Actualidad Jurídica Uría Menéndez, 71, octubre 2026, pp. 87-102

Artículos

A VUELTAS CON CATALUÑA Y LA VIVIENDA

Rafael García-Perrote Martínez

Abogado del Área Mercantil de Uría Menéndez (Barcelona)

A vueltas con Cataluña y la vivienda

Este artículo analiza las principales novedades normativas introducidas en Cataluña en materia de vivienda durante 2025 y 2026 mediante el Decreto Ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas, el Decreto Ley 2/2025, de 25 de febrero, y la Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda, de contenido muy similar al anterior, y, por último, la Ley 11/2026, de 9 de julio, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, con el objeto de ofrecer, a vista de pájaro, un resumen de las principales medidas introducidas estas normas, que profundizan en la regulación del sector de la vivienda con la intención de solventar una cuestión que se ha convertido en un problema social de primera magnitud. Como puede observarse, el sector de la vivienda se está convirtiendo en un ámbito cada vez más regulado, que cabalga entre el derecho privado y el derecho administrativo.

PALABRAS CLAVE:
Vivienda; Cataluña; Zona de mercado residencial tensionado; Arrendamiento de vivienda; Arrendamiento de temporada; Contención de rentas.

Revisiting Housing in Catalonia

Catalonia introduced a series of significant housing reforms in 2025 and 2026. The article reviews the main changes under Decree-Law 1/2025 of 28 January on urgent rent-control measures; Decree-Law 2/2025 of 25 February; Law 11/2025 of 29 December on planning and housing measures, whose content closely resembles that of Decree-Law 2/2025; and Law 11/2026 of 9 July on fiscal, financial, administrative and public-sector measures. It provides an overview of the main measures introduced by this legislation, which extends regulation of the housing sector in an effort to address a pressing social problem. Taken together, these developments illustrate how housing is becoming increasingly regulated, with private-law relationships and administrative controls both shaping the sector.

KEY WORDS:
housing; Catalonia; stressed residential market area; residential leases; temporary leases; rent control.

FECHA DE RECEPCIÓN: 26-09-2026

FECHA DE ACEPTACIÓN: 01-10-2026

García-Perrote Martínez, Rafael (2026). A vueltas con Cataluña y la vivienda. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 71, pp. 87-102 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción: ¿de dónde venimos?

Cataluña se caracteriza por disponer de un amplio abanico normativo en materia de vivienda, fruto de más de tres lustros de intervención legislativa continuada.

La piedra angular de esta regulación es la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que entró en vigor el 9 de abril de 2008[1] (la "Ley de Vivienda de Cataluña") y que se complementa con el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto[2], que incide en la vivienda de forma complementaria en la medida en que el urbanismo actúa como "infraestructura" de aquella.

Como normas complementarias, pero también de gran calado, encontramos el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria[3], que introdujo los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de viviendas provenientes de ejecuciones hipotecarias entre grandes tenedores; la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética[4], y la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de personas en riesgo de exclusión residencial[5], cuyo núcleo principal fue la introducción de la figura del alquiler social; y, finalmente, el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda[6], cuyas medidas relativas a la vivienda, anuladas en gran parte por la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de enero de 2021[7], fueron posteriormente reintroducidas mediante la Ley 1/2022, de 3 de marzo, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda[8].

A este conjunto de normas deben añadirse la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (la "Ley de Vivienda Estatal")[9], que aborda tanto la vivienda de protección oficial como la

1 BOE-A-2008-3657 Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

2 BOE-A-2010-13883 Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.

3 BOE-A-2015-6016 Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria.

4 BOE-A-2015-9725 Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

5 BOE-A-2017-522 Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

6 BOE-A-2020-2509 Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

7 Relativa al recurso 2577-2020, que puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-2835.

8 BOE-A-2022-4208 Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

9 Véase el artículo 18.1 de la Ley de Vivienda Estatal.

contención de rentas en el ámbito de la legislación de arrendamientos urbanos[10], y la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, de naturaleza tributaria[11].

Lo cierto es que la evolución de la regulación en materia de vivienda en Cataluña siempre ha venido marcada por el equilibrio (o la falta de este) parlamentario, lo que ha llevado al empleo del decreto ley como mecanismo legislativo, si no preferido, sí muy habitual, y, por tanto, sujeto a posterior convalidación. En ocasiones, el decreto ley no ha podido ser convalidado, como sucedió con el Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda, que, a grandes rasgos, estableció nuevos derechos de tanteo y retracto y extendió el régimen del arrendamiento de vivienda al arrendamiento de vivienda de temporada con carácter general, salvo cuando este tuviera una finalidad propiamente vacacional o recreativa, e incorporó el correspondiente régimen sancionador[12].

Asimismo, el vaivén legislativo se ha visto condicionado por las numerosas ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha actuado como árbitro y freno de la actividad legislativa autonómica en esta materia, aunque en muchos casos su intervención ha propiciado un efecto bumerán, al limitarse a aspectos formales sin entrar (o sin querer entrar) en el fondo del asunto. Así, la Ley 24/2015 fue parcialmente anulada y posteriormente reintroducida, salvando las tachas de nulidad, por la Ley 4/2016; el Decreto Ley 17/2019 fue anulado por no concurrir los requisitos de urgencia que habilitan el recurso al decreto ley y sus medidas fueron reintroducidas mediante la Ley 1/2022; y la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda (la "Ley de Contención de Rentas") fue anulada en sus aspectos principales por invadir la competencia estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales, ex artículo 149.1.8ª de la Constitución española ("CE"). Posteriormente, mediante la negociación parlamentaria en vísperas de las elecciones generales de 2023, se alcanzó un acuerdo para incluir sus principales medidas en la Ley de Vivienda Estatal.

De todo lo anterior cabe extraer dos conclusiones principales: de un lado, que el sector de la vivienda constituye un campo de batalla parlamentario y legislativo de primer orden y, por otro, que ha trascendido el ámbito del derecho privado, hasta aproximarse a la condición de sector regulado, mientras que tradicionalmente la intervención regulatoria se limitaba a los usos del suelo mediante la legislación urbanística.

Ello es, además, especialmente notable en el mercado del arrendamiento y, contraintuitivamente (o tal vez no), dicha intervención ha provocado efectos diametralmente opuestos a los perseguidos: se ha producido una muy notable reducción de la inversión en vivienda y, en particular, en

10 La regulación en materia de contención de rentas incluida en la Ley de Vivienda Estatal bebe directamente del precedente introducido por la Ley de Contención de Rentas, que fue pionera en la introducción en el ordenamiento jurídico español de las limitaciones de rentas arrendaticias en arrendamientos de vivienda. Esta norma, sin embargo, fue en gran medida anulada por el Tribunal Constitucional mediante las Sentencias del Pleno del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo de 2022, 57/2022, de 7 de abril, y 118/2022, de 29 de septiembre, sobre la base de que la regulación de la renta en el contrato de arrendamiento es un elemento nuclear del negocio jurídico y define los derechos y obligaciones esenciales de las partes y, por tanto, la norma invadía la competencia estatal en materia de la regulación de las bases de las obligaciones contractuales prevista en el artículo 149.1.8.º de la Constitución española.

11 BOE-A-2015-9206 Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012.

12 Para más información, véase GARCÍA-PERROTE MARTÍNEZ, Rafael (2024). Las nuevas medidas de la Generalitat de Cataluña en materia de vivienda. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 64, mayo 2024, pp. 153-166.

el sector de la promoción de vivienda para alquiler (*build to rent*), así como una retirada masiva de la oferta de alquiler de vivienda de larga duración en favor de modalidades de arrendamiento no reguladas, singularmente el arrendamiento de temporada o el destinado a oficinas, lo que ha llevado a una mayor tensión en el sector residencial.

A ello debe añadirse, en el caso particular de Barcelona, la escasez de suelo propia de su ubicación geográfica y la ausencia de una coordinación eficaz entre administraciones a nivel metropolitano, factores que, junto con la obligación de destinar el 30 % de las nuevas promociones (y de las grandes rehabilitaciones[13]) a vivienda de protección oficial, sin posibilidad de monetización ni de reubicación en otros solares, han acabado por hundir la promoción de vivienda.

Así, a 31 de diciembre de 2024, el legislador se encontraba, por tanto, en la siguiente situación: la Ley de Vivienda Estatal habilitaba la aplicación del régimen de contención de rentas; se habían declarado 241 municipios catalanes —que agrupan al 90 % de la población— como zonas de mercado residencial tensionado; y se había producido un notable trasvase de la oferta de alquiler residencial hacia otras modalidades contractuales. El resultado fue, en definitiva, el efecto radicalmente opuesto al perseguido: por un lado, la reducción de la oferta incrementó la tensión en el mercado residencial; por otro, los propietarios endurecieron las condiciones de acceso al arrendamiento de vivienda permanente ante la protección legal ofrecida a los arrendatarios en situación de impago, tanto a nivel estatal, mediante la existencia de una suspensión de desahucios, como a nivel autonómico, mediante la obligación de ofrecer alquiler social. Ante esta situación y el radical trasvase de la oferta de alquiler de la modalidad de vivienda permanente a la modalidad de temporada, el legislador autonómico se planteó cómo podía reaccionar, pues la Ley de Vivienda Estatal no incluía un régimen sancionador propio y el único mecanismo para combatir la formalización de contratos de arrendamiento de temporada en elusión del régimen legal restrictivo era acudir al régimen general del fraude de ley previsto en el Código Civil[14], lo que requería la correspondiente declaración judicial.

2. El Decreto Ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas

2.1. El punto de partida: la fuga hacia el arrendamiento de temporada como medida de elusión de las limitaciones impuestas al arrendamiento de vivienda permanente

El paquete de medidas introducido en el sector del arrendamiento a partir de la entrada en vigor de la Ley de Vivienda Estatal y la declaración de 241 municipios catalanes como zonas de mercado residencial tensionado dio como resultado una fuga masiva de la oferta de arrendamiento de vi-

13 En este sentido, la Ley de Vivienda de Cataluña define *gran rehabilitación* en su artículo 3.h) como "*el conjunto de obras que consisten en el derribo de un edificio salvando únicamente sus fachadas o constituyen una actuación global que afecta a la estructura o al uso general del edificio o vivienda rehabilitados*".

14 Véase el artículo 6.4 del Código Civil.

vienda de larga duración hacia otras modalidades, principalmente el arrendamiento de temporada. Cabe presumir razonablemente que una parte relevante de estos contratos eran, en realidad, contratos formalizados en fraude de ley, articulados mediante la práctica habitual de suscribirlos por períodos inferiores a un año (bajo la premisa —incorrecta, por otra parte— de que ello dotaría al contrato de una nota de temporalidad de la que carecían los contratos de plazo superior al año) con la finalidad de acogerse a la libertad de pacto propia de esta modalidad contractual.

Esta circunstancia planteaba, ya antes del Decreto Ley 1/2025[15], una consecuencia jurídica relevante conforme al artículo 6.4 del Código Civil: "*los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir*". Es decir, aun cuando tales contratos se hubieran formalizado bajo el paraguas de una modalidad contractual lícita, como la finalidad no era otra que eludir el régimen del título II de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos ("LAU"), tales contratos deberían quedar, en rigor, sujetos al régimen de contención de rentas. Ahora bien, el único efecto (que además requeriría declaración judicial) sería la restitución del importe cobrado en exceso, junto con el correspondiente interés legal, pero no cabía la imposición de sanción alguna, por aplicación del principio de tipicidad propio del derecho administrativo sancionador.

2.2. Justificación y finalidad de la norma

La exposición de motivos del Decreto Ley 1/2025 resulta reveladora en dos aspectos. En primer lugar, reconoce que la reducción del número de viviendas vacías se ha visto contrarrestada por la disminución de la oferta, especialmente de vivienda asequible, ante la ausencia de promoción por parte de la propia Administración. En segundo lugar, admite que, mientras no exista una regulación completa del arrendamiento de vivienda —la denominada "LAU catalana", cuya regulación en el libro VI del Código Civil de Cataluña permanece en fase de anteproyecto desde 2022 y que regula el arrendamiento de temporada con finalidad de vivienda sujeto al régimen de contención de rentas en contraposición al arrendamiento de temporada con finalidad propiamente vacacional—, resulta conveniente adoptar medidas para evitar el empleo fraudulento de las figuras contractuales existentes.

El contenido sustantivo del Decreto Ley se articula, en consecuencia, en torno al establecimiento de un régimen sancionador mediante dos modificaciones normativas: la de la Ley de Vivienda de Cataluña —que introdujo nuevas obligaciones de información contractual y un catálogo de sanciones en materia de contención de rentas— y la del Código de Consumo de Cataluña, que crea un nuevo tipo infractor.

15 BOE-A-2025-5051 Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas, que fue convalidado mediante la Resolución 108/XV del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto-ley 1/2025, de medidas urgentes en materia de contención de rentas (BOE.es - DOGC-f-2025-90048 Resolución 108/XV del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto-ley 1/2025, de medidas urgentes en materia de contención de rentas).

2.3. Obligaciones de información contractual

El Decreto Ley 1/2025 introduce obligaciones de información en tres momentos distintos de la relación arrendaticia.

En primer lugar, en toda publicidad de una vivienda ubicada en una zona de mercado residencial tensionado debe hacerse constar el precio resultante de la aplicación del índice de referencia o, en su caso, la renta del contrato anterior, conforme al nuevo artículo 59.g) de la Ley de Vivienda de Cataluña.

En segundo lugar, como información mínima de toda oferta de arrendamiento, debe indicarse el precio y su forma de cálculo —esto es, si procede del índice de referencia o del contrato previo—, así como la eventual condición de gran tenedor del arrendador, sin perjuicio de la información que ya debía facilitarse con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto Ley 1/2025.

En tercer lugar, en la formalización del contrato, deben hacerse constar el precio y su forma de cálculo, la condición de gran tenedor del arrendador y la finalidad del contrato. Además, debe entregarse el documento justificativo del precio que resultaría de la aplicación del índice o del contrato previo.

2.4. El régimen sancionador

El Decreto Ley 1/2025 tipifica como infracciones muy graves: (i) el incumplimiento del régimen de contención de rentas mediante la fijación de una renta que exceda el límite permitido en más de un 30 %; (ii) no hacer constar la finalidad del contrato o consignar una finalidad fraudulenta; y (iii) repercutir gastos de gestión inmobiliaria o de formalización del contrato cuando no sean legalmente repercutibles.

Se tipifican como infracciones graves: (i) no hacer constar en la publicidad o en las ofertas la renta resultante del índice o del contrato anterior, así como la condición de gran tenedor; (ii) el incumplimiento del régimen de contención de rentas mediante la fijación de una renta que exceda el límite permitido hasta en un 30 % inclusive; y (iii) no hacer constar en el contrato si la renta procede del índice o del contrato anterior, o la condición de gran tenedor del arrendador.

Conviene recordar que las infracciones muy graves llevan aparejada una multa[16] de entre 90.001 y 900.000 euros, mientras que las infracciones graves se sancionan con multas de entre 9.001 y 90.000 euros, sin perjuicio de que, en aplicación del criterio de proporcionalidad, puedan aplicarse a las infracciones muy graves y graves los tramos de sanciones graves y leves, respectivamente, sin que por ello se altere la calificación de la sanción.

Como se puede observar, se trata, en definitiva, de un régimen sancionador notablemente severo por la elevada cuantía de las multas previstas.

16 Véase el artículo 118 de la Ley de Vivienda de Cataluña.

2.5. La reforma del Código de Consumo

Por lo que respecta al derecho de consumo, el Decreto Ley 1/2025 tipifica como infracción en esta materia la formalización de contratos en fraude de ley cuando quede acreditada la finalidad de vivienda permanente; a estos efectos, si no se hace constar la finalidad en el contrato, se presume que este se destina a vivienda permanente. Esta infracción se califica como grave y es sancionable con multa de entre 10.001 y 100.000 euros.

Asimismo, se consideran infracciones administrativas en materia de disciplina de mercado y defensa de los consumidores las actuaciones previstas en el título IV de la Ley de Vivienda de Cataluña, relativo a la protección de los consumidores en materia de vivienda, cuando se incumplan las limitaciones legales relativas a (i) la suscripción de seguros; (ii) las pólizas de responsabilidad civil y garantías de cualquier tipo; (iii) la presentación y entrega de la documentación e información exigida por la normativa de vivienda en la transmisión y el arrendamiento de viviendas; y (iv) el cumplimiento de los requisitos relativos a las ofertas y a la publicidad.

3. El Decreto Ley 2/2025, de 25 de febrero, y la ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda

3.1. Relación entre ambas normas

Resulta oportuno analizar conjuntamente el Decreto Ley 2/2025[17] y la Ley 11/2025[18], dado su contenido sustancialmente similar, estructurado en torno a una primera sección de naturaleza urbanística, con especial incidencia en la vivienda de protección oficial, y una segunda sección dedicada a la regulación en materia de vivienda.

Es importante señalar que el Decreto Ley 2/2025 fue convalidado por el Parlamento de Cataluña en la sesión celebrada el 9 de abril de 2025, mediante la Resolución 169/XV —es decir, que la aprobación de la Ley 11/2025 no obedece a una falta de convalidación del decreto ley ni a su reintroducción por vía del trámite parlamentario ordinario— y que la posterior aprobación de la Ley 11/2025 respondió a una doble finalidad: de un lado, introducir ajustes puntuales en la regulación preexistente; de otro, reforzar la intervención administrativa en materia de vivienda. Entre los ejemplos más destacados de este refuerzo cabe citar la extensión de las limitaciones de renta al arrendamiento de temporada y al de habitaciones, la creación de un cuerpo inspector propio y el ajuste de determinadas previsiones disfuncionales en materia de derechos de tanteo y retracto.

17 BOE-A-2025-8490 Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, que fue convalidado mediante la Resolución 169/XV del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto-ley 2/2025, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo (BOE.es - DOGC-f-2025-90080 Resolución 169/XV del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto-ley 2/2025, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo).

18 BOE-A-2026-5547 Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo.

3.2. Medidas en materia de vivienda: nuevos conceptos y refuerzo inspector

Ambas normas introducen dos nuevos conceptos en la Ley de Vivienda de Cataluña. Por un lado, el de "contrato en fraude", entendido como aquel que, de forma intencionada, desvirtúa los derechos previstos en la normativa aplicable. Por otro, el de "discriminación indirecta", que se produce cuando una disposición normativa, un pacto convencional o una previsión unilateral ocasiona una desventaja a una persona frente a otra en el ejercicio de su derecho a la vivienda, salvo que dicha previsión tenga una finalidad legítima que la justifique objetiva y razonablemente.

En el plano institucional, se refuerzan de forma notable las medidas inspectoras: (i) se crea la Comisión de Supervisión de Contratos de Arrendamiento de Vivienda, órgano situado a caballo entre las materias de vivienda, consumo y turismo, cuya función es supervisar los derechos de los consumidores, controlar los anuncios publicados en portales y demás medios de difusión de la oferta de arrendamiento, y coordinar el cumplimiento normativo en el ámbito del arrendamiento de viviendas; y (ii) se instaura la figura del "inspector de vivienda", a quien se atribuye la condición de autoridad pública, con las consiguientes consecuencias en el ámbito penal en caso de desobediencia u obstrucción a su función (a modo de ejemplo, se reconoce a las actas que estos inspectores levanten en el marco de sus actuaciones la presunción de veracidad y se les atribuye un amplio catálogo de funciones —tales como investigar infracciones, advertir de irregularidades [incluso en la ejecución de obras], proponer medidas cautelares, etc.—).

Por último, y mientras no se efectúe el desarrollo reglamentario, se establece que los grandes tenedores deberán comunicar a la Agencia de la Vivienda su condición de tales desde el momento en que cumplan los requisitos para ser calificados como tales.

3.3. Novedades en materia de arrendamiento de temporada

Una de las reformas de mayor trascendencia práctica es la introducida en el arrendamiento de temporada (que sigue, en gran medida, la regulación que se trató de introducir mediante el Decreto Ley 6/2024, que no fue convalidado).

La nueva regulación distingue entre, de un lado, el arrendamiento de temporada por razones profesionales, laborales, de estudios, de atención o asistencia médica, de situaciones de espera de entrega de la vivienda, de regreso a la residencia habitual u otros usos análogos (en el que subyace una finalidad residencial, si bien de naturaleza temporal); y, de otro, el arrendamiento con finalidad exclusivamente recreativa, vacacional o de ocio (que carecerían, por tanto, de dicha finalidad residencial, en la medida en la que se aproximan a un uso turístico, si bien debe tener una duración superior a 31 días para no quedar sujetos a la normativa de turismo[19]).

El arrendamiento de temporada con finalidad residencial —es decir, el primero de los supuestos descritos— queda ahora sujeto al régimen general del arrendamiento de vivienda permanente en materia de renta, fianza, garantías, repercusión de gastos y elevación de renta por mejoras

19 De conformidad con la definición de *estancia de temporada* contenida en el artículo 2.h) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña (BOE-A-2002-14081 Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña).

y, por tanto, a las limitaciones que la Ley de Vivienda Estatal introdujo en la LAU: límite máximo de precio si el inmueble está en una zona de mercado residencial tensionado, fianza máxima de una mensualidad, imposibilidad de repercutir los gastos de gestión inmobiliaria, actualización de la renta conforme al Índice de Referencia para la Actualización de Arrendamientos de Vivienda (también conocido como IRAV), etc.

Además, deberá hacerse constar y acreditar la finalidad del contrato; en caso contrario, se calificará como arrendamiento de residencia permanente (y, por tanto, quedará sujeto a prórrogas anuales en favor del arrendatario hasta alcanzar una duración de cinco o siete años en función de si el arrendador es persona física o jurídica).

Asimismo, en caso de prórroga o de celebración de un nuevo contrato entre las mismas partes, se presume que se trata de un arrendamiento de residencia permanente, salvo que pueda acreditarse que la prórroga responde a la persistencia de la causa temporal originaria (con lo que se pretende evitar que se concatenen contratos en fraude de ley para evitar las limitaciones propias del arrendamiento de vivienda permanente o, tras la modificación introducida, la prórroga obligatoria).

3.4. Novedades en materia del arrendamiento de habitaciones

La nueva regulación positiviza el arrendamiento de habitaciones y lo define como aquel contrato en el que la parte arrendadora atribuye a la parte arrendataria el uso exclusivo de una habitación, junto con el derecho a utilizar otras estancias o espacios de uso común.

Es importante señalar que se establece expresamente que, cuando se formalicen estos contratos, deberán respetarse los límites de ocupación derivados de la cédula de habitabilidad.

Resulta relevante que, con independencia de que el arrendador sea persona física o jurídica, esta modalidad no desnaturaliza el carácter de arrendamiento de vivienda ni excluye la aplicación de sus reglas.

En consecuencia, la renta total percibida por el arrendador por el conjunto de habitaciones no podrá exceder de la renta máxima aplicable a la vivienda cuando esta se encuentre en una zona de mercado residencial tensionado.

En el plano sancionador, se refuerza la sanción —calificada como grave— por no suministrar información a la Administración, y se elimina el anterior requisito de que dicha información fuera, además, veraz.

3.5. Novedades en materia de derechos de tanteo y retracto

En primer lugar, se introduce en el artículo 15.2, tercer párrafo, de la Ley de Vivienda de Cataluña una habilitación general en favor de la Administración de la Generalitat para el ejercicio de derechos de tanteo y retracto respecto de la transmisión de viviendas situadas en zonas declaradas como de mercado residencial tensionado, que servirá de fundamento para el desarrollo de los

derechos de tanteo que se introducen (o cuyo ámbito de aplicación se amplía notablemente) mediante el Decreto Ley 2/2025 y la Ley 11/2025.

Así, se amplía el ámbito objetivo de los derechos de tanteo y retracto previstos en el artículo 2 del Decreto Ley 1/2015, de modo que, en adelante, quedarán sujetas a estos derechos (i) las transmisiones de viviendas ubicadas en una zona de mercado residencial tensionado cuando el propietario esté inscrito, o deba estarlo, en el Registro de Grandes Tenedores; y (ii) las adjudicaciones de viviendas en subasta judicial o administrativa.

Se exceptúan de lo anterior y, por tanto, no quedan sujetas a derechos de tanteo y retracto las transmisiones de viviendas de obra nueva o resultantes de un proceso de gran rehabilitación en el plazo de un año desde la obtención de la cédula de habitabilidad y las primeras transmisiones entre sociedades del mismo grupo, sin que en ambos casos exista obligación de inscripción como vivienda vacía o gran tenedor durante dicho año.

Ello supone una ampliación por parte de la Ley 11/2025[20] respecto del régimen introducido por el Decreto Ley 2/2025, que excluía únicamente "*las transmisiones de viviendas de nueva construcción que se hagan a personas físicas para su uso propio*"[21].

Adicionalmente, se incluye en el apartado h) del artículo 2 del Decreto Ley 1/2015 la previsión expresa de que la Administración de la Generalitat no ejercerá los derechos de tanteo y retracto respecto de las adquisiciones de viviendas por personas físicas cuando estas (i) estén inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial, (ii) se comprometan a solicitar, en el plazo de un mes desde la adquisición, la calificación, con carácter permanente, de la vivienda como de protección oficial y (iii) se comprometan a destinar la vivienda a residencia permanente durante un plazo de diez años. Para que esta excepción a los derechos de tanteo y retracto opere, los adquirentes deberán acogerse expresamente a ella y, en caso de incumplimiento de los requisitos previstos en la norma, la Administración dispondrá del correspondiente derecho de retracto.

Es importante señalar que en el nuevo apartado 4 del artículo 2 del Decreto Ley 1/2015 se prevé expresamente que toda vivienda adquirida por la Administración en ejercicio de un derecho de tanteo o retracto quedará calificada de forma permanente como vivienda de protección oficial, con independencia de que el precio de adquisición mediante el ejercicio de tales derechos supere el precio máximo que resultaría de la aplicación del módulo correspondiente. Además, el precio máximo de venta, en adelante, quedará determinado no por el módulo correspondiente, sino por el precio de adquisición satisfecho por la Administración, incrementado en función de la variación interanual del índice de precios al consumo para el conjunto nacional correspondiente al periodo transcurrido entre la calificación con ocasión de su adquisición en ejercicio del derecho de tanteo o retracto y la transmisión de que se trate.

20 Véase el artículo 6.1 de la Ley 11/2025.

21 Véase el artículo 6.1 del Decreto Ley 2/2025.

Además, se prorroga la vigencia del Decreto Ley 1/2015 hasta alcanzar un periodo de veinticuatro años, frente a los seis años iniciales, que ya habían sido ampliados a doce por el Decreto Ley 17/2019.

Por último, y en la medida en que la condición de gran tenedor es, por regla general, el detonante de los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración con ocasión de la transmisión de viviendas, se prevé que, mientras no se encuentre operativo el Registro de Grandes Tenedores, toda persona jurídica que transmita una vivienda situada en una zona de mercado residencial tensionado deberá declarar en la escritura pública de compraventa si ostenta o no dicha condición; en caso de declarar que no la ostenta, deberá aportar una certificación registral acreditativa de las viviendas de las que es propietaria, la cual se testimoniará en la correspondiente escritura de compraventa.

4. La Ley 11/2026, de 9 de julio, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público

A los efectos del análisis de la Ley 11/2026, es importante señalar que este artículo tiene únicamente por objeto aquellas medidas que afectan a la vivienda y, en particular, a la vivienda libre. En consecuencia, no serán objeto de análisis las cuestiones urbanísticas o relativas a la vivienda de protección oficial ni aquellas referidas a otros ámbitos del derecho.

Así, dentro del conjunto de disposiciones que la Ley 11/2026 introduce en la Ley de Vivienda de Cataluña y en otras normas relacionadas (tales como la Ley 24/2015 y el Decreto Ley 1/2015), destaca particularmente la introducción de una definición de *gran tenedor* en el artículo 3 de la Ley de Vivienda de Cataluña en los términos siguientes:

> *"s) Gran tenedor:*
>
> *1.º Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.*
>
> *2.º Las personas jurídicas que, por sí mismas o mediante un grupo de empresas, tengan la propiedad, el derecho de uso, disfrute o explotación de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial situados en territorio del Estado, o de cinco o más situados en Cataluña, con las siguientes excepciones:*
>
> - *Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2.*
> - *Las personas jurídicas que tengan en propiedad más de un 15 % de la superficie residencial útil de su parque de viviendas en Cataluña calificado como viviendas con protección oficial destinadas a alquiler.*

- *Las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.*

3.º Los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.

4.º Las personas físicas que tengan la propiedad, el derecho de uso, disfrute o explotación de diez inmuebles urbanos de uso residencial situados en territorio del Estado, o de cinco o más situados en Cataluña".

Asimismo, se añade un apartado segundo al referido artículo 3 para precisar determinadas reglas de cómputo que no habían sido positivizadas hasta la fecha y respecto de las cuales, ante las dudas interpretativas generadas, solo cabía acudir a previsiones de *soft law*, tales como secciones de "FAQ" (esto es, preguntas y respuestas frecuentes) en las que la Administración (generalmente la Agencia de la Vivienda) establecía criterios interpretativos o, por ejemplo, al informe conjunto de la Agencia de la Vivienda y la Dirección General de Tributos y Juego de Cataluña elaborado para dar respuesta a las consultas planteadas por el Colegio Notarial de Cataluña respecto del concepto de gran tenedor[22].

"*2. A los efectos del cómputo de propiedades para la definición de gran tenedor, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas:*

1.ª Las participaciones individuales en regímenes de comunidad solo computan a los efectos de este límite en la medida que, de forma acumulada, logren el equivalente a la titularidad completa, el derecho de uso, disfrute o explotación de inmuebles urbanos de uso residencial.

2.ª En el caso de viviendas con más de un titular, cuando al menos uno de ellos tenga la condición de gran tenedor, la vivienda queda sujeta a las obligaciones y limitaciones establecidas a tal efecto.

3.ª En el caso de que una finca registral comprenda un edificio formado por varias unidades susceptibles de uso residencial, se entiende que cada una de estas unidades constituye un inmueble independiente a los efectos del cómputo, con independencia de que no haya división horizontal inscrita. En tal caso, la acreditación se puede hacer mediante una certificación del Registro de la Propiedad complementada con otros documentos públicos o administrativos que acrediten la existencia de estas unidades de vivienda".

Si bien es cierto que tales reglas no resuelven todos los supuestos dudosos que podían plantearse, sí permiten delimitar con mayor claridad el concepto de gran tenedor.

Asimismo, la Ley 11/2026 lleva a cabo una importante labor de armonización, al trasladar el concepto de gran tenedor y las reglas interpretativas accesorias introducidas en la Ley de Vivienda de Cataluña al apartado 9 del artículo 5 de la Ley 24/2015, que recogía el concepto de gran tenedor

22 Dicho informe, de fecha 24 de marzo de 2026, puede consultarse en el siguiente enlace: https://record.bibliotecadigital.gencat.cat/handle/20.500.14345/2694#page=1.

a los efectos de la obligación de otorgar un alquiler social en caso de desahucio o ejecución hipotecaria de una persona vulnerable.

Así, frente al sistema anterior, en el que no se incluía una definición de gran tenedor en la Ley de Vivienda de Cataluña y coexistían dos[23] definiciones distintas de este concepto a efectos de la contención de rentas en materia de arrendamientos, por un lado, y del alquiler social, por otro, ahora la Ley de Vivienda de Cataluña establece una definición única, sin perjuicio de que, a efectos de contención de rentas y tomando como base la habilitación contenida en la Ley de Vivienda Estatal, pueda todavía considerarse gran tenedor a quien tenga más de diez viviendas (dado que la posibilidad de reducir el umbral a "cinco o más" es una habilitación que la Administración debe ejercer expresamente o, de lo contrario, será por defecto el que sea titular de "*más de 10 viviendas de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros*"[24]). Ahora bien, tomando en consideración que la Administración catalana ha reducido dicho umbral a "cinco o más" al declarar las zonas de mercado residencial tensionado, la regulación de la Ley 11/2026 es coherente y parece indicar que, a futuro, la intención de la Administración es aplicar con carácter general el umbral de "cinco o más".

Llama, sin embargo, poderosamente la atención que se considere gran tenedor a quien tenga "*diez inmuebles urbanos de uso residencial situados en territorio del Estado*", frente a los quince exigidos anteriormente por la Ley 24/2015, y que se mantenga esta vocación de extraterritorialidad de la norma, más propia de la Administración estadounidense en el ejercicio de actuaciones de seguridad nacional que de una administración de vivienda.

Entre las demás medidas que la Ley 11/2026 establece en el ámbito de la vivienda destacan las siguientes:

i. El refuerzo de la prohibición de comercializar y publicitar viviendas que carezcan de cédula de habitabilidad[25].

ii. La introducción de un nuevo artículo (66 quater) relativo al arrendamiento de habitaciones en zonas de mercado residencial tensionado, que regula con mayor detalle las particularidades de esta modalidad contractual, ampliando las novedades introducidas por la Ley 11/2025 (en el artículo 66 ter, analizado en el apartado 3 del presente artículo), para establecer que (a) la renta del conjunto de las habitaciones no podrá exceder del máximo permitido por la norma para el total del inmueble, (b) queda sujeta a este régimen cualquier modalidad de cesión de uso, arriendo, subarriendo u otra figura jurídica que persiga efectos análogos respecto de las habitaciones del inmueble, y (c) el hecho de que se trate de un arrendamiento de habitación no exime de la obligación de depositar la fianza en el Incasòl.

23 En rigor, coexistían tres, pues el Código Tributario de Cataluña, en su artículo 641-1 incluía, asimismo otra definición de gran tenedor (BOE-A-2024-6951 Decreto Legislativo 1/2024, de 12 de marzo, por el que se aprueba el libro sexto del Código tributario de Catalunya, que integra el texto refundido de los preceptos legales vigentes en Catalunya en materia de tributos cedidos).

24 Véase el artículo 3.k) de la Ley de Vivienda Estatal.

25 En este sentido, se ajustan los artículos 58 y 59 de la Ley de Vivienda de Cataluña.

iii. El refuerzo del régimen sancionador en materia de contención de rentas, de modo que ahora tendrá la consideración de sanción muy grave la repercusión de gastos que no se repercutían en el contrato inmediatamente anterior vigente sobre la misma vivienda o habitación.

iv. La tipificación como infracción leve el arrendar una vivienda sin cédula de habitabilidad[26] y no disponer de ella en el momento de su publicidad, comercialización u oferta de arrendamiento.

v. La tipificación como infracciones graves de las siguientes conductas: (a) no comunicar en tiempo y forma los datos que deben ser objeto de registro en el Registro de Grandes Tenedores o en el Registro de Vivienda Vacías y Ocupadas sin Título Habilitante; (b) no constituir la fianza exigida en los contratos de arrendamiento de habitaciones —conducta que ya estaba tipificada para los arrendamientos de viviendas completas—; (c) obstruir la labor de los inspectores de vivienda; y (d) realizar conductas infractoras en materia de arrendamiento y contención de rentas mediante contratos de subarriendo, cesión de uso u otras figuras jurídicas de efectos análogos.

5. ¿Hacia dónde vamos?

La regulación del mercado inmobiliario catalán ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años que merece una reflexión crítica sobre la eficacia (o falta de ella) de esta proliferación normativa frente a otros mecanismos de actuación en el mercado que podrían haberse adoptado (tales como, entre otros, la agilización de procedimiento de obtención de licencias, las bonificaciones en el ICIO, la mejora de la red de transporte público de interconexión metropolitana, la modificación de planeamiento para dotar de nuevo suelo residencial y el impulso de la promoción de vivienda de protección oficial).

En particular, resulta destacable que la propia Administración no haya mostrado reparo alguno en reconocer en las exposiciones de motivos de algunos textos legales (tales como el Decreto Ley 17/2019[27] o la Ley de Contención de Rentas[28]) que buena parte de la tensión del mercado de la vivienda obedece a la escasa promoción de vivienda de protección oficial o a la existencia de un

26 Este tipo infractor se refiere únicamente a viviendas que sí pueden obtener la cédula y que, en el momento de formalizar el contrato, no disponen de ella, dado que está tipificado como infracción muy grave el transmitir, alquilar o ceder el uso de una vivienda que no pueda obtener la cédula de habitabilidad (*ex* art. 123.1.c de la Ley de Vivienda de Cataluña).

27 Véanse los séptimos y octavos párrafos de la sección I de la exposición de motivos cuando establece que "*En este sentido, se constata el nivel bajo en la promoción de vivienda protegida existente desde el año 2007, tanto con respecto a los promotores públicos como a los promotores privados, paralelamente con lo que sucede con la promoción de vivienda libre. Desde el 2014, se observa que la promoción pública y privada se está recuperando, sin embargo, situada en los niveles más bajos desde el año 1992*." y "*La urgencia de las medidas previstas en la norma se pone de manifiesto si se compara el nivel bajo de promoción de vivienda protegida con su demanda elevada, reflejada en el Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial*".

28 Véase el tercer párrafo del preámbulo de la Ley de Contención de Rentas cuando dispone que "*Los retos que plantea el acceso a una vivienda digna y asequible deben abordarse prioritariamente con políticas públicas. La Generalidad y las administraciones locales se han mostrado en la última década particularmente resolutivas adoptando y ejecutando medidas dirigidas a incrementar el parque de vivienda pública y social, si bien el enorme déficit histórico en este terreno hace necesario un esfuerzo largo y sostenido para poder obtener resultados apreciables. Sin embargo, aparte de estas actuaciones, todos los informes de diagnóstico y los planes de vivienda reservan un papel específico a los instrumentos del derecho privado*".

déficit histórico de esta (en otras palabras, a la dejación de funciones de las Administraciones públicas en el ámbito de la promoción de vivienda protegida).

Esta constatación convive, sin embargo, con una creciente traslación de las consecuencias de dicha dejación de funciones al sector privado, mediante la imposición a los operadores de obligaciones adicionales (limitaciones de renta, alquiler social obligatorio, prórrogas forzosas o suspensiones de desahucios, entre otras medidas) y la aplicación de regímenes sancionadores cada vez más onerosos.

Asimismo, se observa una extensión progresiva de los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración, que, con la regulación actualmente vigente, llegarían a alcanzar incluso a compraventas en las que un gran tenedor transmite una vivienda a un particular con la finalidad de destinarla a su residencia permanente (con la sola excepción de cuando esta vivienda sea de obra nueva).

Además, a la fecha de redacción de este artículo, la Administración catalana estaba estudiando una medida de mayor calado, consistente en limitar la compra de viviendas de manera que estas solo pudieran adquirirse para destinarlas a la residencia permanente del adquirente. La propia Administración era plenamente consciente de que una medida de este tipo plantea claros problemas de constitucionalidad y de legalidad, en la medida en que (i) supone una limitación del contenido estructural del derecho de propiedad; (ii) implica una regulación de las bases de las obligaciones contractuales en lo relativo al núcleo del contrato de compraventa, sin perjuicio de que el libro VI del Código Civil de Cataluña regule dicho contrato; y (iii) comporta, indirectamente, la penalización de un negocio jurídico civil por la vía de la sanción administrativa.

Por dicho motivo, la Administración estaba explorando su introducción a través del derecho administrativo y urbanístico, articulando mecanismos combinados de derecho urbanístico, de control administrativo y de derecho administrativo sancionador, como mecanismos indirectos para regular el contenido y extensión del derecho a la propiedad urbana.

Ahora bien, el Consejo de Garantías Estatutarias, en su Dictamen 2/2026,[29] de 3 de agosto sobre la Proposición de Ley para la modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, para la adopción de medidas de contención de la especulación en zonas de mercado residencial tensionado (la "*Proposición de Ley*") concluyó por unanimidad que (i) la aplicación del procedimiento legislativo de lectura única para la aprobación de la Proposición de Ley no es conforme con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este procedimiento legislativo ni con el Estatuto de Autonomía de Cataluña ("EAC"); (ii) el contenido de la Proposición de Ley infringe el artículo 129 EAC y la competencia del Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales prevista en el artículo 149.1.8.º CE; (iii) el contenido de la Proposición de Ley vulnera los derechos de propiedad privada y de herencia recogidos en el artículo 33 CE; (iv) el contenido de la Proposición de Ley vulnera el derecho a la libertad de empresa recogido en el artículo 38 CE; y (v) la Proposición de Ley carece de certeza y previsibilidad y, por tanto, infringe el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE.

29 Dicho dictamen puede consultarse en el siguiente enlace: https://api.cge.cat/files/dictamens/file-download-list/archivos/DCGE_02_2026_contencio_compra_espec_habitatge_webCat.pdf.

Así, a la vista de todo cuanto antecede, cabe preguntarse si el perseverar en la vía de la regulación del sector de la vivienda (llegando incluso a barajarse la prohibición de comprar ¡y de heredar!), es decir, seguir avanzando en la senda de la prohibición en lugar de apostar por los incentivos y la actuación proactiva, va a dar resultados significativos que permitan mejorar verdaderamente el sector y trascender la inmediatez (y, por qué no, el titular estridente) que, tan a menudo, persiguen muchas de las iniciativas políticas.

6. Consideraciones finales

El sector de la vivienda en Cataluña constituye, cada vez en mayor medida, un ámbito extraordinariamente regulado. Las medidas adoptadas por el legislador autonómico han seguido una trayectoria de intervencionismo creciente: de los derechos de tanteo y retracto sobre viviendas adquiridas en ejecución hipotecaria y de la promoción de la puesta en el mercado de viviendas vacías, se ha pasado a una intervención directa y profunda del mercado del alquiler, y se ha llegado a plantear actualmente extender dicha intervención al propio mercado de la propiedad, acompañada de un régimen sancionador de cuantías draconianas.

Con carácter general, sin embargo, las medidas adoptadas hasta la fecha han resultado ineficaces, cuando no abiertamente contraproducentes. La Administración carece de fondos suficientes para adquirir viviendas mediante el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto; el alquiler social obligatorio ha tenido el efecto, no buscado, de expulsar del mercado del alquiler a los arrendatarios con menores ingresos, ante la reticencia de los propietarios a asumir el riesgo asociado; y la contención de rentas ha reducido de forma dramática la oferta disponible y ha provocado un trasvase de viviendas a otras modalidades arrendaticias, intensificando la tensión que, precisamente, pretendía combatir.

En este contexto, cabe concluir que el reto al que se enfrenta el legislador catalán no es tanto la falta de instrumentos normativos —de los que dispone en abundancia— como la ausencia de una política de promoción de la oferta residencial que aborde las causas estructurales de la escasez de vivienda asequible y, en particular, la insuficiente promoción pública de vivienda protegida, así como las limitaciones urbanísticas al desarrollo de nueva oferta residencial.

Mientras dicha política de promoción de la oferta no se articule de forma efectiva, resulta previsible que la respuesta legislativa continúe orientándose hacia fórmulas de intervención directa en el mercado, con los riesgos de inconstitucionalidad y de falta de eficacia práctica (cuando no de provocar un efecto diametralmente opuesto al perseguido) que ya se han evidenciado en las sucesivas reformas examinadas en este artículo. En definitiva, la solución al problema de la vivienda solo puede proceder de un pacto transversal entre las diferentes fuerzas políticas y de la adopción de medidas a largo plazo, que son de todo punto incompatibles con planteamientos cortoplacistas y electoralistas.