

## I. DISPOSICIONES GENERALES

### MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA

**25520** *Real Decreto 1135/2025, de 10 de diciembre, por el que se determinan las condiciones de la línea de ayudas, por cuenta del Estado, para la cobertura en caso de impagos del alquiler de viviendas para jóvenes y colectivos vulnerables.*

El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana tiene, en virtud de lo establecido en el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la competencia relativa a la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de vivienda.

En este marco, el Gobierno está otorgando un papel prioritario a las políticas de vivienda, que forman parte destacada en las medidas de acción del Estado durante los últimos años. Prueba de ello es la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que constituye la primera norma estatal con rango de ley que regula esta materia en la actual etapa democrática y cuyo objeto es regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma.

Junto a ella, son diversas las medidas aprobadas, debiéndonos referir aquí al Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad. En concreto, debe destacarse su artículo 76, que aprueba una línea de avales por cuenta del Estado para la cobertura en caso de impago en el alquiler de vivienda.

Dicho artículo, tiene como fin principal facilitar el acceso a la vivienda en alquiler por parte de las personas jóvenes y familias vulnerables, favoreciendo la seguridad jurídica y económica de arrendador y arrendatario y, por tanto, facilitando la selección en los contratos de alquiler a estos perfiles de inquilinos que actualmente encuentran grandes dificultades para poder acceder a una vivienda, especialmente en el mercado del alquiler.

Por todo ello, para facilitar el acceso al mercado de alquiler y mitigar las dificultades económicas derivadas del acceso a la vivienda, el citado artículo 76 establece que en el plazo de seis meses el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana desarrollará reglamentariamente esta medida con el objeto de cubrir los posibles impagos derivados de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual y permanente para jóvenes y familias vulnerables, hasta que la propiedad recupere la posesión de la vivienda. Para hacer efectiva esta medida, se incluyó en el proyecto de Real Decreto por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 una ayuda para desarrollar lo contemplado en el Real Decreto-ley, y su texto fue sometido al trámite de audiencia e información pública que finalizó el pasado 7 de octubre de 2025. Sin embargo, la compleja tramitación de este proyecto de real decreto, cuya tramitación se enfrenta a un gran número de alegaciones y a una especial labor de concertación con las comunidades y ciudades autónomas, está provocando la demora de una medida que, además de retrasar el cumplimiento de lo dictado en la norma legal, se considera que concurren circunstancias extraordinarias que exigen una rápida intervención administrativa, lo que ha llevado al Consejo de Ministros al Acuerdo, tomado con fecha 18 de noviembre, en virtud del artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para la tramitación urgente del procedimiento de elaboración de este real decreto, en el que se desarrolla de forma específica e independiente el desarrollo de esta medida.

Dicho acuerdo del Consejo de Ministros fundamenta la urgencia en la necesidad de dar una respuesta pública rápida a todas aquellas personas que ven dificultado su acceso

a la vivienda como consecuencia de los complejos procesos de selección y restricciones que los arrendadores establecen para cubrir los potenciales impagos de las personas inquilinas jóvenes y en situación de vulnerabilidad, resultando especialmente urgente que, desde el Estado, pueda establecerse un sistema de ayudas o garantías que facilite su acceso al mercado del alquiler en situación de igualdad y dignidad. Para el funcionamiento de este sistema, resulta necesaria una norma reglamentaria que fije sus condiciones.

El adecuado despliegue de lo establecido en el Real Decreto-ley 1/2025 requiere que el Estado establezca, a través de este real decreto, las condiciones básicas que deberán cumplirse para que, en desarrollo de lo ya establecido en la norma legal, las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla puedan diseñar sus propios mecanismos y regulaciones específicas que permitan alcanzar con eficacia los objetivos previstos. Esta norma pretende fijar algunos requisitos esenciales para el acceso a la cobertura y su gestión, bajo el respeto al marco competencial constitucional, por lo que será responsabilidad de éstas la gestión y final concreción que corresponda para la implementación de lo contemplado en esta norma, en desarrollo además de lo establecido en los artículos 18, 23 y 24 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

La norma se adecúa a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, particularmente:

A los de necesidad y eficacia, ya que responde a una necesidad urgente y va dirigido directamente al colectivo más perjudicado actualmente en el acceso al alquiler de vivienda, siendo esta medida la más adecuada para atender la necesidad descrita de forma eficaz, junto con el resto de medidas desplegadas por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Al de proporcionalidad, ya que afronta la necesidad de perfiles vulnerables en esta materia, sin imponer cargas adicionales relevantes.

Al de eficiencia, ya que la cobertura de impagos de alquiler tendrá con seguridad menor impacto presupuestario que el necesario para garantizar por otro medio el acceso a un alquiler a estos colectivos.

Al de transparencia, toda vez que la necesidad de la propuesta y sus objetivos constan de manera clara y explícita en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que es accesible a la ciudadanía a través del Portal de la Transparencia, y que se ha sometido el proyecto de real decreto al trámite de audiencia e información pública.

Al de seguridad jurídica, ya que el objeto de la norma aporta seguridad jurídica a las dos partes de un contrato de arrendamiento de vivienda habitual y se engarza con el resto del ordenamiento jurídico.

Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de Vivienda y Agenda Urbana, con la aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, oído el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 9 de diciembre de 2025,

DISPONGO:

#### Artículo 1. *Objeto.*

El objeto de este real decreto es regular, para su gestión a través de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, la línea de avales a que se refiere el artículo 76.1 del Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se

aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad.

La cobertura podrá implementarse en forma de aval público, aseguramiento, subvención o cualquier otro mecanismo regulado y desarrollado por la administración autonómica o ciudad correspondiente, conforme al objeto y determinaciones contenidas en este real decreto.

## Artículo 2. *Gestión, tramitación y resolución de concesión de la cobertura.*

Corresponde a los órganos competentes de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla el reconocimiento del derecho de la persona beneficiaria a obtener la cobertura según las condiciones y límites establecidos en este real decreto, así como su gestión, tramitación y resolución.

## Artículo 3. *Financiación de la cobertura.*

1. La financiación de la cobertura contemplada en este real decreto se realizará con la dotación que se consigne al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2026, 2027 y 2028, en las aplicaciones que se habiliten o en las que las sustituyan.

El Consejo de ministros, en el plazo máximo de un mes desde la publicación de este real decreto, adoptará un acuerdo por el que se determine el importe máximo para atender a esta cobertura en los años 2026, 2027 y 2028.

2. El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana transferirá a las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta o Melilla el importe de la cobertura previo certificado de la comunidad autónoma o ciudades de Ceuta y Melilla, suscrito por la persona titular del órgano competente en materia de vivienda, que acredite los impagos y daños correspondientes. Este certificado habrá de remitirse al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana por medios electrónicos.

El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana no transferirá ninguna cantidad en concepto de anticipo a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

Durante el último trimestre de cada año transferirá los importes correspondientes a los certificados recibidos durante el último trimestre del año anterior y los tres primeros del año en curso.

## Artículo 4. *Beneficiaria de la cobertura.*

Las beneficiarias de la cobertura serán:

a) Las personas arrendadoras de las viviendas, respecto las rentas y los suministros impagados, los daños sufridos en ellas y el importe de las primas pagadas en los seguros concertados en su garantía.

b) Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla respecto de las primas abonadas en el caso de los seguros de impago que suscriban, como tomadoras, con las entidades aseguradoras de los riesgos anteriormente señalados y en las que las arrendadoras serán las aseguradas. En ningún caso lo podrán ser dichas entidades aseguradoras, pues ello comportaría la traslación del riesgo asumido por estas a las Administraciones públicas. Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla en tanto que gestoras, tramitadoras y órgano que resuelve la concesión de la cobertura, para el supuesto de ser también beneficiarias, habrán de regular la posibilidad de concesión de esta cobertura a sí mismas.

La beneficiaria, en el momento de la solicitud y antes de percibir la cobertura, deberá acreditar estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

## Artículo 5. *Características de la cobertura.*

1. La cobertura consistirá en garantizar a las personas físicas o jurídicas arrendadoras de viviendas, el cobro de las rentas impagadas, los daños causados en la vivienda por culpa de la parte arrendataria, los suministros debidos que hayan sido asumidos por la arrendadora o no abonados y las primas de los seguros concertados por la arrendadora.

2. La cobertura alcanzará a los impagos de renta, costes de suministros impagados y daños causados siempre y cuando el contrato de arrendamiento estuviera vigente el día 30 de enero de 2025 o se suscribiera con posterioridad, hasta la fecha de solicitud de la cobertura o, en su caso, hasta que la propiedad recupere la posesión de la vivienda.

La cobertura, en su caso, habrá de ser publicada en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

3. En el caso de que la cobertura tenga la consideración de ayudas de estado se estará a la regulación de aplicación al efecto.

## Artículo 6. *Requisitos, límites y gestión de la cobertura.*

1. La cobertura prevista se aplica a los contratos de alquiler de viviendas que cumplan los requisitos y límites establecidos por las comunidades autónomas, en desarrollo de lo establecido en el artículo 76 del Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero. Asimismo, las comunidades autónomas acordarán la forma de gestión y solicitud de la cobertura, así como la eventual recuperación de las cantidades avaladas y el reintegro de fondos indebidamente percibidos.

2. La comunidad autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla regulará el procedimiento de gestión de la cobertura que contemple los requisitos y límites anteriores ya sea mediante aval público, aseguramiento, subvención, o a través de cualquier otra figura establecida por la administración autonómica.

En el supuesto de concesión de aval será a título gratuito.

En el supuesto de aseguramiento su coste será íntegramente subvencionado por la correspondiente comunidad autónoma o ciudad de Ceuta y Melilla.

En el supuesto de subvención directa a rentas impagadas, daños causados y costes de suministros, su importe los alcanzará en su totalidad.

En el supuesto de otra figura establecida por la administración autonómica se compensará la totalidad de las rentas impagadas, daños causados y costes de suministros.

3. Las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla remitirán semestralmente, en el mes siguiente a la finalización de cada semestre natural, al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana información detallada de las coberturas aplicadas hasta la fecha, ya sea en modo aval, subvención, aseguramiento o mecanismo regulado por ellas.

## Artículo 7. *Ámbito territorial de aplicación.*

La cobertura regulada en este real decreto será aplicable en todo el territorio nacional, excepto en el País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.

## Disposición final primera. *Títulos competenciales.*

Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado el 10 de diciembre de 2025.

FELIPE R.

La Ministra de Vivienda y Agenda Urbana,  
ISABEL RODRÍGUEZ GARCÍA