arrendatario, pero abre la puerta a consecuencias administrativas que imponga «la legislación sectorial». Por lo tanto, no es un requisito *ad solemnitatem* pero tampoco es solamente *ad probationem.* De manera que, solo si lo exige el arrendatario y no se formaliza por escrito el arrendador puede enfrentarse a sanciones administrativas. En Cataluña, a pesar de no tener competencias para alterar las bases de las obligaciones (art. 149.1.8 CE), como es requerir forma (ver la STC 37/2022[28] en relación con la libertad de establecer el precio del contrato de arrendamiento), ya hace tiempo que se va exigiendo que los contratos que «(no) hagan costar»/«adjuntar» determinados elementos (finalidad, documentos, precios, etc.), podrán tener pena de multas de entre 3.000 y de 900.000 euros (arts. 118, 123.3, 124.4, 125.4 Ley catalana 18/2007). Este precepto viene a legitimar dichas sanciones y a abrir la puerta a cada vez más requisitos administrativos para celebrar contratos privados de arrendamiento.

Este art. 1.19 PRDL inicia, por lo tanto, la «administrativización» del contrato de arrendamiento urbano, a pesar de que en el art. 1.21 se dice que este PRDL se dicta en la competencia civil del Estado del art. 149.1.8 CE. Este proceso continúa en el art. 1.20 PRDL donde se establecen en los arts. 38 a 51 LAU una serie de multas y procedimiento sancionatorio para las plataformas en línea de alquileres de corta duración del Reglamento europeo 2024/1028. La «administrativización» de todo lo relacionado con la vivienda se inició en Cataluña en 2015, se validó por el TC en 2018 para diversas leyes autonómicas de vivienda y ha quedado fijada, hasta que se eventualmente se deroguen, en los arts. 10 y 11 Ley 12/2023[29].

2.4. Reparaciones (art. 1.13), tanteo y retracto en caso de venta en bloque (art. 1.15) y constancia del estado de la vivienda (art. 1.18)

a) Reparaciones del arrendador. El art. 1554 CC es claro en cuanto a que es obligación del arrendador llevar a cabo las reparaciones necesarias en la vivienda para conservarla para que sirva para su finalidad (vivir en ella), al tiempo que debe procurar que el arrendatario tenga su goce pacífico. El art. 21.1 LAU concreta estas obligaciones. Sin

[28] ECLI:ES:TC:2022:37.

[29] Ver resumido el proceso de desaparición de la propiedad privada de la vivienda hasta el momento en NASARRE AZNAR, Sergio, «La otrora propiedad privada de la vivienda», *Revista Registradores*, núm. 112, abril 2026, pp. 40 y 41.

embargo, no estipulaba plazos ni garantías en caso de incumplimiento, lo que a menudo ha resultado en desidia por parte del arrendador. El art. 1.13 PRDL (art. 3.13 RDL 29/2026) le da un plazo de 15 días naturales (para aceptar el presupuesto, proponer una reparación alternativa o ejecutar inmediatamente la reparación) desde el requerimiento por el arrendatario y, de no hacerlo, este podrá descontarse el coste de las rentas futuras. Una disposición similar está vigente en Suiza (arts. 256, 259a, b, c, d y e del Código de Obligaciones[30]), que es el país europeo con más porcentaje de familias viviendo en arrendamiento.

b) Tanteos y retractos a favor del arrendatario también en caso de venta en bloque. Si los derechos de tanteo y retracto a favor del arrendatario (art. 25) tienen como finalidad priorizar el valor de uso de la vivienda (la valora más aquél que ya vive en ella), no tiene mucho sentido eliminarlos cuando se hace una venta junto a otros pisos del mismo inmueble, queriendo favorecer en este caso la agilidad en la negociación inmobiliaria. El art. 1.15 PRDL (art. 3.15 RDL 29/2026) se lo concede (ver especialmente reforma del punto 7 del art. 25 LAU), lo que nos parece razonable.

Más cuestionable es el nuevo tanteo y retracto legal a favor de CASA 47 en casos de venta conjunta, y a favor de cualquier otro órgano de la Administración (en la versión del RDL 29/2026, solamente se menciona el «órgano que designe la Administración competente en materia de vivienda»). Aquí ya no se trata de priorizar al arrendatario, sino a la Administración frente a un tercer adquirente interesado en la vivienda. Vistos los retrasos provocados por los tanteos y retractos ya existentes, por ejemplo, en Cataluña[31] y Valencia (donde se derogó), y el bloqueo y pérdida de operaciones con el consiguiente aumento de costes, la introducción de estos tanteos y retractos generales no beneficiará al acceso a la vivienda. Además, los precedentes, la viabilidad y los objetivos de CASA 47, si acaba igualmente siendo la legitimada, son cuestionables: 1) Dudoso precedente en la Sociedad Pública de Alquiler: 37 millones de deuda, intermediaba e intermedió solamente 19.038 contratos en 7 años (2005-2012); 2) busca «atraer» 40.000 viviendas SAREB (en el PRDL vemos otro mecanismo forzoso) y 2.400 suelos por desarrollar (en evaluación si es factible), pero muchas okupadas, en mal estado o en la España vaciada, que no se han comercializado ni aceptado por las CCAA desde 2012; 3) pretende construir 55.000 viviendas nuevas, sin tener en cuenta la dificultad de sostener en el tiempo un amplio parque de viviendas por costes (País Vasco,

[30] https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/27/317_321_377/en [Consulta: 11 agosto 2026].
[31] https://www.eldebate.com/espana/cataluna/20250418/derecho-tanteo-retracto-impuesto-illa-desploma-38-operaciones-inmobiliarias-cataluna_289216.html [Consulta: 11 agosto 2026].

Madrid, Cataluña se deshicieron de stock); 4) contratos: de hasta 75 años (descarta la rotación, que debería presidir cualquier vivienda social de alquiler, evitando la dependencia pública y dando paso a nuevas familias necesitadas) iniciando con un contrato de 14 años y prórrogas de 7 años adicionales siempre que se cumplan los criterios de acceso; entre 2 y 7,5x IPREM (hasta 60.000€) → alcance de clase media. La renta no puede superar el 30% ingresos familiares. Siempre hemos defendido la rotación en la vivienda social en alquiler (es un servicio público que debe estar disponible para quien más lo necesita, no que se beneficien durante décadas y generaciones los que una vez entraron) y que los recursos públicos deben estar destinados preferentemente a las personas en exclusión residencial y no a la clase media, que debería poder encontrar una vivienda asequible en el mercado, si se creasen las condiciones adecuadas (que no existen, pero el Estado no puede pretender suplir al mercado, que es lo que parece).

c) Constancia del estado de la vivienda cuando se devuelve. Aunque no nos parece mal, en aras a la transparencia, que se estipule en qué condiciones se está devolviendo la vivienda al fin del arrendamiento, nada dice el art. 1.18 PRDL (art. 3.18 RDL 29/2026) para el caso en que alguna de las dos partes no quiera firmar el documento. Atendiendo a la literalidad del apartado 2º, parece que, como no está firmado por ambos no hay «documento de finalización» y por lo tanto se presume, *iuris tantum*, que la vivienda se devuelve en buen estado, haciendo recaer la prueba al arrendador si no es así, lo que le obliga a accionar judicialmente si ve desperfectos y el arrendatario no los quiere asumir, ha abandonado ya la vivienda, etc. Esta solución da presunción de veracidad al arrendatario sobre el arrendador, sin motivo aparente alguno, permitiendo al primero mantenerse pasivo y obligando al arrendador, en su caso, a accionar judicialmente si, por ejemplo, no quiere devolver toda la fianza, lo que altera las reglas del art. 217 LEC.

2.5. Publicidad de los arrendamientos urbanos (art. 20)

Siguiendo de nuevo la normativa catalana de cada vez una mayor intervención en el mercado de alquiler también desde la temprana etapa de la publicidad, el art. 20 PRDL prevé una serie de nuevas obligaciones en toda publicidad de arrendamientos urbanos. Más allá del redundante punto 1º, más información precontractual en fase de publicidad debería, en principio, ser bienvenida. El problema es que obligará a dar información de cuestiones:

a) que podrían contradecirse con la normativa catalana y generar mayor inseguridad jurídica. Así, por ejemplo, el art. 59 g) Ley catalana 18/2007 estipula exactamente lo contrario de lo que prevé el art. 20.2 a) PRDL (lo dispuesto en el art. 20.2 a) RDL 29/2026

sigue siendo distinto al precepto catalán); y la letra h) de la ley catalana lo contrario de la letra d) del PRDL. ¿Qué normativa deberá prevalecer?

b) que no son relevantes para ese anuncio publicitario de vivienda en concreto, como por ejemplo, requerir poner el precio del índice de referencia del SERPAVI[32] o la renta del contrato anterior vigente los últimos cinco años «*con independencia de que el inmueble se ubique o no en una zona de mercado residencial tensionado*» (20.2 a) PRDL; eliminado del art. 20.2 a) RDL 29/2026), porque nada suma a la información precontractual que necesita el arrendatario que quiere alquilar en una zona no declarada tensionada, dado que dichas cantidades no le son de aplicación. Es decir, no se trata ya de un precepto de transparencia ni de protección de consumidores (porque el consumidor en ningún caso se podrá beneficiar de conocer esas cifras porque la vivienda en cuestión no está en zona de mercado tensionado), sino de mera, podríamos decir, propaganda de la Ley 12/2023 y del control de renta[33], naturalmente sin explicar las siete externalidades negativas que provoca el control de renta (más allá de una supuesta, que no siempre, reducción del precio de la renta) y que cualquier legislador prudente debería tener en cuenta, que ya hemos analizado a nivel comparado en otro sitio[34].

2.6. A vueltas con la prórroga forzosa y extraordinaria de los contratos de arrendamiento de viviendas (DT 1ª y DF 3ª PRDL)

El problema de inseguridad jurídica creado por el no convalidado RDL 8/2026 sobre la extensión forzosa por dos años de los arrendamientos de vivienda para los arrendatarios

[32] https://serpavi.mivau.gob.es [Consulta: 11 agosto 2026].

[33] O sea: «¿ves lo que te podrías haber ahorrado si el presidente de tu Comunidad Autónoma hubiese solicitado que tu zona fuese declarada tensionada?». En palabras de KHOLODILIN, KONSTANTIN, «The effects of government interventions on housing market: A meta-study of empirical literature», *Journal of Housing Economics* 73 (2026), pp. 1 y 14: «Government failures may arise from imperfect information, administrative inefficiencies, political self-interest, and political cycles»; «housing policies produce both intended and unintended effects, the net outcome is rarely unambiguous. Rent control, for instance, successfully lowers rents for controlled dwellings, but simultaneously reduces residential mobility, discourages new construction, degrades housing quality, and inflates rents in the uncontrolled segment of the market». Traducido: «Los fallos gubernamentales pueden derivar de una información imperfecta, ineficiencias administrativas, intereses políticos particulares y ciclos políticos»; «las políticas de vivienda generan tanto efectos previstos como imprevistos, por lo que el resultado neto rara vez es inequívoco. El control de los alquileres, por ejemplo, logra reducir el precio del arrendamiento en las viviendas sujetas a dicha regulación, pero, al mismo tiempo, disminuye la movilidad residencial, desincentiva la construcción de nuevas viviendas, deteriora la calidad de los inmuebles y eleva los precios en el segmento del mercado no sujeto a control».

[34] NASARRE, Sergio, SIMÓN, Héctor Y ARISTE, 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, septiembre-octubre 2025, pp. 2409-2463.

que lo solicitasen durante los días que estuvo en vigor, tienen su segunda parte en este PRDL. Más abajo (en el punto 3.3) ya explicamos que, a nuestro juicio, hay que respetar dichas prórrogas solicitadas a tiempo por una cuestión de seguridad jurídica, aunque otros investigadores se pronunciaron en sentido contrario[35], lo que anuncia litigiosidad. Pues bien, la DT 1ª RDL (DT 1ª RDL 29/2026) nos resulta algo enigmática en este contexto, puesto que:

a) Por un lado, las solicitudes de prórroga efectuadas esos días bajo el RDL 8/2026, sin necesidad de nueva comunicación, «se tendrán por válidamente formuladas […] a los efectos de la prórroga extraordinaria prevista en este real decreto-ley [se entiende, que es la prevista en la DF 3ª]». Por lo tanto, parece, en principio, que el PRDL pretende reafirmar la validez de aquellas peticiones a través de su DF 3ª (*vid. infra*), ahora ya en este nuevo contexto post-RDL 8/2026 y de este nuevo RDL (aunque dudamos de la eficacia de tal «convalidación» *indirecte* y *a posteriori* de los derechos surgidos de un RDL no convalidado).
b) Pero, por otro, les impone a aquellos arrendatarios nuevas condiciones, que no estaban en aquel RDL 8/2026: «*siempre que el contrato de arrendamiento reúna los requisitos establecidos en esta última regulación* [la de la DF 3ª PRDL, se entiende]». ¿Eso quiere decir que los que no las cumplían entonces (ahora veremos cuáles son), sus peticiones de prórroga no se consideran válidas en este nuevo escenario? Esto sí les crearía completa inseguridad jurídica. La versión de la DT 1ª.2 DL 29/2026 corrige, a nuestro juicio, esta cuestión.
c) Y ¿qué establece esa DF 3ª PRDL? Pues una nueva prórroga extraordinaria y obligatoria de hasta dos años, para todos aquellos contratos que, solicitándolo el arrendatario sin que pueda oponerse el arrendador, finalicen su prórroga obligatoria (art. 9.1 LAU) antes del 30-6-2028 (en lugar del 31-12-2027, como establecía el RDL 8/2026; en la DF 5ª RDL 29/2026 es hasta el 31-12-2028) o se acabe la prórroga tácita (arts. 10.1 y 10.2), «siempre y cuando la parte arrendataria se encuentre al corriente de pago del alquiler» (este requisito es para ambos supuestos, se entiende). Este requisito no estaba en el RDL 8/2026, como tampoco lo estaba la posibilidad de evitar la prórroga forzosa extraordinaria si se pactaba un nuevo contrato con renta inferior, pero de al

[35] Ver, por ejemplo, DOMÉNEC, Gabriel, «La eficacia temporal de los decretos-leyes no convalidados. El caso de la prórroga extraordinaria prevista en el Real Decreto-ley 8/2026», *Hay Derecho*, 27-3-2026. Disponible en: https://www.hayderecho.com/2026/03/27/la-eficacia-temporal-de-los-decretos-leyes-no-convalidados-el-caso-de-la-prorroga-extraordinaria-prevista-en-el-real-decreto-ley-8-2026/ [Consulta: 11 agosto 2026].

menos un 5% o si existe necesidad real de vivienda por parte del arrendador (todo ello se sigue recogiendo en el RDL 29/2026).

Por lo tanto, la DT 1ª genera más incertidumbre para los que solicitaron la prórroga bajo el decaído RDL 8/2026 en cuanto al alcance de esta «convalidación» a posteriori por un nuevo RDL de un RDL que no fue convalidado por las Cortes. Además, de no convalidarse este nuevo RDL 29/2026, se volvería a generar una situación parecida a la que causó aquél en cuando a respetar o no las prórrogas solicitadas durante su período de vigencia. Cabe añadir que la extensión legal de la duración de contratos vigentes sin compensación alguna del coste de oportunidad que representa para el arrendador puede estar incumpliendo el art. 33.3 CE (no digamos ya el artículo único apartado 2º del RDL 28/2026, que prevé la indemnización del arrendador al arrendatario si el primero decide no prorrogar el contrato en el uso de su derecho de no hacerlo), además del 9.3 sobre seguridad jurídica, la irretroactividad de las normas y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

3. MODIFICACIÓN DE LA LEY 12/2023, DE VIVIENDA (ART. 2 PRDL)

3.1. A vueltas con lo que es un «gran tenedor» (art. 2.1)

El art. 2.1 (art. 4.1 RDL 29/2026) precisa la definición de gran tenedor, clarificando que, si diversas unidades de un edificio pueden ser susceptibles de uso residencial aunque no esté divido en propiedad horizontal, entonces se computarán individualmente.

La evolución y los múltiples conceptos de «gran tenedor» en Cataluña han ahondado en la inseguridad jurídica que está causando esta figura. Ver, por ejemplo, el art. 5.9 d) Ley catalana 24/2015 que da un listado de a quién se le considera como tal -la persona física, pasa de 15 inmuebles, a 10 en toda España o 5 en Cataluña- y su cómputo, y todo ello cambiado recientemente por la Ley catalana 11/2026.

Sobre cuál es el número «ideal» de propiedades acaparadas para aplicar reglas más duras en materia de vivienda (15, 10, 5, concentradas o no, de un tipo o de otro, con un determinado porcentaje de titularidad, et.) les comento lo que sucedió en la República Socialista Federativa Soviética de Rusia: Lenin determinó por Decreto de 20-8-1918 la expropiación del suelo urbano, construido o no; en concreto, en Moscú y San Petersburgo se expropiaron los edificios de más de cinco pisos, pero el celo de los soviets locales lo consideró insuficiente y pasaron a expropiar casas más pequeñas y viviendas

unifamiliares[36]. Por lo tanto, partiendo de cinco pisos se puede llegar a uno solo si es «demasiado grande» para las necesidades de los propietarios que ahí viven, a consideración del político de turno. De hecho, a finales de 2025, el Grupo de Expertos[37] que asesoró a la Comisión Europea para el *Affordable Housing Plan*, recomendaron que:

> «Policymakers should create opportunities to discourage vacant or underused spaces and encourage individuals living in large homes to move to smaller, more suitable dwellings, thereby freeing up larger units for families. Developing attractive and well-designed housing options for older residents, who often occupy spacious homes, can incentivize them to 'right-size' and make those larger homes available to households in need»[38].

Seguro que pronto veremos alguna iniciativa en este sentido en nuestro país.

Finalmente, cabe destacar cómo el concepto de «gran tenedor» ya no le parece suficientemente amplio al legislador estatal para convertirlo en sujeto de sus políticas restrictivas en lo relacionado con su derecho de propiedad privada. Así, el art. 1 RDL 29/2026, que prevé la prohibición de adquisición de viviendas a título gratuito (ej. herencias) o a título oneroso por debajo del 70% de su valor de mercado se aplicará no solo a las personas jurídicas grandes tenedores sino también a «toda entidad con o sin personalidad jurídica dedicada a adquirir inmuebles o carteras de préstamo hipotecarios impagados por un precio claramente inferior a su valor de tasación de mercado», lo que abre a un escrutinio exhaustivo de la actividad mercantil real (no bastará la que conste en sus estatutos, evidentemente) de cada «entidad» que pretenda adquirir cualquier inmueble, además de las tasaciones correspondientes, lo que añade complejidad al mercado inmobiliario. Viene a ser un trasunto del intento de la prohibición de las «compras especulativas» en Cataluña, a la que aludimos en el apartado siguiente. Lo mismo sucede con aquellas «entidades» que tienen prohibido desahucia «a ninguna parte» del art. 2.1 RDL 29/2026, que explicamos en el punto 4.1, que ni siquiera coinciden

[36] RUDDEN, Bernard, «Soviet Housing Law», *The International and Comparative Law Quarterly*, Apr., 1963, Vol. 12, No. 2, pp. 593.

[37] HOUSING ADVISORY BOARD, *Housing Advisory Board recommendations to the European Commission*, 2025, Disponible en https://housing.ec.europa.eu/document/download/e8944c5e-6098-495c-8ecd-da7da9738588_en?filename=Housing%20Advisory%20Board%20recommendations%20to%20the%20European%20Commission%20-%202025.pdf, p. 30. [Consulta: 11 agosto 2026].

[38] «Los responsables de las políticas deberían crear oportunidades para desincentivar los espacios vacíos o poco utilizados y animar a las personas que viven en casas grandes a mudarse a viviendas más pequeñas y adecuadas, liberando así unidades más grandes para familias. Desarrollar opciones de vivienda atractivas y bien diseñadas para los mayores, que a menudo ocupan casas espaciosas, puede incentivarlos a 'ajustar su tamaño' y poner esas casas grandes a disposición de los hogares que las necesitan».

con el sujeto mencionado en el art. 1, sino que, además de la descripción que este realiza, se le añaden elementos puramente subjetivos y finalistas que hacen aún más compleja su prueba: «ambas con el objeto de eludir mecanismos de función social de la vivienda [sic.] o maximizar su rentabilidad a través de la desproporción en las rentas de alquiler, en los precios de reventa o por su destinación a finalidades no residenciales».

3.2. Ampliación de los efectos de ser zona de «mercado residencial tensionado» (art. 2.2)

Hasta ahora, la declaración de «zona de mercado residencial tensionado» (art. 18.1 Ley 12/2023) ha sido utilizada por algunas CCAA (Cataluña, Navarra, País Vasco y Galicia), más allá de las medidas de fomento, etc. que se quisieran implementar (art. 18.4 Ley 12/2023), como caballo de Troya para entrometerse en las relaciones privadas y, en concreto, poder controlar la renta y extender la duración de los arrendamientos urbanos de vivienda (DF 1ª.3 Ley 12/2023).

Pero, además, han sido aprovechadas por Cataluña para más intrusiones, como extender por Ley 11/2025 el control de renta y otras medidas a los arrendamientos de temporada y de habitaciones (ya hemos dicho, que el recurso de inconstitucionalidad ha sido admitido por el TC), los tanteos y retractos del art. 15.2 Ley 18/2007 (introducido por DL catalán 1/2025), o intentar prohibir las «compras especulativas» en dichas áreas[39], que acaba de ser advertido de inconstitucionalidad *in extremis* (cuando la querían aprobar por vía exprés también antes del verano de 2026 en lectura única) por el Dictamen 2/2026, de 3 de agosto, del *Consell de Garanties Estatutàries* catalán[40], como ya habíamos también dictaminado nosotros[41].

Es decir, el concepto «zonas de mercado residencial tensionado»:

a) no solo carece de una definición concreta en el art. 3 Ley 12/2023[42] de manera que se está aplicando con evidente laxitud geográfica por las CCAA:

[39] Proposición de Ley de modificación del PRDL 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de urbanismo, para la adopción de medidas de contención y especulación en las zonas de mercado residencial tensionado (BOPC núm. 345, de 10 de noviembre de 2025).

[40] https://api.cge.cat/files/dictamens/file-download-list/archivos/DCGE_02_2026_contencio_compra_espec_habitatge_webCat.pdf [Consulta: 11 agosto 2026].

[41] Ver NASARRE, Sergio Y SIMÓN, Héctor, «La constitucionalidad de las restricciones a la adquisición de vivienda por razón de su destino», *InDret*, núm. 3/2026. Disponible en https://indret.com/la-constitucionalidad-de-las-restricciones-a-la-adquisicion-de-vivienda-por-razon-de-su-destino/ [Consulta: 11 agosto 2026].

[42] Esto ya lo advertimos en NASARRE AZNAR, Sergio, *El proyecto de ley de vivienda 2022*, Apuntes FEDEA 2022/11, abril 2022. Disponible en https://housing.urv.cat/wp-content/uploads/2022/04/SNasarre-ProyeLeyViviFEDEA-2022.pdf [Consulta: 11 agosto 2026].

puede ser un municipio, un conjunto de municipios encerrados en cualquier polígono, algunas calles, ciertos barrios, etc., dejando al albur del legislador de turno la decisión de qué controlar en cada momento según se den los requisitos en cualquier «zona», quizás por motivos distintos a «facilitar» (que tampoco, como sabemos) el acceso a la vivienda;

b) sino que su uso se ha ido ampliando, al menos en Cataluña, desde su «concepción» en 2023: el control de renta de los arrendamientos de vivienda en 2024, los tanteos y retractos legales en 2025 y el intento de prohibir la compra de segundas y ulteriores viviendas en 2026.

Como ven, el alcance de la «función social de la propiedad» parece no tener límites para nuestros legisladores y no va ganando terreno a la propiedad privada de década en década (ley de urbanismo, minas, aguas, etc.), sino de año en año y, pronto, de mes en mes.

Pues bien, el art. 2.2 PRDL (que no aparece en el RDL 29/2026, posiblemente por lo sucedido en Cataluña; lo que no quiere decir que lo pretendan recuperar en cuanto puedan) que nos ocupa, prevé ampliar el marco de las «zonas tensionadas» a, precisamente, la última intrusión diseñada en Cataluña y claramente inconstitucional, cual es que el plan del art. 18.4 Ley 12/2023 pueda incluir «medidas encaminadas a limitar o condicionar, de forma proporcionada, las operaciones de compraventa de inmuebles de uso residencial». Y, lejos de parecer más moderado que la redacción de la Proposición de ley catalana mencionada (no prohíbe expresamente, sino que «limita» o «condiciona»), el texto señala la finalidad real de tal medida: «evitar la compraventa especulativa», es decir, prohibir la compra-venta de viviendas cuando no tenga una finalidad habitacional, conforme a la remisión que hace la propuesta al, atención, «régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda recogido en esta ley», es decir, de nuevo, los arts. 7, 10 y 11 de la Ley 12/2023, claramente inconstitucionales a su vez[43].

Adaptando lo que concluimos ya para tal iniciativa catalana[44], la inconstitucionalidad de esta medida radicaría, a nuestro juicio, en:

a) La prohibición de compraventas vinculadas a un uso específico del objeto que se compra incide en el contenido esencial del derecho de propiedad privada

[43] Nos remitimos a NASARRE AZNAR, Sergio, *El proyecto de ley de vivienda 2022*, op. cit., pp. 6 y ss.

[44] Ver NASARRE, Sergio Y SIMÓN, Héctor, «La constitucionalidad de las restricciones a la adquisición de vivienda por razón de su destino», op. cit.

al afectar de forma sustancial las facultades dominicales del art. 33.1 CE y del 348 CC.

b) 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 el Proyecto de ley analizado condicione *ex ante* quien puede adquirir una vivienda ni predeterminar su destino obligatorio, ni en adquisiciones *inter vivos*, onerosas o gratuitas, ni *mortis causa*.
c) Tampoco cumplen lo que estipula la STC 48/2005[45] sobre la idoneidad, necesidad ni proporcionalidad de las medidas a las que se habilita a tomar a las CCAA, porque su finalidad es prohibir («evitar», dice) las llamadas «compras especulativas».
d) Falta de competencia constitucional de cualquier legislador autonómico (tenga o no Derecho civil propio), dado que las medidas que se proponen para adoptar implican alterar el régimen civil y efectos de las compraventas, es decir a las bases de las obligaciones contractuales (autonomía de la voluntad, objeto, causa y precio), es decir, tratar materia civil, conforme a la reiterada jurisprudencia del TC y al artículo 149.1.8 CE.
e) El Proyecto de ley vulnera 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 ayudó a facilitar el acceso a la vivienda más necesitados porque se reduce la oferta de alquiler y la ha encarecido, alojando solo a los quintiles más pudientes que pueden comprar[46]) 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.
f) El Proyecto producirá 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 altera las bases de las

[45] ECLI:ES:TC:2005:48.

[46] FRANCKE, Marc et al., *Buy-to-Live vs. Buy-to-Let: Homeownership and Residential Sorting in Housing Markets*, 2025. Disponible en https://ssrn.com/abstract=4480261 [Consulta: 11 agosto 2026].

obligaciones contractuales y las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos.

g) Este Proyecto también vulnera 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 destinar los inmuebles a cualquier otro negocio. De acuerdo con la STC 39/2013[47], 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 el PRDL no hace.

3.3. Extensión forzosa retroactiva de la duración de los contratos de arrendamiento de vivienda (art. 2.3)

La piedra de toque del sistema civil se halla en la seguridad jurídica en las relaciones contractuales, a la que contribuye de manera decisiva la irretroactividad de las leyes civiles, es decir, la certeza de que lo que se pacta en un determinado momento de acuerdo con el ordenamiento civil vigente en ese momento está y estará conforme a Derecho, aun cuando cambie la ley (ver las Disposiciones Transitorias del Código civil). Esto lo he defendido incluso al considerar que deben respetarse los efectos del decaído RDL 8/2026 más allá del día de su no convalidación (el 28-4-2026), cuando el arrendatario solicitó en tiempo y forma la prórroga obligatoria extraordinaria de hasta dos años de su alquiler de vivienda, independientemente de si esta medida es o no positiva para favorecer el acceso a la vivienda (que no lo es) e independientemente de si ese RDL contaba con los requisitos de urgencia y necesidad que marca el art. 86 CE (cosa que, en su caso, debe determinarlo el TC). Pero los jueces civiles, a medida que se les vayan planteando los litigios, deberían, a mi juicio, respetar las prórrogas solicitadas, en aras a la seguridad jurídica. Creo que es un *hackeo* constitucional (el poder ejecutivo ha logrado conseguir efectos civiles «ultra no convalidación» para un RDL decaído), pero que civilmente hay que respetar[48].

Pues bien, resulta que se propone en el art. 2.3 PRDL (art. 4.2 RDL 29/2026) que se modifique la DT 4ª.1 Ley 12/2023, que sigue el principio de no retroactividad de las leyes civiles, en este caso, que los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados antes

[47] ECLI:ES:TC:2013:39.

[48] Explica bien mi postura FIERRO RODRÍGUEZ, Diego, «El 'hackeo constitucional' con la vivienda al que se ha referido Sergio Nasarre», *Economist & Jurist*, 27-6-2026. Disponible en https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/el-hackeo-constitucional-con-la-vivienda-al-que-se-ha-referido-sergio-nasarre/ [Consulta: 11 agosto 2026].

de la Ley 12/2023 se siguiesen rigiendo por la normativa vigente en aquel momento. De manera que ahora se pretende que a dichos contratos les será de aplicación la prórroga obligatoria introducida en el art. 10 LAU por dicha Ley 12/2023. En concreto, se les aplicará la prórroga forzosa de un año por vulnerabilidad del inquilino (art. 10.2) y la prórroga forzosa hasta tres años más por arrendamiento en vivienda en área tensionada (art. 10.3), lo que supone, a nuestro juicio, otra expropiación sin compensación de los derechos dominicales mayor inseguridad jurídica (art. 9.3 CE): estás prórrogas no estaban vigentes en el momento de celebrarse esos contratos (antes de la Ley 12/2023), de modo que resulta sorpresiva esta alteración forzosa de las condiciones contractuales, nada menos, que de la duración del contrato de arrendamiento (alterando significativamente, potencialmente hasta cuatro años, el coste de oportunidad para el arrendador).

4. OTRAS MEDIDAS

4.1. La prohibición de desahucio «a ninguna parte» (art. 3.1)

La Ley 12/2023 ya permitió una suspensión del procedimiento de desahucio del arrendatario moroso y okupas de su «vivienda habitual» (recordemos que la okupación es una situación de sinhogarismo que no permite llamar «vivienda» al inmueble okupado) de hasta dos (demandante persona física) o cuatro (demandante persona jurídica) meses en caso de ser declarados vulnerables por la Administración pública competente y siendo valorado por el juzgador (arts. 441.6.1 y 441.7 LEC en relación con el art. 250.1 LEC).

Pues bien, lo que el ejecutivo pretende ahora con el PRDL (art. 2 RDL 29/2026) es que, siendo declarados vulnerables, los arrendatarios y okupas que no tengan alternativa habitacional y la Administración pública competente tampoco les ofrezca ninguna o simplemente no conteste, «*el tribunal suspenderá el proceso hasta que tales medidas sean adoptadas y se garantice una alternativa habitacional razonable*»; de acuerdo con el art. 2.1 RDL 29/2026, para poderse acordar esto, deben instar el desahucio las entidades mencionadas en el apartado 3.1 *supra*. Es decir, se quiere establecer la prohibición general de la «*eviction to nowhere*», que en el RDL 29/2026 llega hasta el 31-12-2030 revisable cada 12 meses, que puede darse incluso si ya hay sentencia de desahucio para evitar que se ejecute el lanzamiento («siendo de aplicación esta previsión también a los casos en los que haya podido recaer sentencia y no se haya producido el lanzamiento aún»). El PRDL solo prevé alguna compensación (a cargo de la Comunidad Autónoma) para el demandante (arrendador/propietario) que sea persona física y que no sea gran tenedor; las personas jurídicas y cualquier gran tenedor (en el art. 2.2.3 RDL

29/2026, los del apartado 1º) no tendrán derecho a compensación alguna. Conforme al art. 5.2 RDL 29/2026, la administración competente en vivienda, siempre que el desahuciante no sea uno de los del apartado 1º, si no ofrece la alternativa habitacional mencionada, deberá enervar la acción de desahucio y satisfacer las cantidades debidas por el arrendatario[49], que luego paree podrá recuperar de la Administración General del Estado.

Uno de los países que se ha destacado por esta medida ha sido Polonia (*eksmisja na bruk*). En 2001, el TC polaco[50] consideró que el desahucio «a ninguna parte» de determinadas categorías de personas era inconstitucional (ver Constitución polaca 1997 sobre la inviolabilidad de la dignidad humana). Dado que, igual que aquí, los recursos públicos son limitados, esta medida resultó en la necesidad de los afectos de quedarse viviendo en el mismo sitio, es decir, derivó en una suspensión de los desahucios de las personas vulnerables. Esto llevó a los propietarios de los inmuebles afectados a reclamar los daños y perjuicios que esto les causa (el equivalente a no poder alquilar el inmueble), lo que fue admitido por el TS polaco ya en 2011[51]. Su derecho a ser indemnizados de las arcas municipales, sin distinción de persona jurídica o física o de gran tenedor, está hoy regulado en el art. 18 de la Ley polaca de Protección de los Derechos de los Inquilinos (*Ustawa o ochronie praw lokatorów*)[52]. Ya en 2013[53] la queja era que se estaba utilizando ingente dinero público municipal para compensar a los propietarios. Por ejemplo, en Katowice había entonces 2.397 desahuciados por realojar por falta de viviendas sociales y su gasto fue de 2 millones zlotys (PLN; 476.500 euros) ese año 2013.

[49] Hay que tener en cuenta que la gestión de la vivienda social por los entes públicos es manifiestamente mejorable, lo que pone en duda la eficacia de esta medida: según datos ofrecidos por el Portal de Transparencia que ha obtenido el autor, la Agencia de la vivienda de Cataluña tiene en 2026 una morosidad de 39 millones de euros provenientes de impagos de sus propios arrendatarios sociales.

[50] SSTC polaco 4-4-2001, K 11/00, OTK-ZU 2001, núm. 3, elemento 54 y de 4-11-2010, K 19/06, OTK-ZU 2010, núm. 9, elemento 96.

[51] SSTS polaco 21-1-2011, III CZP 116/10 y III CZP 120/10.

[52] https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ochrona-praw-lokatorow-mieszkaniowy-zasob-gminy-i-zmiana-16903658/art-18 [Consulta: 11 agosto 2026].

[53] https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/zamiast-budowac-lokale-socjalne-wyplacaja-miliony-za-ich-brak,54200.html [Consulta: 11 agosto 2026].. Ver otras evidencias de la magnitud de estas compensaciones aquí: https://www.radiopik.pl/2,87666,miasto-bydgoszcz-zaplacilo-wysokie-odszkodowanie-za-brak-lokali-socjalnych [Consulta: 11 agosto 2026].; y aquí: https://www.infor.pl/prawo/nowosci-prawne/7498869,wyrok-ponad-67-tys-zl-od-gminy-dla-wlasciciela-mieszkania-za-brak-lokalu-socjalnego-na-eksmisje-zadluzonego-najemcy.html [Consulta: 11 agosto 2026] (compensación a un propietario porque a un inquilino no le han encontrado vivienda alternativa en 15 años).

Piénsese que solo en Cataluña, a fecha de 31-12-2024 había 105.647 personas inscritas en el registro de solicitantes de vivienda protegida[54], 13.000 más que el año anterior, lo que pone en duda la eficacia del sistema propuesto: ¿se cree realmente el proponente del PRDL que va a haber en algún momento una vivienda social esperando a cualquier desahuciado? Así, dado que existen listas de espera en toda España de centenares de miles de personas, ¿se respetarán o se saltarán el orden de lista de espera de nuevo y se favorecerá a los recién desahuciados? ¿Servirán los refugios -*shelter*- como «alternativa habitacional razonable» (en el art. 2.2 RDL 29/2026 ha acabado siendo «alternativa habitacional digna y adecuada», que no es lo mismo que dice el art. 47 CE, y que es otro concepto jurídico indeterminado) y quién determinará en cada caso qué es «razonable» (o qué es «alternativa habitacional digna y adecuada» en el RDL 29/2026) y qué no lo es? ¿Aceptará nuestro TS simplemente que existe una obligación de los propietarios de mantener en la vivienda a los arrendatarios/okupas a desahuciar o a los ya desahuciados, algunos sin compensación alguna, porque esto es «función social de la propiedad» del 33.2 CE y por lo tanto se ha «convenido» que no compensable, a diferencia del 33.3 CE[55]? Y, en cualquier caso, una medida como esta, que aún va a hacer disminuir más la oferta de vivienda en alquiler, ¿puede considerarse siquiera que esta medida tiene alguna «función social» -tener una utilidad real para la sociedad- o que tenga alguna utilidad pública o interés social, o más bien es un inconveniente para que haya más oferta de alquiler y una carga «social» que se hace recaer sobre los propietarios gratuitamente, un trasvase patrimonial directo de suma cero e inconstitucional, más cuando el art. 47 CE es un mandato a los poderes públicos (y no al ciudadano) que no logran cumplirlo precisamente por medidas como esta? En su caso, ¿se pagarán puntualmente las indemnizaciones y cómo estas afectarán a las maltrechas arcas públicas por mucho que estén batiendo récords de recaudación? ¿Se trata, en fin, del regreso por la puerta de atrás de un trasunto del RDL 11/2020 de moratoria de lanzamientos a causa del COVID19, pero ya sin COVID?

[54] AGENCIA DE LA VIVIENDA DE CATALUÑA, *Memoria 2024*, 2025, disponible https://agenciahabitatge.gencat.cat/ca/Pagines/agencia/qui-som-i-que-fem/memories-activitat/Memòria_AHC_2024.pdf [Consulta: 11 agosto 2026].

[55] La medida, pues, genera una contradicción al distinguir entre los que pueden y los que no pueden recibir compensación: si es función social (33.2 CE), que es lo que inspira todas estas medidas desde la Ley 12/2023, no debería compensarse a nadie porque, en teoría, la obligación de soportarlo es consustancial a la propiedad privada; si es expropiación en ese caso del uso y disposición (33.3 CE), entonces deberían tener todos derecho a ser compensados. Esto sucede por haberse inventado el legislador (primero, el catalán en 2015) al «gran tenedor» como un ente distinto del propietario amparable por el art. 33.1 CE.

4.2. Limitación a perpetuidad de precios de venta de viviendas que ya no están protegidas (art. 9)

Tras una retahíla de modificaciones tributarias (no me parece mal, por ejemplo, la del art. 7.1 (art. 9.1 RDL 29/2026) en relación con aumentar el gravamen de las SOCIMI cuando no repartan beneficios obtenidos del alquiler de viviendas y que se bonifique si el alquiler es asequible o se reinvierte en más vivienda asequible), el art. 9 PRDL (art. 11 RDL 29/2026) ahonda en dotar de contenido al nuevo ente CASA 47, al que ya hemos aludido, modificando la DA 20ª Ley 33/2003.

Esta vez, el art. 9 PRDL, fundamentado en el espíritu del art. 16 Ley 12/2023 de que la vivienda protegida debe serlo a perpetuidad, pero que fue declarado inconstitucional por STC 79/2024[56], establece que cualquier vivienda que haya pertenecido en alguna ocasión a CASA 47 (y las que hayan tenido un régimen de protección pública autonómico, lo que de nuevo planea un problema de inconstitucionalidad por motivos competenciales, como en la STC 79/2024) tendrá siempre un máximo de precio de venta tasado en el mercado privado, estableciendo una especie de obligación (prohibición de venta a precio libre) que persigue a la cosa (una *propter rem sui generis*) inscrita en el Registro de la Propiedad. Las perpetuidades, en general, son aborrecidas por el Derecho civil, así como las limitaciones de disponer, puesto que vacían las facultades dominicales más esenciales, como es la de la libre disposición (STC 89/1994[57]), lo que nos aproxima de nuevo a la inconstitucionalidad de la medida. La STS de 16-11-2016[58] dispuso que, salvo excepciones, la perpetuidad se opone a la naturaleza de los contratos y atenta al orden jurídico.

4.3. Definición de vivienda asequible (art. 12)

Ignorada en el conjunto de las discutidas definiciones del art. 3 Ley 12/2023, aunque aparece mucho en esta y en otras normas, es loable el intento del legislador ahora de definir «vivienda asequible», aunque sea por esta vía y no incluyéndola en dicho precepto. Dice así:

> «Artículo 12 [igual en art. 14 RDL 29/2026]. Regulación del concepto de vivienda asequible. *Tendrá consideración de vivienda asequible aquella cuyas condiciones de*

[56] BOE núm. 152, de 24-6-2024, pp. 73148 a 73194.
[57] BOE núm. 89, de 14-4-1994, pp. 56 a 70.
[58] ROJ: STS 5103/2016.

> *precio de venta o alquiler, incluidos todos los gastos asociados al mismo, no supere el treinta por ciento de la renta mediana de la unidad de convivencia habitual del municipio en el que se ubique el inmueble. Los gastos asociados a los anejos no podrán suponer un incremento del precio de alquiler respecto al determinado para la vivienda de acuerdo con este artículo*».

Básicamente, esta definición hace depender la condición de «asequibilidad» de que el precio de venta o el alquiler incluido gastos y anejos (para el alquiler) no supere la renta mediana de una unidad de convivencia habitual en un determinado municipio. Es decir, define a la «vivienda asequible» como un cálculo.

A ello debemos hacer dos objeciones:

Primera. Puestos a aprobar un concepto de «vivienda asequible», mejor hubiese sido comenzar por una definición aceptada internacionalmente, en concreto, la acuñada por ONU-Habitat[59]: es aquella vivienda que «is adequate in quality and location and does not cost so much that it prohibits its occupants meeting other basic living costs or threatens their enjoyment of basic human rights»[60]. Es decir, nada que ver con lo que el impulsor del PRDL quiere definir: introduce elementos de calidad y localización, se refiere al coste de mantenerla más que de adquirirla (pago de renta o de préstamo hipotecario; en la línea también del *Affordable Housing Plan* de la UE) y la relaciona con la capacidad de una familia en concreta (no «unidades de convivencia habitual» (¿?) en abstracto, como en el PRDL) de poder hacer frente al pago de otros costes de vida básicos y cuando se amenaza el disfrute de sus derechos fundamentales. Nada de todo esto dice el PRDL. Es más, ONU-Habitat advierte del riesgo de reducirlo la asequibilidad a la relación entre el precio de compra/alquiler y los ingresos de los hogares: «Housing affordability, therefore, involves more than the often-used simplified conception of house purchase price to household income. Affordability is multi-dimensional»[61]. Coincidiendo con esta advertencia, sobre la multitud de factores que afectan a la

[59] UN-HABITAT, *Affordable Land and Housing in Europe and North America*, United Nations Human Settlements Program, 2011. Disponible en https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Europe%20and%20North%20America.pdf [Consulta: 11 agosto 2026], pp. 11 y 12.

[60] «es adecuada en calidad y ubicación y no cuesta tanto como para impedir a sus ocupantes cubrir otros gastos básicos de la vida ni para poner en peligro el disfrute de sus derechos humanos básicos».

[61] «Por tanto, la asequibilidad de la vivienda implica algo más que la concepción simplificada, tan utilizada, de la relación entre el precio de compra de la vivienda y los ingresos del hogar. La asequibilidad es multidimensional».

asequibilidad de la vivienda, ya los hemos analizado en otro lugar[62]. Por lo tanto, lo que estipula el art. 12 PRDL no es un «concepto» sin que es un mero cálculo.

Segunda. Pues bien, centrándonos ahora únicamente en el cálculo[63], es cierto que, para alquileres, es común (aunque no existe unanimidad) encontrar a nivel internacional la *rent-to-income ratio* (alquiler anual mediano dividido por los ingresos anuales medianos de los hogares inquilinos) y poniendo como límite el 30%[64]. El primer problema es que el art. 12 PRDL no prevé el cálculo de asequibilidad para la compra-venta (*house price to income ratio*), sino solo para el alquiler (por lo tanto, aún menos es un concepto de «vivienda asequible»). El segundo es que se trata de un cálculo injusto tanto para las familias que más pueden pagar como para las que menos pueden, porque establecer el ámbito geográfico en el municipio implica desconocer a propósito que dentro de un municipio existen distritos censales, barrios y realidades muy diferentes, y se las trata a todas por igual. De esta forma, se está dado un beneficio a barrios pudientes donde la vivienda asequible podría tener un techo más alto que el legal previsto en este art. 12 PRLD, y que en cambio este techo sea mucho más alto en barrios donde realmente la capacidad económica de los hogares es mucho menor. Así, tomemos como ejemplo real el municipio de Reus (Tarragona) para 2023, de unos 100.000 habitantes. Su mediana[65] de renta *por unidad de consumo* (*vid. infra*) es de 18.550 euros[66]. El techo legal según el PRDL (el 30% de esa renta mediana) serían, pues, un máximo de 5.565 euros/unidad/año. Sin embargo, el art. 12 PRDL nos exige hallar «la unidad de convivencia habitual del municipio», lo que, hoy por hoy, no está publicado en el INE, sino solamente el tamaño medio de los hogares[67] (que tampoco es exactamente lo mismo que «la unidad de convivencia habitual»), siendo ambos conceptos diferentes[68].

[62] NASARRE, Sergio Y LAMBEA, N., «Affordable and Social Housing in the EU», en A. Biondi and O. Ștefan (eds), *Elgar Encyclopaedia of European Law, Cheltenham*, UK and Northampton, MA, USA, 2026, Edward Elgar Publishing. Disponible en https://doi.org/10.4337/9781800885240.affordable.social [Consulta: 11 agosto 2026].

[63] Agradezco la ayuda para este punto de D. Santiago Ariste, profesor de metodología de análisis en la Universidad Rovira i Virgili.

[64] UN-HABITAT, *Affordable Land and Housing in Europe and North America*, op. cit., p. 13.

[65] La mediana es el valor situado en el medio (estadístico de posición) de entre un grupo ordenado de menor a mayor, de manera que no le afectan los valores extremos. El único que importa es el valor que está en medio, a diferencia de la «media» aritmética (en la que se cogen todos los valores y se dividen por el número que son).

[66] https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=31223&L=0 [Consulta: 11 agosto 2026].

[67] En cuanto al tamaño medio por hogar en cada municipio, ver https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=31231&L=0 [Consulta: 11 agosto 2026]. En Reus sería de 2,6 para 2023.

[68] La unidad de convivencia requiere demostrar vínculos legales para serlo, es decir, no es una unidad de medida estadística sino jurídica.

Para nuestro ejemplo, pues, no podemos más que coger el concepto de «unidades de consumo» (que tampoco está en el art. 12 PRDL), porque es el único que el INE relaciona, en la actualidad, con la renta mediana[69]. Así, hemos cogido una familia de dos adultos y un hijo de Reus, que se consideran 1,8 «unidades de consumo»[70] (1 por el primer adulto, 0,5 por el segundo y 0,3 para el menor de 14 años) de manera que esos 5.565 euros/año serían 10.017 euros/año, unos 835 euros/mes. Sin embargo, la familia A que vive en el distrito 05 de Reus (sur), su 30% máximo real serían 8.833 euros/año (el resultado de: 16.450 euros (mediana de renta del distrito 05 de Reus) × 1,8 × 0,30), es decir, 740 euros/mes. Por lo tanto, la «vivienda asequible» del art. 12 PRDL está por encima de lo que en teoría puede pagar sin sobreendeudarse (más del 30%) esta familia (740 euros/mes vs 835 euros/mes). A la inversa ocurre, en el distrito 09 de Reus (norte), donde su mediana de renta por unidad de consumo es 25.550 euros, y, por lo tanto, su «techo legal» de sobreendeudamiento de este art. 12 PRDL serían 1.150 euros/mes, de manera que la vivienda asequible en ese distrito (835 euros/mes) sería mucho más barata de lo que podrían pagar sin sobreendeudarse (1.150 euros/mes), beneficiándoles injustamente.

Por lo tanto, no consideramos la definición ofrecida por el PRDL como adecuada para llevar a cabo políticas de vivienda acertadas, como sucede con muchas definiciones del art. 3 Ley 12/2023, lo que ya advertimos antes de su aprobación[71].

5. CONCLUSIONES

El PRDL de 21-7-2026 profundiza (y el RDL 29/2026 pretende consolidar) en una tendencia ya iniciada con la Ley 12/2023 y las sucesivas normas catalanas: la sustitución progresiva de la libertad contractual y de la seguridad jurídica civil por una intervención administrativa creciente del mercado de la vivienda, con un incremento del riesgo de inconstitucionalidad en varios de sus preceptos. Por ello pensamos que, de consolidarse las medidas analizadas en este trabajo, se dificultará aún más el acceso a la vivienda,

[69] Calcular la renta mediana (como exige el art. 20 PRDL) atendiendo al tamaño medio del hogar (2,6 para Reus) sería estadísticamente inapropiado.

[70] Viene definido como: «Para determinar el número de unidades de consumo, se emplea en todos los países de la UE la escala de la OCDE modificada, que asigna un peso de 1 al primer adulto del hogar, 0,5 al resto de los miembros de 14 o más años y 0,3 a los menores de 14 años» (INE, *Atlas de distribución de renta de los hogares (ADRH)*, octubre 2025; disponible en https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ADRH2023.htm [Consulta: 11 agosto 2026]; concepto en Explorador Social, disponible en https://se-spain-metadata.socialexplorer.com/Atlas_Distribucion_Renta.pdf [Consulta: 11 agosto 2026]).

[71] NASARRE AZNAR, Sergio, *El proyecto de ley de vivienda 2022*, op. cit., pp. 12-14.

especialmente en alquiler[72]. Más concretamente (de aplicación también *mutatis mutandis* a las medidas equivalentes en el RDL 29/2026):

1. El PRDL distorsiona el concepto de «vivienda». Al equiparar «vivienda temporal» y el arrendamiento de habitaciones a la «vivienda habitual», el PRDL no solo carece de fundamento dogmático (art. 47 CE y textos internacionales), sino que «valida» legalmente formas de infravivienda, al tiempo que extiende protecciones (como el control de renta) a colectivos que no las necesitan (expatriados u desplazados con vivienda alternativa, independientemente de sus rentas), generando el problema añadido de la *misallocation*. Además, atendiendo al resultado hasta la fecha en Cataluña de la Ley 11/2025, la asimilación del alquiler de temporada al residencial no solo implica una reducción drástica de este, sino que no aumenta la oferta residencial, la cual sigue bajando desde que se controló la renta en marzo de 2024.
2. Varias medidas previstas en el PRDL -la restricción a las «compras especulativas» (art. 2.2), el reparto asimétrico y, en ocasiones, sin compensación, de la prohibición de «desahucio a ninguna parte» (art. 3.1) y la limitación a perpetuidad de precios de reventa (art. 9)- vulnerarían el art. 33 CE, la competencia estatal en Derecho civil (art. 149.1.8ª CE) y, en el caso de las restricciones a la compra de viviendas, la libre circulación de capitales del art. 63 TFUE. También es criticable la insistencia en dar contenido al nuevo ente público CASA 47 (tanteos y retractos, marcar el precio de la vivienda a perpetuidad aunque salga al mercado privado, entre otros), atendiendo a antecedentes poco alentadores (como la Sociedad Pública de Alquiler), que ponen en duda su eficacia real para mejorar el acceso a la vivienda.
3. Algunas medidas crean más inseguridad jurídica (art. 9.3 CE), como hacer prevalecer la palabra del arrendatario sobre el estado final de la vivienda (art. 1.18), el régimen de gastos en relación con el control de renta (arts. 10 y 1.12), una nueva prórroga forzosa y extraordinaria de los contratos de arrendamiento (DT 1ª y DF 3ª), el concepto de «gran tenedor» (art. 2.1), la progresiva ampliación de los efectos de declaración de «zona de mercado

[72] El RDL 29/2026 entró en vigor en prácticamente su totalidad el 8-10-2026. Teniendo en cuenta que proviene del finalmente no convalidado RDL 26/2026 el 2-10-2026, un primer estudio cifra en 4.235 inmuebles los retirados del mercado de alquiler residencial en diez días, se entiende, entre ese 2 de octubre al 12 de octubre de 2026 (https://www.eleconomista.es/vivienda-inmobiliario/noticias/14020545/10/26/alerta-inmobiliaria-los-decretos-de-vivienda-de-sanchez-amenazan-con-desplomar-la-oferta-de-alquiler-hasta-un-30.html; [Consulta: 18 octubre 2026]).

residencial tensionado» (art. 2.2) y la aplicación retroactiva de las prórrogas forzosas nuevas (de 2023) y de la congelación de rentas a viviendas aun no estando en zonas tensionadas (en el RDL 29/2026) en los contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad (art. 2.3).

4. La imposición de forma escrita a instancia del arrendatario y el régimen sancionador asociado (art. 1.19-1.20) consolidan una tendencia, iniciada en Cataluña en 2015, de trasladar el contrato privado de arrendamiento al terreno del Derecho administrativo sancionador, en tensión con la competencia civil estatal.
5. El concepto de «vivienda asequible» (art. 12) lo reduce, en realidad, a un mero cálculo, lo que está desaconsejado por la ONU al no recoger bien todos los elementos que conforman la asequibilidad de una vivienda. Además, tal y como viene configurado, contiene dudas metodológicas y su aplicación puede dar lugar a situaciones injustas e ineficientes.

Vemos, sin embargo, como positivo del Proyecto la posibilidad de hipoteca mobiliaria sobre componentes de la construcción industrializada (art. 16); el anuncio de una regulación de «proveedores sociales de vivienda asequible» inspirada en las *housing associations* británicas; exigir más medidas sociales a las SOCIMI a cambio de sus beneficios fiscales (*quid pro quo*); y el nuevo régimen de reparaciones arrendaticio (art. 1.13) y los tanteos y retractos para los arrendatarios en caso de venta en bloque (art. 1.15).

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE LA VIVIENDA DE CATALUÑA, *Memoria 2024*, 2025. Disponible en: https://agenciahabitatge.gencat.cat/ca/Pagines/agencia/qui-som-i-que-fem/memories-activitat/Memòria_AHC_2024.pdf [Consulta: 11 agosto 2026].

CABALLÉ FABRA, Gemma, *La intermediación inmobiliaria ante los nuevos retos de la vivienda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

DOMÉNEC, Gabriel, «La eficacia temporal de los decretos-leyes no convalidados. El caso de la prórroga extraordinaria prevista en el Real Decreto-ley 8/2026», *Hay Derecho*, 27-3-2026. Disponible en: https://www.hayderecho.com/2026/03/27/la-eficacia-temporal-de-los-decretos-leyes-no-convalidados-el-caso-de-la-prorroga-extraordinaria-prevista-en-el-real-decreto-ley-8-2026/ [Consulta: 11 agosto 2026].

FIERRO RODRÍGUEZ, Diego, «El 'hackeo constitucional' con la vivienda al que se ha referido Sergio Nasarre», *Economist & Jurist*, 27-6-2026. Disponible en

https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/el-hackeo-constitucional-con-la-vivienda-al-que-se-ha-referido-sergio-nasarre/ [Consulta: 11 agosto 2026].

FRANCKE, Marc et al., *Buy-to-Live vs. Buy-to-Let: Homeownership and Residential Sorting in Housing Markets*, 2025. Disponible en https://ssrn.com/abstract=4480261 [Consulta: 11 agosto 2026].

HOUSING ADVISORY BOARD, *Housing Advisory Board recommendations to the European Commission*, 2025. Disponible en https://housing.ec.europa.eu/document/download/e8944c5e-6098-495c-8ecd-da7da9738588_en?filename=Housing%20Advisory%20Board%20recommendations%20to%20the%20European%20Commission%20-%202025.pdf [Consulta: 11 agosto 2026].

INE, *Atlas de distribución de renta de los hogares (ADRH)*, octubre 2025; disponible en https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ADRH2023.htm; concepto en Explorador Social. Disponible en https://se-spain-metadata.socialexplorer.com/Atlas_Distribucion_Renta.pdf [Consulta: 11 agosto 2026].

KHOLODILIN, KONSTANTIN, «The effects of government interventions on housing market: A meta-study of empirical literature», *Journal of Housing Economics* 73 (2026), pp. 1-14.

NASARRE AZNAR, Sergio,

- «La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo», *Revista crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 747, 2015, pp. 205-252.
- «El control de la renta de los arrendamientos urbanos de vivienda en Cataluña: el riesgo de excluir a los ya excluidos», *Hay Derecho*, 28-10-2020. Disponible en https://www.hayderecho.com/2020/10/28/control-renta-arrendamientos-urbanos-vivienda-cataluna-riesgo-excluir/ [Consulta: 11 agosto 2026].
- *El proyecto de ley de vivienda 2022*, Apuntes FEDEA 2022/11, abril 2022. Disponible en https://housing.urv.cat/wp-content/uploads/2022/04/SNasarre-ProyeLeyViviFEDEA-2022.pdf [Consulta: 11 agosto 2026].
- «La otrora propiedad privada de la vivienda», *Revista Registradores*, núm. 112, abril 2026, pp. 40 y 41.

NASARRE AZNAR, Sergio (coord.), *Concrete actions for social and affordable housing in the EU*, FEPS (Foundation for European Progressive Studies), 2021. Disponible en https://feps-europe.eu/publication/775-concrete-actions-for-social-and-affordable-housing-in-the-eu/ [Consulta: 11 agosto 2026].

NASARRE, Sergio Y LAMBEA, N., «Affordable and Social Housing in the EU», en A. Biondi and O. Ștefan (eds), *Elgar Encyclopaedia of European Law, Cheltenham*, UK and Northampton, MA, USA, 2026, Edward Elgar Publishing. Disponible en https://doi.org/10.4337/9781800885240.affordable.social [Consulta: 11 agosto 2026].

NASARRE, Sergio Y SIMÓN, Héctor, «La constitucionalidad de las restricciones a la adquisición de vivienda por razón de su destino», *InDret*, núm. 3/2026. Disponible en https://indret.com/la-constitucionalidad-de-las-restricciones-a-la-adquisicion-de-vivienda-por-razon-de-su-destino/ [Consulta: 11 agosto 2026].

NASARRE, Sergio, SIMÓN, Héctor Y ARISTE, 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, septiembre-octubre 2025, pp. 2409-2463.

RUDDEN, Bernard, «Soviet Housing Law», *The International and Comparative Law Quarterly*, Apr., 1963, Vol. 12, No. 2, pp. 591-630.

UN-HABITAT, *Affordable Land and Housing in Europe and North America*, United Nations Human Settlements Program, 2011. Disponible en https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Europe%20and%20North%20America.pdf [Consulta: 11 agosto 2026].

XERRI, Kurt, «The Formal Requirements for post-2010 Residential Letting Contracts: A Positive Reform or a Retrograde Step?«, *Id-Dritt*, Vol. XXVII, 2017.

XERRI, Kurt, *Renting Immovables in Twenty-First Century Malta: Does the Law Provide a Level Playing Field?*, BDL Publishing, 2018.

Fecha de recepción: 22.09.2026

Fecha de aceptación: 01.10.2026