

Estudios doctrinales

El estatuto jurídico del gran tenedor de viviendas en la legislación estatal y autonómica

HÉCTOR SIMÓN MORENO

Universitat Rovira i Virgili

Director de la Càtedra UNESCO de Vivienda

Sumario: INTRODUCCIÓN. 1. EL GRAN TENEDOR EN LA LEGISLACIÓN DE ÁMBITO ESTATAL. 1.1. Definición y marco competencial en la LV. 1.2. Análisis del concepto de gran tenedor. 1.3. Las consecuencias de ser considerado gran tenedor en la legislación estatal. 1.3.1. Requisitos previos a la interposición de una demanda. 1.3.2. Obligaciones de colaboración con la Administración. 1.3.3. La suspensión de los desahucios de personas vulnerables. 1.3.4. Las prórrogas extraordinarias del contrato de arrendamiento. 2. EL GRAN TENEDOR EN LA LEGISLACIÓN CATALANA. 2.1. Concepto de gran tenedor. 2.2. Consecuencias. 2.2.1. Ofrecimiento de un alquiler social. 2.2.2. Derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración. 2.2.3. La acción municipal de desahucio de okupas. 3. EL GRAN TENEDOR EN EL RESTO DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS. 3.1. Navarra. 3.2. Galicia. 3.3. Islas Baleares. 3.4. Extremadura. 3.5. La Comunidad Valenciana. 3.6. Murcia. 3.7. Castilla La Mancha y Castilla León. 3.8. País Vasco. 4. COMPARATIVA ENTRE LAS DISTINTAS LEGISLACIONES. 5. LA JUSTIFICACIÓN DE LA DEFINICIÓN DE GRAN TENEDOR. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

Introducción

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda¹ (LV) ha regulado la figura del gran tenedor de vivienda. Este concepto, definido en el art. 3.1.k LV como “*la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros*”, pretende identificar a aquellos sujetos cuya concentración patrimonial puede influir significativamente en el acceso y funcionamiento del mercado residencial. La figura del gran tenedor se inserta en un contexto de creciente intervención pública en el derecho de propiedad en los últimos años, orientada a garantizar el derecho a una vivienda digna (art. 47 de la Constitución Española —CE—) y a delimitar el ejercicio de la propiedad privada conforme a su función social (art. 33.2 CE).

Desde una perspectiva dogmática, el régimen del gran tenedor plantea interrogantes sobre la justificación de su tratamiento diferenciado y los límites constitucionales de las medidas

de intervención. La evidencia empírica demuestra que los grandes tenedores representan un porcentaje reducido del parque inmobiliario total, lo que cuestiona la proporcionalidad de las restricciones específicas que se les imponen. Además, la aplicación combinada de las normativas estatal y autonómicas puede dar lugar a disparidades en la definición, el umbral de aplicación y las consecuencias jurídicas, comprometiendo los principios de igualdad (art. 14 CE) y seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

El presente trabajo, pues, analiza la figura del gran tenedor desde una doble perspectiva: primero, como categoría normativa, a partir de su evolución y pluralidad conceptual en la legislación estatal y autonómica; y segundo, como instrumento de política pública, valorando si la distinción entre grandes y pequeños propietarios responde a criterios objetivos, proporcionales y compatibles con la CE. Se parte de la hipótesis de que la actual configuración del gran tenedor —al carecer de base empírica y económica suficiente— puede suponer una delimitación del derecho de propiedad que conculca el

derecho de propiedad privada previsto en el art. 33 CE, pudiendo incurrir en desigualdad material entre titulares de derechos patrimoniales equivalentes (art. 14 CE).

1. El gran tenedor en la legislación de ámbito estatal

1.1. Definición y marco competencial en la LV

El art. 3.1.k LV define la figura del gran tenedor en los siguientes términos: “*la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros*”. Esta definición concuerda con la prevista en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania² (que establecía una limitación de la actualización de la renta por el incremento del Índice de Precios al Consumo), que modificó la redacción de art. 4 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan

1 BOE núm. 124, 25.5.2023.

2 BOE núm. 76, 30.3.2022.

Estudios doctrinales

medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19³, la primera norma estatal —dictada en tiempos de la Covid19— que hizo referencia a la figura gran tenedor. Por su parte, la LV habilita a las Comunidades Autónomas (CCAA) a rebajar este umbral a cinco inmuebles urbanos de uso residencial en sus respectivas “zonas de mercado residencial tensionado”, que el art. 18 LV les habilita a declarar. Así lo han hecho hasta el momento, con

distinto alcance, Cataluña, Navarra, País Vasco y Galicia⁴.

De este modo, pareciera que la definición de gran tenedor en la LV pretende tener un carácter básico. Así se desprende, por un lado, de su Disposición Final séptima, que basa el título competencial de la LV (y, por inclusión, del art. 3) en el art. 149.1.1 CE⁵, y, por otro, de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 79/2024, de 21 de mayo⁶, que defiende que la figura del gran tenedor “resulta

imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad sobre ella, enmarcándose en el ejercicio de la competencia que corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE”. Nótese que la norma del art. 149.1.1 CE es una norma de condiciones básicas que “*tiene como telos intrínseco la igualdad*”⁷. Sin embargo, dicha pretensión parece desvirtuarse por completo en el primer inciso del art. 3 LV⁸, que en un intento de no coartar la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda (art. 149.1.8 CE) rehúye la imposición de una definición común a todo el Estado y adopta un rol subsidiario a las definiciones previstas en la normativa de ámbito autonómico⁹.

Es plausible que, al menos, prevalezca la definición de gran tenedor de la LV a la hora de aplicar las disposiciones de carácter estatal que prevé la LV, las cuales, de hecho, remiten expresamente a la LV. Ejemplos son el art. 17.7 de la Ley de Arrendamientos Urbanos¹⁰ (LAU) o el art. 439.6.b) de la Ley de Enjuiciamiento Civil¹¹ (LEC) (sobre ellas, vid. *infra*)¹². Sin embargo, el acuerdo de unificación de criterios adoptado por las secciones civiles de la



3 BOE núm. 91, 14.2020. La norma definía al gran tenedor como “la persona física o jurídica titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m²”, cuyo ámbito objetivo (inmuebles urbanos) fue objeto de discusión doctrinal. Ver la evolución del concepto de gran tenedor en MARTÍN MARTÍN, M., “El concepto de gran tenedor”, en Moll de Alba Lacuve, C. (dir.), *El “gran tenedor» en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*, Atelier, Cátedra UB de Derecho Registral, Barcelona, 2025, pp 113 y ss.

4 Ver <https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquiler-bien-es-tu-derecho/serpavi/consultar-zonas-de-mercado-residencial-tensionado> (consultado 3-11-2025).

5 “1.ª La regulación 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”.

6 ECLI: ES:TC:2024:79.

7 Siguiendo a VELASCO CABALLERO, F., “Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la ley por el derecho a la vivienda”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 8, 2023 p. 80. Disponible en: <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/velasco-complejidad-competencial-diversidad-formas-normativa/2375> (consultado 3-11-2025). Se trata de normas de la LV, como el art. 3 en su conjunto, “que son eficaces en todas las comunidades autónomas desde la entrada en vigor de la ley, pero que son desplazables por las leyes autonómicas (anteriores o posteriores a la LDV)”.

8 “A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas, se establecen las siguientes definiciones”.

9 Otra posible interpretación es que el legislador haya querido dar un carácter básico a la definición de gran tenedor. Nótese que la propia definición ya contendría una excepción a dicho carácter básico: la rebaja a cinco inmuebles (manteniendo el resto de los requisitos) en las zonas tensionadas declaradas a nivel autonómico.

10 BOE núm. 282, 25.11.1994.

11 BOE núm. 7, 8.1.2000.

12 Así lo entiende SIBINA TOMÀS, D., “Los conceptos jurídicos de “bienes inmuebles de uso residencial y superficie construida de más de 1.500m² de uso residencial”, que permiten determinar qué es un gran tenedor”, en MOLL DE ALBA, cit., p. 83: “De la sentencia se desprende que, con independencia del redactado de a prescripción inicial del primer párrafo del artículo 3, la definición establecida en el apartado k), no pueda ser sustituida por otra definición de gran tenedor establecida en la legislación autonómica, que tendrá necesariamente otro ámbito objetivo distinto al de la definición de ese apartado, que se proyecta sobre las obligaciones que se imponen en LDV 2023 a los propietarios que se hallan comprendidos en esa definición”.



Audiencia Provincial (AP) de Barcelona el 9 de febrero de 2024¹³ ha excluido a los promotores sociales (art. 51.2 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda¹⁴) y, por extensión, a la Agencia Catalana de la Vivienda, de la definición de gran tenedor a efectos de la aplicación del art. 250.1.6 LEC, y lo hace aplicando la normativa catalana (que tiene un concepto de propio de gran tenedor que excluye a los promotores sociales —vid. *infra*—) al entender que la remisión de la LEC a la LV incluye no sólo el art. 3k LV (donde se define al gran tenedor) sino también al primer párrafo del art. 3 LV (donde se da preferencia a la normativa autonómica). No es de extrañar, pues, que la Sentencia de la AP de Barcelona 15 de marzo de 2024¹⁵ resuelva precisamente esta contienda en el mismo sentido que dicho acuerdo.

La cuestión es si cabe la extensión de dicha interpretación a las personas físicas o jurídicas, que en la legislación catalana tienen un tratamiento diferente (las personas físicas son consideradas grandes tenedoras si son titulares de más de quince viviendas, no de diez como en la LV, por lo que preferirían, de hecho, la aplicación de la normativa estatal)¹⁶, pero la premisa de partida es, a nuestro juicio, errónea. El acuerdo de unificación choca con la interpretación de la STC 79/2024, que defiende que las citadas normativas (LAU, LEC, etc.) “descansan explícitamente sobre la definición del art. 3 k)”, al tiempo que las CCAA pueden “establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito, para el

desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda”. Nótese, además, que el art. 3 LV concede preferencia a la normativa autonómica “a los efectos de su regulación”¹⁷. De este modo, a nuestro juicio sólo puede aplicarse la definición de gran tenedor prevista en la normativa autonómica (en este caso, la catalana) en la aplicación de la normativa por la que cada comunidad desarrolle su propia política de vivienda (vid. *infra*), por lo que en las normas de carácter estatal (sean las que modifique la LV o de otra índole) debe prevalecer la definición prevista en el art. 3k LV, donde el promotor social se considera un gran tenedor¹⁸.

La figura del gran tenedor se inserta en un contexto de creciente intervención pública en el derecho de propiedad en los últimos años, orientada a garantizar el derecho a una vivienda digna

En fin, el resultado es una amalgama de definiciones de gran tenedor: 1) en primer lugar, la prevista en la LV, que será la referencia para la legislación de ámbito estatal y supletoriamente para aquellas CCAA que no deseen adoptar una definición propia de gran tenedor; 2) en segundo lugar, las previstas con carácter general en la normativa autonómica que desarrolle

su normativa propia de vivienda; y 3) en tercer lugar, las previstas para las zonas de mercado residencial tensionado a nivel autonómico que, a su vez, pueden diferir de la prevista en la LV, y que sólo tendrán eficacia en este contexto. En efecto, de acuerdo con el art. 19.2 LV, la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado podrá incorporar criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona (más allá, entendemos, de reducir a cinco el número de inmuebles).

1.2. Análisis del concepto de gran tenedor

Si nos centramos en la definición en sí, surgen diversas dudas a la hora de interpretar el concepto de gran tenedor:

a) Primero, cómo debe interpretarse el concepto de “titularidad” (o tenencia) de los inmuebles, que, desde un punto de vista subjetivo, puede incluir diversas posibilidades como la titularidad dominical, los derechos reales limitados o derechos personales —como el arrendamiento— que permitan el uso de la cosa¹⁹. Más allá de que el gran tenedor tenga la propiedad plena del bien (art. 348 del Código Civil español —CCE), lo que no plantea problemas prácticos, surge la duda, por ejemplo, en los casos de una comunidad ordinaria indivisa o cuando tiene lugar la titularidad de un derecho real que lleve aparejadas las facultades de uso y disfrute, como el usufructo.

De entrada, a nuestro juicio una interpretación sistemática y restrictiva

13 Disponibles en: <https://www.icab.es/export/sites/icab/galleries/documents-noticies/Annex-avis-42-Acords-unificacio-i-criteris-seccions-civils-APB.pdf> (consultado 3-11-2025).

14 BOE núm. 50, 27.2.2008.

15 ECLI: ES:APB:2024:3118.

16 De ello se hace eco MARTÍN MARTÍN, M., cit., p. 133.

17 Como bien se ha apuntado, “a los efectos de dictar normas en materia de vivienda que sean propias de las competencias que tienen atribuidas (esencialmente, administrativas)”, ver VALLEJO ROS, C., “Actualización de las consecuencias de ser gran tenedor tras la sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero y las nuevas leyes aprobadas en 2025 a nivel estatal y catalán”, en MOLL DE ALBA, cit., p. 259.

18 En este sentido, defiende MAS BADIA, M^a D., *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2024, que “debe aplicarse el concepto del art. 3.k) LDV en aquellas cuestiones que no pueden ser reguladas por las comunidades autónomas, como la limitación de la renta del alquiler por ser cuestión reservada, como veremos, en exclusiva a la competencia estatal ex artículo 149.1.8.ª, último inciso CE (cfr. STC 79/2024), o la materia procesal”, p. 114. Disponible en: <https://marcialpons-openaccess.es/index.php/juridicas/catalog/book/una-habitacion-propia> (consultado 3-11-2025).

19 SERRANO DE NICOLÁS, Ángel, “La organización de un bien tenido por diversas personas”, en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en Común*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 34. Desde el aspecto objetivo hay menos dudas, dado que recaen sobre un mismo bien.

de la LV permite excluir del concepto de “titularidad” los derechos reales limitados y los derechos personales²⁰, limitándose el concepto, pues, a la propiedad de los inmuebles. Con todo, los criterios orientadores aprobados por los jueces de primera instancia de Barcelona²¹ defendieron que en la figura del gran tenedor se “computarán las titularidades de derechos reales que conlleven por sí solas la facultad de uso y disfrute del inmueble, o la posibilidad de hacer actos de administración ordinaria sobre el mismo”, incluyendo por tanto al usufructo, al tiempo que, en las situaciones de cotitularidad, “se incluirán en el cómputo las propiedades de una parte alicuota superior al 50%”. Esta última afirmación se apoya en el hecho que una cuota superior al 50% permite adoptar los actos de administración ordinaria de la vivienda (art. 398 CCE), en este caso su arrendamiento a terceros. El cálculo de la superficie construida sobre una vivienda sería proporcional a la cuota de la que sea titular el gran tenedor. Sin embargo, cabe preguntarse si la celebración de un contrato de arrendamiento por un gran tenedor sigue considerándose un mero acto de administración del bien inmueble. Piénsese que, con la regulación actual, el contrato de arrendamiento puede llegar a durar hasta diez años de forma forzosa: siete de prórroga forzosa (art.

9.1 LAU) más uno o tres años de prórroga extraordinaria (art. 10.3 LAU) en función de si la persona propietaria es gran tenedor o si la vivienda es ubicada en zona tensionada, e incluso trece años si, entre una y otra, tiene lugar la prórroga tácita del contrato (art. 10.1 LAU, sobre ello, vid. *infra*); de hecho, la doctrina defiende que el contrato ha de tener necesariamente un carácter temporal (por un período máximo de 6 años²²) para que el contrato sea considerado un acto de administración. De este modo, puede defenderse que el arrendamiento de una vivienda, aunque sea temporal y en las circunstancias actuales, requiere la unanimidad del art. 398 CCE, por lo que *de facto* no deberían incluirse las situaciones de copropiedad. Los criterios apuntados incluyen además el derecho real de usufructo (art. 467 CCE) y excluyen a la nuda propiedad. Si la finalidad de la LV es identificar a aquellos sujetos con capacidad real de incidir en el mercado de vivienda mediante la acumulación, gestión y disposición de un parque significativo de bienes inmuebles (nada sobre ello dice, sin embargo, la Exposición de Motivos de la LV), es cuanto menos dudoso que la persona usufructuaria, con un derecho limitado de uso y disfrute y con las limitaciones aparejadas a este derecho real (por ejemplo, la ausencia de poder disposición, la obligación de

conservar su forma y sustancia —art. 467 CCE— o el régimen favorable al nudo propietario de las mejoras introducidas en el bien —art. 487 CCE—) tenga un poder estructural para influir en la oferta o la política de precios y la gestión patrimonial de las viviendas. En cualquier caso, los derechos reales de uso y habitación no podrían incluirse por su carácter esencialmente personalísimo (arts. 523 y siguientes CCE), y tampoco a nuestro juicio deberían incluirse los derechos personales, como el arrendamiento, dado que va más allá —creemos— del espíritu de la norma cuando se refiere a la “titularidad” de los bienes inmuebles.

Sea como fuere, hay otras situaciones conflictivas, como las comunidades de bienes²³, la sociedad de gananciales (donde no existen cuotas)²⁴, la fragmentación de la propiedad en diversas sociedades perteneciente al mismo inversor (la LV no contempla la suma de estas propiedades) o el edificio no dividido en propiedad horizontal, que, si se sigue un criterio registral, se computará como un inmueble si tiene destinado algún espacio a vivienda residencial²⁵.

Además de todo ello, entendemos que debe incluirse dentro del concepto de “titularidad” el derecho de superficie, dado que “atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el

20 Por ejemplo, el art. 19 LV preveía unas obligaciones para los grandes tenedores en la zona de mercado residencial tensionado, como la justificación del cumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de vivienda, establecidos en el art. 11 LV. Esta previsión fue declarada inconstitucional por la STC 79/2024; nótese, sin embargo, que los deberes previstos en el art. 11 LV están asociados a la *propiedad* de la vivienda. Del mismo modo, el art. 439.6.b) LEC exige en las demandas previstas en el art. 250 (apartados 1º, 2º, 4º y 7º) indicar si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda y, en caso de no serlo, se deberá adjuntar certificación del Registro de la Propiedad en el que consten la relación de *propiedades* a nombre (ergo, propiedad) de la parte actora. El certificado registral, influenciado por la interpretación que se ha hecho del concepto de gran tenedor, proporciona información sobre los derechos de propiedad y usufructo de viviendas de que una persona es titular, ver https://sede.registradores.org/site/propiedad?lang=es_ES#/ (consultado 3-11-2025).

21 Disponible en: https://www.icab.es/export/sites/icab/galleries/documents-contingut-generic/Unificacion-Criterios-Ley-Vivienda_-Version-definitiva.pdf (consultado 3-11-2025).

22 De acuerdo con MIQUEL GONZÁLEZ, J. M.ª, “Artículo 394”, en ALBALADEJO, M. (Dir.), *Artículos 392 a 429 del Código Civil y Ley sobre Propiedad Horizontal. Comentarios al código Civil y Compilaciones Forales*, Tomo V, Vol 2º, EDESA, 1985, p. 76, quien aplica por analogía lo dispuesto en el art. 1548 CCE para los arrendamientos urbanos.

23 Ver un debate en FUENTES-LOJO RIUS, A., ¿Puede una comunidad de bienes ser considerada gran tenedor?, *Actualidad civil*, Núm. 7-8, 2023, en el que se concluye que los “integrantes deben ser de forma conjunta y mancomunada, titulares de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o de más de 1.500 metros cuadrados de superficie construida de uso residencial. Para su cómputo, se deberán incluir los inmuebles en condominio o copropiedad integrantes de la comunidad de bienes, pero no las fincas de las que sean titulares en pleno dominio los componentes de la comunidad de bienes, o de las que sean copropietarios con tercero”.

24 MAS BADIA, cit., pp. 117-118. Defiende la autora que “parece razonable defender que, vigente la sociedad de gananciales (o en situación de comunidad postganancial), haya que dividir el número de inmuebles entre dos a efectos de computar el número crítico para ser gran tenedor, para evitar esas situaciones discriminatorias a las que antes me refería y con base en una interpretación teleológica”.

25 Siguiendo los criterios orientadores aprobados por los jueces de primera instancia de Barcelona.



vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas” (art. 53.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana²⁶), y, por tanto, las facultades de uso, disfrute y disposición de la persona titular del derecho son equiparables a las de un propietario pleno. Lo mismo puede predicarse del censo enfiteútico (art. 1605 CCE), en tanto que el enfiteuta adquiere el dominio útil con la obligación de pagar un canon al dueño directo. Sin embargo, no debería incluirse la titularidad derivada de un negocio fiduciario, la cual, a pesar de crear una apariencia de propiedad a nombre del fiduciario gracias a la inscripción registral del bien, el fiduciante sigue siendo su propietario real (ver en este sentido el Auto TS de 28 de septiembre de 2022²⁷).

b) En segundo lugar, la interpretación de “inmuebles urbanos de uso residencial” dista de ser clara, aunque tendrá necesariamente una extensión más amplia que el de una vivienda²⁸. Entrarían dentro de esta definición las viviendas de uso residencial, sean o no primera residencia, los edificios sin división horizontal o propiedad de una cooperativa en régimen de cesión de uso, quedando excluidos, además de los garajes y trasteros, solares, almacenes o locales comerciales²⁹. Nada obsta a la inclusión de las residencias de estudiantes, de mayores o “coliving”, si están clasificadas urbanísticamente

como uso residencial. No especifica la norma si la “superficie construida” es la útil o la total, por lo que debe entenderse esta última, aunque si se es titular de una vivienda de más de 1500 metros cuadrados ya será suficiente para ser considerado un gran tenedor³⁰.

Una interpretación sistemática y restrictiva de la LV permite excluir del concepto de ‘titularidad’ los derechos reales limitados y los derechos personales, limitándose el concepto, pues, a la propiedad de los inmuebles

Finalmente, la norma no excluye del cómputo los bienes inmuebles que se encuentren arrendados o destinados a la venta o en situación de concurso (*vid.* no obstante los argumentos del Auto AP de Castellón 15/2025, de 24 de enero³¹, que los excluye del cómputo).

1.3. Las consecuencias de ser considerado gran tenedor en la legislación estatal

La LV articula una serie de medidas que giran en torno a la figura de gran tenedor a nivel estatal, que se analizan brevemente a continuación.

1.3.1. Requisitos previos a la interposición de una demanda

De acuerdo con los arts. 439.6 y 7 LEC, reformados por la Disposición final quinta LV, el gran tenedor debía acreditar una serie de circunstancias con carácter previo a la interposición de la demanda en los procedimientos previstos en los números 1.º, 2.º, 4.º y 7.º del art. 250.1 LEC, siempre que el objeto del proceso fuera la vivienda habitual del ocupante: si la parte demandada se encontraba o no en situación de vulnerabilidad económica y, en este caso, someterse a un procedimiento de conciliación o intermediación. Estos preceptos (así como la nueva redacción prevista de los arts. 685.2 y 655 bis LEC) fueron declarados inconstitucionales por la STC 26/2025, de 29 de enero³² por conculcar el art. 24.1 CE. Sólo subiste, pues, la obligación de especificar si concurre o no en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda, en cuyo caso, a nuestro juicio, no hace falta aportar certificación del Registro de la Propiedad.

1.3.2. Obligaciones de colaboración con la Administración

El art. 19.1 LV prevé la obligación de colaboración y suministro de información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad que se encuentren en las zonas de mercado residencial tensionado. Dicha obligación se concretaba en la provisión de determinada información cada tres meses, lo que fue declarado inconstitucional por la STC 79/2024³³. Esta previsión ha dado pie a la regulación

26 BOE núm. 261, 31.10.2015.

27 ECLI: ES:TS:2022:13244A.

28 SIBINA TOMÁS, cit., p. 87.

29 DE LA DUEÑA SÁNCHEZ, A., “El concepto de gran tenedor y su problemática. Consecuencias sustantivas y procesales”, en MOLL DE ALBA, cit., p. 49.

30 Lo que critica CARRASCO PERERA, Á, “El arrendador “gran tenedor” de inmuebles residenciales”, GA-P, 2023. Disponible en https://ga-p.com/wp-content/uploads/2023/06/Gran_Tenedor.pdf (consultado 3-11-2025), dado que al considerar a la persona o unidad matrimonial como gran tenedora por el hecho de que la familia habite habitualmente una vivienda de superficie superior a 1500 metros cuadrados, “cualquier otra que quiera alquilar ya lo hará como gran tenedor. Cuán absurda es la norma”.

31 ECLI: ES:APCS:2025:6A.

32 ECLI: ES:TC:2025:26.

33 El TC argumenta que “Puesto que corresponde a la comunidad autónoma decidir si desea intensificar las obligaciones de información de los grandes tenedores respecto a las viviendas que se encuentran en zonas específicas, debe corresponderle también decidir qué información requerir en su caso respecto a su uso y destino, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.1, y máxime cuando, de acuerdo con el art. 19.4, la información sirve para establecer, en caso de quererlo así, fórmulas de colaboración con los propietarios”. El TC declara inconstitucional, por ejemplo, el deber de comunicar la “Justificación del cumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de vivienda, establecidos en el artículo 11 de esta ley”.

de esta obligación a nivel autonómico (vid. *infra*).

1.3.3. La suspensión de los desahucios de personas vulnerables

El art. 1. RDL 11/2020 prevé un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento si la persona arrendataria se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica, aplicable a cualquier arrendador, si bien el art. 1 bis (implementado en su momento por el art. 1.2 del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre³⁴ y modificado posteriormente) extiende dicha posibilidad a las demandas a las que se refieren los apartados 2.º, 4.º y 7.º del art. 250.1 LEC y en aquellos otros procesos penales en los que se sustancie el lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante para ello si el demandante es un gran tenedor.

La STC 15/2023, de 7 de marzo³⁵ declaró constitucional la suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante y que traiga causa de un proceso penal ya que, por un lado, las facultades de los propietarios se ven afectadas temporalmente y, por otro, la medida sólo se aplica en los casos en que se cumplen los requisitos acumulativos

legalmente establecidos. Esto es coherente con la doctrina previa del TC³⁶. Los propietarios tienen derecho a exigir una indemnización conforme a los arts. 4 a 6 de la Disposición Adicional Segunda RDL 37/2020 (que consistirá en el coste medio del alquiler de una vivienda en la zona donde se ubica la vivienda), pero sólo si se cumplen ciertos requisitos. Por ejemplo, los propietarios de viviendas deben solicitar la indemnización en el plazo de tres meses a partir de la fecha del informe de los servicios sociales, siempre que este identifique las medidas adecuadas necesarias para abordar la situación de vulnerabilidad demostrada y que dichas medidas no se hayan adoptado. Además, el propietario de la vivienda también debe acreditar que la suspensión del desahucio le ha causado un perjuicio económico porque la vivienda se ofreció en venta o alquiler antes de ser ocupada. Se ha defendido que estos requisitos vulneran el art. 33.3 CE³⁷.

Hasta la fecha, el plazo de esta medida se ha prorrogado en varias ocasiones hasta, por el momento, diciembre de 2025³⁸. De este modo, existe un riesgo real de que se convierta *de facto* en permanente, como ha ocurrido con la moratoria que protege a los deudores hipotecarios vulnerables implementada

por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social³⁹ (su vigencia estaba prevista inicialmente por dos años, pero se ha prorrogado en varias ocasiones, con su vencimiento actual fijado para mayo de 2028⁴⁰), lo que vulnera el art. 33.1 CE⁴¹.

Por otra parte, no existen estadísticas oficiales sobre el número de personas que se han beneficiado de estas medidas, pero se estima que el 25 % de los desahucios llevados a cabo entre 2021 y 2023 se habrían suspendido⁴²; lo mismo sucede con las indemnizaciones reclamadas por las personas propietarias, a la espera de que finalice la medida y las personas propietarias efectúen sus reclamaciones.

1.3.4. Las prórrogas extraordinarias del contrato de arrendamiento

El nuevo art. 10.2 LAU (introducido por la disposición final 1.1. LV) prevé que aquellos contratos de arrendamiento de vivienda habitual en los que finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el art. 9.1 LAU (cinco o siete años), o el periodo de prórroga tácita previsto en el art. 10.1 (tres años), podrá aplicarse, previa solicitud del arrendatario, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año,

34 BOE núm. 91, 14.4.2020.

35 ES:TC:2023:15.

36 FERNÁNDEZ-DÍEZ, I. G., "La suspensión temporal del procedimiento de desahucio o de los lanzamientos derivados de una condena penal en el caso de la llamada «ocupación pacífica» de viviendas: aspectos legales y constitucionales", *Cuadernos de Derecho Privado*, 2021, Vol. 1, pp. 104 y ss.

37 *Ibidem*, p. 119.

38 Art. 72.1 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 (BOE núm. 25, 29.1.2025).

39 BOE núm. 116, 15.5.2013.

40 La última extensión se previó en el 1.1 del Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo, por el que se prorrogan las medidas de suspensión de lanzamientos sobre la vivienda habitual para la protección de los colectivos vulnerables (BOE núm. 118, 15.5.2024).

41 En esta línea, se ha argumentado que suspender un desahucio durante un periodo tan prolongado constituiría un aplazamiento injustificado del derecho del propietario a la ejecución de una sentencia firme, que no puede escudarse en razones de orden público ni de atención social debida a las personas en situación de vulnerabilidad, pues corresponde a los poderes públicos satisfacer estas necesidades, no a los propietarios, ver RODRÍGUEZ LAINZ, J. L., "Mitos, leyendas y otros sesgos doctrinales sobre el delito de ocupación ilegal de inmuebles. Parte II," *Diario LA LEY*, Núm. 10588, 15 de octubre de 2024. En el mismo sentido, ALONSO PÉREZ, M. T., "La función social como elemento delimitador del contenido del derecho de propiedad de la vivienda", en ASOCIACIÓN DE PROFESORAS Y PROFESORES DE DERECHO CIVIL, *Vivienda y Derecho civil. Perspectivas actuales del derecho a la vivienda*, XXIII jornadas de la asociación de profesoras y profesores de Derecho civil (Burgos 2025) Atelier, Barcelona, 2025, p. 58: "esta medida debe ser considerada inconstitucional porque posibilita que el propietario deba soportar que en su vivienda habite ilegítimamente otra persona (ocupación o inquilino que deja de pagar la renta) durante un plazo que puede llegar a ser de cinco años, añadido a las circunstancias de que no recibe compensación de los poderes públicos y debiendo, además, llegado el caso, pagar los suministros de agua o electricidad de la vivienda".

42 DOMINGO UTSET et al., *Informe impacto de la moratoria de desahucios 2021-2023. Primera evaluación de las medidas para evitar los lanzamientos del "escudo social": RDL 11/2020 y sus prórrogas*, Observatori DESCA, Barcelona 2024. Disponible en: <https://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2024/12/informe-moratoria-desahucios-vf.pdf> (consultado 3-11-2025).

durante el cual se seguirá aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria requerirá la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando este sea un gran tenedor de vivienda.

Por su parte, el nuevo art. 10.3 LAU también prevé una prórroga extraordinaria por un periodo máximo de tres años si el inmueble se ubica en una zona de mercado residencial tensionado, aplicable a cualquier arrendador una vez finalice el período de prórroga obligatoria (art. 9.1 LAU) o el “*período de prórroga tácita previsto en el apartado anterior*”, que, a nuestro juicio, se refiere no al art. 10.2 LAU (prórroga extraordinaria de un año), sino al art. 10.1 LAU (prórroga tácita de tres años)⁴³.

La medida aplicable al gran tenedor plantea algunos problemas:

a) No se establece una forma especial para la notificación por el arrendatario ni tampoco la antelación con la que debe realizarse, ni si en ese momento debe aportarse el certificado que acredite su vulnerabilidad. Respecto a la antelación, puede aplicarse de forma análoga el período de treinta días que prevé el art. 9.1 LAU, un plazo que le permite al arrendatario pedir la prórroga forzosa cuando el arrendador le ha comunicado el fin del contrato una vez alcanzada la duración máxima de cinco o siete años (cuatro meses de antelación, art. 10.1 LAU) o cuando el período de prórroga tácita de tres años llega a su fin. La STS de 4 de octubre de 2022⁴⁴ deja claro que, para que pueda operar la



prórroga prevista en el RDL 11/2020, la comunicación debe efectuarse antes de finalizarse el plazo, lo que es aplicable *mutatis mutandi* al presente supuesto. Por otra parte, la notificación no debe revestir la forma escrita, por lo que podrá consistir en un burofax con acuse de recibo, carta certificada o un email con acuse de recibo que permita acreditar su recepción por la otra parte. No aclara la norma los criterios para elaborar el certificado de vulnerabilidad, lo que dependerá a la postre de cada administración autonómica o local⁴⁵.

b) Tampoco aclara la norma qué sucede si se ha pactado una duración del contrato de cinco o siete años directamente y, por tanto, no nos encontramos *stricto sensu* en el período de prórroga forzosa del contrato. La STS de 21 de diciembre de 2023⁴⁶ resuelve un caso similar con ocasión de aplicación de la prórroga extraordinaria de seis meses (prevista en el RDL 11/2020) en un contrato concertado por tres años (plazo máximo de prórroga forzosa en la Ley 4/2013), y lo hace concediendo la prórroga al arrendatario dado que una

lectura literal de la norma iría contra su espíritu y finalidad⁴⁷.

La duda se plantea en aquellos contratos pactados por una duración superior a cinco o siete años, por ejemplo diez o quince años. Atendiendo a la literalidad de la norma, este supuesto quedaría excluido. Ahora bien, si este mismo contrato se encontrase en prórroga tácita (art. 10.1 LAU) (en el ejemplo, 10 o 15 + 3 años), la persona arrendataria sí podría pedir la prórroga extraordinaria de uno (art. 10.2 LAU) o tres años (art. 10.3 LAU) al finalizar dicha prórroga. Ciertamente no se atisba la razón para conceder el derecho a la prórroga extraordinaria sólo si ha habido prórroga tácita, y no cuando finaliza el plazo pactado superior al mínimo legal.

c) Las dudas no acaban aquí. Por ejemplo, si las prórrogas son aplicables a los contratos de renta antigua o a los que ya se encuentran en tácita reconducción (art. 1566 CCE). En cuanto al primer supuesto, la referencia explícita a la LAU excluye los contratos

43 En el mismo sentido, DOLORS BADIA, cit., p. 132.

44 ES:TS:2022:3500.

45 “la LDV no suministra el concepto de vulnerabilidad social y económica a los efectos previstos, por lo que deja libertad a la administración para que determine si el arrendatario es o no vulnerable, no quedando claro, por tanto, el criterio a aplicar”, ver MARTÍN FUSTER, J. M., “La modificación de la ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos por la ley por el derecho a la vivienda”, en GÁLVEZ CRIADO, A., *Aspectos civiles y procesales de la ley de vivienda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, p. 326.

46 ES:TS:2023:5583.

47 ECLI: ES:TS:2023:5583. En el mismo sentido, FUENTES LOJO, cit., p. 681.

celebrados conforme a la LAU 1964. En cuanto al segundo supuesto, el art. 71 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad⁴⁸, modificado por el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas⁴⁹, sí que preveía que los contratos de arrendamiento prorrogados gracias a la tácita reconducción pudieran ser objeto de la aplicación de la prórroga extraordinaria de seis meses. La ausencia de una previsión específica en la LV apunta a su exclusión, al tiempo que la tácita reconducción tiene como efecto el nacimiento de un nuevo contrato (STS de 31 de marzo de 2021)⁵⁰. Este hecho impide, además, que puedan solicitarse las prórrogas en aquellos contratos en tácita reconducción una vez entra en vigor la LV⁵¹.

d) Se plantea la duda de si las prórrogas pueden acumularse⁵², es decir, si cabe por ejemplo una primera prórroga del art. 10.2 LAU y, una vez cumplido el año, otra de tres años vía art. 10.3 LAU, dado que pueden concurrir los requisitos para que la persona arrendataria pueda elegir si someterse a una u otra (gran tenedor + vivienda ubicada en zona tensionada + persona arrendataria vulnerable). Del tenor literal de la norma se excluiría dicha posibilidad. Además, creemos que la norma debe interpretarse restrictivamente por la excepcionalidad de la medida (*vid.* Exposición de Motivos Ley 12/2023). Sea como fuere, una vez llegue a su fin

la prórroga de uno o tres años no cabe una ulterior prórroga, siguiendo a la STS de 5 de diciembre de 2024⁵³ con ocasión de la prórroga extraordinaria prevista en el RDL 11/2020.

Esta solicitud de prórroga extraordinaria requerirá la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando este sea un gran tenedor de vivienda

Con todo, una vez se llegue al final de la primera prórroga extraordinaria (según el caso, habrán pasado 5 o 7+1 años o 5 o 7+3+1 años) o de la segunda (según el caso, habrán pasado 5 o 7+3 años o 5 o 7+3+3 años), ¿podrá el contrato entrar en tácita reconducción (art. 1566 CCE)? La respuesta es afirmativa si el arrendador ha permanecido pasivo durante el período de

duración de la prórroga, a no ser que haya exteriorizado su voluntad de extinguir el contrato en tiempo y forma antes de cumplirse los primeros cinco o siete años de prórroga forzosa (art. 9.1 LAU) o antes de que finalice la prórroga tácita (art. 10.1 LAU). En este caso, la solicitud de la prórroga extraordinaria por la parte arrendataria obligará a la parte arrendadora a mantener la vigencia del contrato de arrendamiento durante uno o tres años, en función de la prórroga, pero debería extinguirse a su finalización sin que pudiera operar la tácita reconducción.

e) En cuanto a la legitimación activa, la prórroga extraordinaria opera a solicitud previa del arrendatario, pero la STS de 27 de febrero de 2025⁵⁴ ha aceptado la aplicación de la prórroga prevista en el RDL 11/2020 a iniciativa de la parte arrendadora, que, con la anuencia de los arrendatarios (art. 1258 CC), comunica unilateralmente una extensión del contrato por seis meses anticipándose a la posible solicitud de la parte arrendataria. Una lectura de la norma de acuerdo con su finalidad tuitiva (protección de los derechos del arrendatario) permitiría admitir esta posibilidad. También es posible pactar en el momento de celebración del contrato que tenga lugar la prórroga extraordinaria (art. 1255 CCE), siempre que concurren los requisitos previstos en la norma (la SAP de Barcelona de 22 de octubre de 2019⁵⁵ admite dicho pacto en la prórroga tácita del art. 10.1 LAU).

f) Otra cuestión es la posible renuncia en el contrato a ambas prórrogas forzosas, habida cuenta de que la prórroga prevista en el art. 10.1 LAU se ha interpretado en el sentido de que “*a diferencia de la del artículo 9, no está en función exclusiva de los intereses y*

48 BOE núm. 311, 28.12.2022.

49 BOE núm. 9, 11.1.2023.

50 ES:TS:2021:1152.

51 Siguiendo a DOLORS BADIA, cit. p. 133.

52 A favor “debemos partir del principio que inspira la norma: dar mayor estabilidad a los arrendatarios. Por ello, creemos que se debe hacer una interpretación correctora y entender que procede la solicitud por el arrendatario de la segunda prórroga extraordinaria cuando se den los presupuestos legales —contrato de vivienda ubicada en una zona de mercado residencial tensionado mientras está vigente la declaración— tanto después de la prórroga tácita del artículo 10.1 LAU como después de la prórroga extraordinaria del artículo 10.2 LAU”, ver CALLEJO RODRÍGUEZ, C., “Aspectos prácticos relevantes en la regulación del contrato de arrendamientos de vivienda”, en MOLL DE ALBA, cit., p. 618.

53 ECLI: ES:TS:2024:5987.

54 ECLI: ES:TS:2025:816.

55 ECLI: ES:APB:2019:12566.



voluntad del arrendatario, sino de las dos partes contractuales, de manera que el arrendatario no adquiere un derecho unilateral a imponer su voluntad de continuar en el contrato, pasados los cinco años de duración mínima o un plazo superior si superior fue el pactado (SAP Ciudad Real de 23 de septiembre de 2024)⁵⁶. Tal y como se deduce de la argumentación jurisprudencial, las prórrogas extraordinarias previstas en los arts. 10.2 y 3 LAU, a diferencia de la prórroga tácita del art. 10.1 LAU, deben ser aceptadas obligatoriamente por el arrendador, de modo que su regulación sí obedece a los intereses de la parte arrendataria, lo que significa, pues, que sería nula la cláusula que previese su renuncia (art. 6 LAU).

Por otra parte, se plantea la duda de si las prórrogas podrán ser oponibles al tercer adquirente de buena fe de una vivienda alquilada sin que conste el contrato en el Registro de la Propiedad. El adquirente tiene que soportar la duración del contrato hasta la finalización de las prórrogas forzosas del contrato de arrendamiento (art. 14.1 LAU), por lo que la adquisición por un tercero de buena fe (art. 34 LH) supondría la extinción del contrato en período de prórroga extraordinaria⁵⁷.

g) Finalmente, otro aspecto en discusión es el alcance de la excepción que contempla el art. 10.2 LAU a la prórroga extraordinaria: “salvo que se hayan fijado otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes”. No detalla la norma si el acuerdo debe o no mejorar lo previsto en el contrato. Una interpretación finalista de la norma permite incluir pactos como la renuncia voluntaria a la prórroga forzosa a cambio de una condonación de la renta pendiente o el ofrecimiento de un alquiler en otra vivienda de similares características, y no los que redunden en perjuicio de la parte arrendataria.

2. El gran tenedor en la legislación catalana

A continuación se expone brevemente la definición de gran tenedor en la normativa catalana y sus consecuencias.

2.1. Concepto de gran tenedor

El art. 5.9 de la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética⁵⁸, define el gran tenedor de vivienda de la siguiente manera:

“a) 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.

b) Las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de más de diez viviendas ubicadas en territorio del Estado, con las siguientes excepciones:

1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.

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

c) Los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.

d) Las personas físicas que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado, con

las mismas excepciones que establecen para las personas jurídicas los puntos 1.º y 2.º de la letra b)”.

La definición de gran tenedor, limitada en un primer momento a las personas jurídicas en la redacción original de la Ley 24/2015, se ha ido ampliando para incluir también a las personas físicas y a otras personas jurídicas, como los fondos de capital riesgo y titulización de activos y las entidades privadas sin ánimo de lucro, al tiempo que se ha puesto más énfasis en el número de viviendas que en su superficie y se ha concretado que las viviendas pueden estar situadas en todo el Estado.

Nótese, sin embargo, lo siguiente: a) que determinadas personas jurídicas (letra a)) tienen la condición de gran tenedor con independencia del número de viviendas; b) que el umbral establecido para las personas físicas es superior (quince viviendas) a lo previsto en el art. 3k LV (diez viviendas); c) que para las personas físicas que tengan alguna cuota de propiedad sobre una vivienda se tendrá en consideración la superficie; d) que el ámbito objetivo plantea menos dudas al hablarse específicamente de “viviendas” (*cf.* art. 3.a) LDVCat); y e) que la Ley 24/2015 se aplica “a efectos de la presente ley”, es decir, a la hora de ofrecer un alquiler social de forma previa a un desahucio (*vid. infra*).

Se dan por reproducidas las consideraciones efectuadas respecto a la LV, aunque existen algunas particularidades respecto al ordenamiento jurídico catalán. Así, por ejemplo, los acuerdos en relación con el arrendamiento de la cosa común en la comunidad ordinaria indivisa requerirá, como mínimo, un acuerdo de tres cuartas partes al ser un acto extraordinario atendiendo a las circunstancias actuales (art. 552-7.e) CCC), la problemática del cómputo de cuotas identificada en la sociedad de gananciales también la encontramos en aquellos regímenes económicos

56 ECLI: ES:APCR:2024:970.

57 De este modo, “debe entenderse que no varía la necesidad de inscripción en el Registro para que dichas prórrogas legales sean oponibles a terceros adquirentes que reúnan las condiciones del artículo 34 de la Ley Hipotecaria”, de acuerdo con MÉNDEZ, F. P., *La crisis de la asequibilidad de la vivienda, Análisis y propuestas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, p. 142.

58 BOE núm. 216, 9.9.2015.

matrimoniales catalanes en los que tampoco hay cuotas, como el de comunidad (arts. 232-30 y siguientes), el *agermanament* o pacto de mitad por mitad (art. 232-28 CCC) o el pacto de *convivença* o *mitja guanyeria* (art. 232-28 CCC), al tiempo que la “titularidad” de la vivienda incluirá la propiedad de la misma por el superficiario (art. 564-1 CCC), pero también la del propietario temporal (art. 547-1 CCC) y el propietario formal en la propiedad compartida (quien tiene el uso y disfrute exclusivo del bien, art. 556-1 CCC).

Con todo, la legislación catalana no es del todo coherente:

a) Por un lado, el Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo⁵⁹ crea el registro de personas grandes tenedoras de vivienda (disposición adicional vigesimoséptima LDVCat) dependiente de la Agencia de la Vivienda de Cataluña. El gran tenedor será aquel que cumpla los requisitos del art. 5 Ley 24/2015, del art. 3k LV, o de ambos, quienes deben comunicar a la Agencia su condición de gran tenedor, así como el número de viviendas que posee, con sanciones en caso contrario de hasta 90.000 euros (arts. 118.2 y 124.1.f) LDVCat). Por tanto, la medida afecta a los grandes tenedores, sean los previstos en la Ley 24/2015 o en el art. 3.k) LV, por lo que la definición de gran tenedor prevista en la Ley 24/2015 ya no se aplica “a efectos de la presente ley”, sino que sirve de base para requerir la inscripción en dicho registro a las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos por el mero hecho de serlas, sin consideración al número de viviendas de las que sean titulares o a su superficie, al tiempo de

que surge la siguiente duda: ¿las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de más de cinco viviendas en una zona tensionada en Cataluña, pero que no lleguen a las diez requeridas en la Ley 24/2015 y la LV, deberán inscribirse en el registro? La respuesta sería afirmativa si se realiza una interpretación extensiva del art. 3k LV. La inscripción en el Registro tiene diversas consecuencias jurídicas, como la sujeción al derecho de tanteo en caso de transmisión de la finca (vid. *infra*).

En Cataluña conviven la definición general de gran tenedor de la LV y la particular de la zona tensionada, por un lado, y de la Ley 24/2015 para el ofrecimiento de un alquiler social y la prevista en el DL 5/2025 a efectos fiscales, por otro

b) Por otro, el Decreto-ley 5/2025, de 25 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, de gastos de personal y otras administrativas⁶⁰ reproduce casi textualmente el concepto de la legislación estatal⁶¹ e incluye, además, el supuesto de la reducción a cinco inmuebles en zonas tensionadas. Nótese, sin embargo, dos particularidades en cuanto a la primera definición: a) primero, que el DL 5/2025 reproduce el concepto de gran tenedor de la LV pero en aquella debe tener la “propiedad” y no la “titularidad” de los bienes inmuebles de uso residencial,

sin que la Exposición de Motivos aclare el porqué de esta preferencia, al tiempo que limita el cómputo a la zona geográfica de Cataluña y el objeto es “bienes inmuebles de uso residencial” y no “bienes urbanos inmuebles de uso residencial”, por lo que también se podrían incluir viviendas rurales.

El DL 5/2025, pues, elabora una definición propia de gran tenedor a efectos fiscales. Consecuentemente, la Resolución 3/2025 de la Dirección General de Tributos y Juego de la Generalitat de Catalunya⁶² ha interpretado el concepto de gran tenedor con ocasión de la aplicación de este DL 5/2025 incluyendo la plena propiedad (y la nuda propiedad) y excluyendo, así, a los usufructuarios. Además, excluye del cómputo la vivienda habitual de la persona física.

En fin, que en Cataluña conviven la definición general de gran tenedor de la LV y la particular de la zona tensionada, por un lado, y de la Ley 24/2015 para el ofrecimiento de un alquiler social y la prevista en el DL 5/2025 a efectos fiscales, por otro. Ello implica que habrá que analizar caso por caso. Por ejemplo, una persona jurídica con más diez inmuebles en el conjunto del Estado pero que tenga menos de cinco en Cataluña en una zona tensionada, deberá inscribirse en el Registro de Grandes Tenedores catalán pero no estará sujeto al DL 5/2025.

2.2. Consecuencias

2.2.1. Ofrecimiento de un alquiler social

El art. 5.1 Ley 24/2015 prevé la obligación del adquirente, antes de adquirir una vivienda resultante de la consecución de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, o antes de la firma de la compraventa de una vivienda que tenga como causa

59 BOE núm. 103, 29.4.2025.

60 BOE núm. 87, 9.4.2024. Esta norma introduce nuevo tipo de gravamen del 20 por 100 en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados por la transmisión de viviendas cuando el adquirente es gran tenedor y, también, por la transmisión de un edificio entero de viviendas a favor de una persona física o jurídica (art. 641-1.5).

61 “Se considera gran tenedor la persona física o jurídica que sea propietaria de más de 10 inmuebles de uso residencial o con una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial situados en Cataluña. También tiene esta consideración la persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado declarada por la Generalitat de Cataluña. En el cómputo no se incluyen ni los garajes ni los trasteros”.

62 Disponible en: <https://atc.gencat.cat/es/agencia/noticies/detall-noticia/20250627-mesures-fiscals-2025-itpajd-isd> (consultado 3-11-2025).



de la venta la imposibilidad por parte del prestatario de devolver el préstamo hipotecario, de ofrecer a los afectados una propuesta de alquiler social. En un sentido similar, el art. 5.2 Ley 24/2015 contempla la misma obligación para el gran tenedor antes de iniciar interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler cuando los afectados sean personas vulnerables. El incumplimiento de la obligación de ofertar un alquiler social no obsta a la prosecución de las actuaciones por vía procesal (STC 57/2022, de 7 de abril⁶³). La STC 120/2024, de 8 de octubre⁶⁴ declaró inconstitucionales algunos preceptos de la Ley 1/2022, por ejemplo el art. 12, que añadía la Disposición Adicional Primera a la Ley 24/2015 y exigía la suspensión de los procedimientos judiciales en los que no conste el ofrecimiento de alquiler social. Sin embargo, ello no ha afectado a la vigencia del art. 5.2 Ley 24/2015. Sea como fuere, esta medida supone una intromisión desproporcionada en las facultades de uso y disfrute que afectan al contenido esencial de derecho de propiedad (de hecho, la compensación prevista para el propietario supone la desaparición de una utilidad económica, *cfr.* art. 5.7 Ley 24/2015), por lo que es inconstitucional (en este sentido, STC 16/2021, de 28 de enero⁶⁵).

2.2.2. Derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración

El Decreto-ley 2/2025 modifica 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 hipotecaria⁶⁶, que en su redacción original sometía a derecho y tanteo de la

Generalitat de Catalunya la transmisión de viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria. Una previsión similar se preveía en el DL valenciano 6/2020⁶⁷ (y se recoge en otras normativas autonómicas⁶⁸), que no obstante también incluía viviendas de naturaleza privada siempre que estuvieran ubicadas en los municipios incluidos en las áreas de necesidad de vivienda. A partir del RD 2/2025, el derecho de tanteo y retracto se generaliza en Cataluña a la transmisión de cualquier vivienda propiedad de un gran tenedor persona jurídica situada en una zona declarada mercado residencial tensionado, a salvo que el objeto sea una vivienda de nueva construcción y para uso residencial de una persona física (art. 2.2 DL 1/2015). Posteriormente, cuando se regula el procedimiento a seguir en el apartado 3º, el nuevo apartado h) de dicho apartado requiere a la persona física, para que la Generalitat no ejercite el tanteo, acogerse expresamente a esta excepción y cumplir ciertos requisitos, como estar en el Registro de solicitantes de vivienda con protección oficial, la calificación de la vivienda como vivienda con protección oficial de régimen general o figura equivalente existente y con carácter permanente y el compromiso de destinar la vivienda que adquieran a vivienda habitual y permanente durante un periodo mínimo de 10 años.

Por tanto, la norma establece una excepción para las viviendas de nueva construcción. En el resto de los casos (ej. transmisión de viviendas de segunda mano adquiridas o no en procedimientos de ejecución hipotecaria), la persona física adquirente deberá cumplir los requisitos

apuntados para evitar el ejercicio del derecho de tanteo por parte de la Administración.

El TC ha tenido la oportunidad de valorar la constitucionalidad del derecho de tanteo y retracto previsto en el DL valenciano 6/2020 en la STC 8/2023, de 22 de febrero⁶⁹, y considera, basándose en la STC 154/2015, de 9 de julio⁷⁰, que se trata de “una delimitación del contenido normal del derecho de propiedad de acuerdo con su función social (art. 33.2 CE), que no es indemnizable”. Con todo, la argumentación del TC pivota sobre el derecho de tanteo sobre vivienda de protección pública, de modo que, en el caso del RD 2/2025, no se trata, como argumenta el TC, de un “sector del ordenamiento necesariamente expuesto a una fuerte intervención pública”. Al contrario, la intervención administrativa abarca cualquier transmisión de vivienda situada en una zona tensionada efectuada por un gran tenedor persona jurídica. Pues bien, la medida prevista en el RD 2/2025 tiene una naturaleza administrativa (no se desprende del propio texto de la norma, pero sí se reconoce en la memoria de impacto que la acompaña⁷¹, si bien el tanteo es una norma eminentemente civil), la cual, aunque de menor intensidad que otras (como la expropiación de viviendas vacías), tiene un impacto directo en el derecho de propiedad privada (art. 33.1 CE) desde una doble perspectiva:

a) Por un lado, el gran tenedor ve limitada indirectamente su facultad de disposición, al tiempo que afecta a libre circulación de los bienes y supone una discriminación injustificada respecto al resto de propietarios que no sean grandes tenedores, que no

63 ECLI:ES:TC:2022:57.

64 ECLI:ES:TC:2024:120.

65 BOE núm. 46, 23-2-2021.

66 BOE núm. 130, 1.6.2015.

67 Derogado por Ley 5/2025, de 30 de mayo, que sólo prevé derechos de tanteo y retracto respecto de todas las viviendas de protección pública (art. 120).

68 Por ejemplo, en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la vivienda en Andalucía (BOE núm. 77, 30.3.2010), o en el art. 35 de Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura (BOE. núm. 116, 15.5.2019).

69 BOE núm. 77, 31-3-2023.

70 BOE núm. 194, 14-8-2015.

71 Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/intrade/427630005> (consultado 3-11-2025).

obtienen una compensación por los costes de transacción de la operación⁷². La medida, pues, constituye una injerencia injustificada en el derecho de propiedad que no encuentra amparo ni justificación en el art. 33.1 CE⁷³.

b) Por otro, se impone a la persona física adquirente de una vivienda de un gran tenedor, en el caso de que no desee que la Administración ejercite el derecho de tanteo, una consecuencias excesivamente gravosas: la conversión del estatuto jurídico privado de la vivienda a uno público (con todas las limitaciones inherentes a las viviendas de protección oficial⁷⁴) sin compensación alguna, una suerte de expropiación encubierta por que tampoco encuentra amparo ni justificación en el art. 33.1 CE, del mismo modo que el nuevo estatuto de la propiedad de una vivienda previsto en la LV (arts. 10.1.a) y 11.1.a) es una expropiación sin compensación para los propietarios de viviendas.

Por otra parte, la transmisión será de compraventa, según se deduce de la obligación que pesa sobre el gran tenedor la obligación de informar en la escritura de compraventa del número de viviendas que posee mientras no se desarrolle reglamentariamente el Registro (DT 1^a), al tiempo que sólo afectará a ulteriores transmisiones si se cumplen los requisitos subjetivos que prevé la normativa, es decir, que el segundo adquirente,

en el momento de transmitir la vivienda, reúna la condición de gran tenedor. Por otra parte, puede tener lugar una concurrencia simultánea de derechos de tanteo a favor de la administración si la persona jurídica es gran tenedora y, al mismo tiempo, la vivienda que se transmite se ha adquirido como resultado de un procedimiento de ejecución hipotecaria. No queda claro si la obligación de comunicar el acuerdo a la Agencia Catalana de la Vivienda debe o no hacerse por duplicado, pero del texto legal puede inferirse que se deberá comunicar cada una por separado siguiendo el procedimiento previsto en el art. 2.3 DL 1/2015.

2.2.3. La acción municipal de desahucio de okupas

La Ley catalana 1/2023, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, y del libro quinto del Código civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, en relación con la adopción de medidas urgentes para afrontar la inactividad de los propietarios en los casos de ocupación ilegal de viviendas con alteración de la convivencia vecinal⁷⁵, añadió un nuevo supuesto de incumplimiento de la función de la propiedad: el incumplimiento por parte de los grandes tenedores de iniciar las acciones de desalojo una vez requeridos por la administración competente si la situación de okupación

ha provocado una alteración de la convivencia o del orden público o pone en peligro la seguridad o integridad del inmueble (art. 5.2.g LDCat). De hecho, las comunidades de propietarios pueden denunciar este hecho ante el Ayuntamiento para que actúe en consecuencia (arts. 553-40.1 y 2 del Código Civil de Cataluña⁷⁶). El gran tenedor, según la Exposición de Motivos de la Ley 1/2013, será el previsto en la Ley 24/2015, de manera que la definición de dicha Ley, de nuevo, se utiliza para finalidades distintas del ofrecimiento de un alquiler social.

El incumplimiento de esta obligación por parte del gran tenedor permite a la administración iniciar el procedimiento de desahucio y hacer efectivo el desalojo del inmueble okupado (art. 44bis LDVCat), al tiempo que este hecho, de acuerdo con el art. 118.7 LDVCat, supone “*el incumplimiento de la función social de la vivienda y es causa de la adquisición temporal del uso de la vivienda por un plazo de siete años por parte del ayuntamiento del municipio donde esté situado el inmueble*”. Esta medida supone una expropiación encubierta de las facultades de uso y disfrute del propietario sin compensación y es, por tanto, inconstitucional.

A continuación se resume la situación jurídica vigente en Cataluña respecto al concepto de gran tenedor.

72 Respecto al DL valenciano 6/2020, se ha defendido que “*se contempla una suerte de expropiación cuyo justiprecio es inferior al valor real del bien expropiado, pues la Administración no compensa los costes de información y negociación en los que el comprador ha incurrido para llevar a cabo la transacción que la intervención administrativa frustra*”, de acuerdo con ARRUNADA, B., “La seguridad jurídica en España”, Estudios sobre la Economía Española, Núm. 18, 2021, p. 73. Disponible en:

<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-18.pdf> (consultado 3-11-2025); en el mismo sentido, MOLL DE ALBA, C., “¿Qué significa ser gran tenedor y qué consecuencias tiene en 2025 según la confusa y cambiante normativa de vivienda? Especial referencia a la situación en Cataluña”, en MOLL DE ALBA, cit., p. 36, “*esta regulación en mi opinión choca frontalmente con el derecho de propiedad, la libertad de contratación y la seguridad del tráfico*”.

73 En este sentido, se ha afirmado que “*podemos afirmar que se trata de una limitación general de la facultad dominical tanto desde un punto de vista jurídico (de transmisión onerosa de viviendas), como geográfica (donde reside el 90% de la población catalana) y subjetiva (muchos propietarios afectados)*. Por lo tanto, estamos ante una importante limitación del derecho de propiedad”, ver NASARRE AZNAR, S., “El progresivo debilitamiento de la propiedad privada de la vivienda: la regulación catalana del contrato de arrendamiento de temporada y por habitaciones”, *Hay Derecho*, 2 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2024/05/02/vivienda-progresivo-debilitamiento/> (consultado 3-11-2025).

74 Arts. 41 y siguientes del Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda (DOGC núm. 6633, 27.5.2014).

75 BOE núm. 55, 6.3.2023.

76 Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales (BOE núm. 148, 22.6.2006).



Tabla 1. El concepto y las consecuencias del gran tenedor de viviendas en Cataluña.

Ámbito	Norma aplicable	Umbral	Consecuencias jurídicas
1. Concepto general de gran tenedor en la LV	Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, art. 3.k)	Persona física o jurídica con >10 inmuebles urbanos de uso residencial o >1.500 m ² construidos de uso residencial. Número de inmuebles reducido a cinco en zonas tensionadas.	Obligación de inscribirse en el Registro de personas grandes tenedoras en ambos casos (en la LV, mientras se sea titular de un inmueble en Cataluña ⁷⁷) Aplicación de normativa específica si el inmueble se sitúa en zonas tensionada, ej. se aplica la prórroga extraordinaria prevista en la LAU de prórroga extraordinaria (art. 10.2 LAU), así como el régimen de contención de rentas y el derecho de tanteo y retracto.
2. Ofrecimiento de un alquiler social	Art. 5.1, 5.2 y 5.9 Ley 24/2015, de 29 de julio	Define como gran tenedor a: a) Entidades financieras, filiales inmobiliarias, fondos de inversión y entidades de gestión de activos (sin límite de viviendas). b) Personas jurídicas con >10 viviendas (con excepciones para promotores sociales, entidades sin ánimo de lucro o con >15 % de VPO en alquiler). c) Fondos de capital riesgo o titulización. d) Personas físicas con >15 viviendas o >1.500 m ² destinados a vivienda.	Antes de iniciar procedimientos de desahucio o ejecución hipotecaria sobre vivienda habitual de personas vulnerables, el gran tenedor debe ofrecer una propuesta de alquiler social. Inicialmente el concepto de gran tenedor se aplicaba “a efectos de la propia ley” (para el ofrecimiento de alquiler social), pero ahora también sirve de base para la obligación de inscribirse en el Registro de personas grandes tenedoras y la aplicación del desahucio de okupas de la Ley 1/2013.
3. Aplicación de un ITP específico en la compra-venta de viviendas por un gran tenedor	DL 5/2025, de 25 de marzo	Reproduce el concepto estatal de gran tenedor (más de 10 inmuebles o 1.500 m ²) pero lo limita a la propiedad (no mera titularidad) y a bienes residenciales en Cataluña (también rurales). Se excluye del cómputo la vivienda habitual de la persona física. También se considera gran tenedor a la persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado, no se tiene en cuenta la superficie.	Introduce un gravamen del 20 % en transmisiones patrimoniales (ITP-AJD) cuando el adquirente es gran tenedor o compra edificios completos. La Resolución 3/2025 sólo computa plena y nuda propiedad; excluye usufructuarios y vivienda habitual.
4. Registro de grandes tenedores	DL 2/2025, de 25 de febrero (Disp. Adic. 27 ^a LDVCat)	Crea el Registro de personas grandes tenedoras, dependiente de la Agencia de la Vivienda de Cataluña. Los sujetos que cumplan la definición del art. 5 Ley 24/2015 o del art. 3 k LV deben comunicar su condición y número de viviendas.	Obligación de inscripción obligatoria. Sanciones por no comunicar de hasta 90.000€ (arts. 118.2 y 124.1 f LDVCat). La inscripción activa efectos como la sujeción al derecho de tanteo y retracto.
5. Derecho de tanteo y retracto a favor de la Generalitat	DL 2/2025, que modifica el DL 1/2015	Se amplía el derecho de tanteo/retracto a toda transmisión de vivienda de un gran tenedor persona jurídica en zona tensionada, salvo viviendas nuevas destinadas a residencia habitual. Se aplica a las personas físicas o jurídicas inscritas en personas grandes tenedoras.	La Administración puede ejercer el derecho de tanteo, y el adquirente persona física debe cumplir ciertos requisitos para solicitar que no se ejercite (uso habitual, registro VPO, permanencia 10 años).
6. Obligación de actuar frente a okupaciones ilegales	Ley 1/2023, de 15 de febrero (modifica LDVCat y CCC)	El gran tenedor debe iniciar acciones de desalojo cuando la administración lo requiera por okupación que altere la convivencia, el orden público o la seguridad. El gran tenedor, según la Exposición de Motivos de la Ley 1/2013, será el previsto en la Ley 24/2015.	Si no actúa, el Ayuntamiento puede promover el desahucio y adquirir el uso temporal por 7 años, lo que implica una expropiación encubierta sin compensación (inconstitucional).

Fuente: elaboración propia.

77 Siguiendo los criterios de la Agencia Catalana de la Vivienda (<https://web.genocat.cat/ca/tramits/tramits-temes/Comunicacio-de-la-condicio-de-gran-tenidor-dhabitatge>, consultado 3-11-2025).

3. El gran tenedor en el resto de las legislaciones autonómicas

3.1. Navarra

En Navarra, el art. 98.2 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra⁷⁸ define al gran tenedor como “*toda persona física o jurídica que sea propietaria o usufructuaria de diez o más viviendas*” en todo el Estado, por lo que se concreta la “titularidad” de la LV a la propiedad o el usufructo, y se reduce el umbral a cinco inmuebles en las zonas de mercado residencial tensionado⁷⁹. La memoria elaborada a tal fin declara expresamente que no tendrán la consideración de gran tenedora de vivienda las administraciones públicas, sus sociedades públicas dependientes, así como las sociedades de capital mixto dedicadas a la gestión de viviendas protegidas, y resuelve dudas sobre el cómputo de propiedades, derechos reales y demás facultades de uso y disfrute sobre inmuebles para la determinación de las grandes tenedoras de viviendas⁸⁰. Además, la Ley Foral 9/2025, de 30 de junio⁸¹ introduce en la Ley Foral 10/2010 el registro de grandes tenedoras de vivienda⁸², en el que deben inscribirse “*las personas físicas y jurídicas que, en atención a la presente ley foral o a la declaración de zona de mercado residencial tensionado que se apruebe, sean grandes tenedoras de vivienda*”. Por el momento, Navarra no ha dictado ninguna otra norma que afecte a los grandes tenedores.

3.2. Galicia

Galicia mantiene la definición de gran tenedor del art. 3k LV en la memoria que acompaña a la declaración de zona tensionada del municipio de

A Coruña⁸³, con excepción de aquellas viviendas que sean titularidad de las administraciones públicas, sus entidades instrumentales o empresas en las que estas participen mayoritariamente, así como las que sean titularidad de entidades con finalidad social y sin ánimo de lucro. Por el momento, Galicia no ha regulado otras consecuencias para la figura del gran tenedor.

3.3. Islas Baleares

Las Islas Baleares define el gran tenedor en el art. 4.1.k) de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda⁸⁴ de la siguiente forma: “*las personas físicas o jurídicas que, por sí mismas, de manera directa, o indirectamente a través de la participación en otras sociedades o grupos de sociedades de las que tengan el control efectivo, disponen de diez o más viviendas, en el ámbito de las Illes Balears, en régimen de propiedad, alquiler, usufructo o cualquier otro derecho que los faculte para ceder su uso, y que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria, la intermediación, la gestión, la inversión, la compraventa, el alquiler o la financiación de viviendas*”. La definición concreta la titularidad, el ámbito territorial (Illes Balears), aborda el grupo de sociedades y concreta la necesaria actividad económica de la persona física o jurídica, ausente en la LV y en las normativas anteriores.

Sobre esta definición pivotan los siguientes efectos para el gran tenedor de viviendas:

- a) En primer lugar, el deber de inscribirse en el Registro de viviendas desocupadas (arts. 38 y siguientes Ley 5/2018).

- b) En segundo lugar, la obligación de ofrecer un alquiler social respecto a viviendas y terrenos objeto de procesos judiciales o extrajudiciales (art. 26 bis Ley 5/2018). Esta obligación se producirá de manera previa a la adquisición por el gran tenedor de una vivienda resultante de la consecución de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, la firma de la compraventa de una vivienda que tenga como causa de la venta la imposibilidad por parte del prestatario de devolver el préstamo hipotecario, o la interposición de cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de ejecución de títulos no judiciales. Aclara la norma que, en este último caso, los efectos son puramente administrativos (art. 26 bis.2 Ley 5/2018). En la línea apuntada *supra* respecto a la legislación catalana, creemos que esta medida afecta el contenido esencial del derecho de propiedad privada (art. 31.1 CE) y es, por tanto, inconstitucional.
- c) En tercer lugar, el derecho de tanteo y retracto de la Administración en las transmisiones entre grandes tenedores respecto a viviendas y terrenos adquiridos en procesos judiciales o extrajudiciales (art. 26 quater Ley 5/2018). La normativa balear, a diferencia de la catalana, restringe el derecho

78 BOE núm. 60, 17.5.2010.

79 Ver la memoria en: <https://participa.navarra.es/processes/zonas-mercado-tensionado> (consultado 3-11-2025).

80 Por ejemplo, las titularidades de derechos reales que conlleven por sí solas la facultad de uso y disfrute del inmueble, o la posibilidad de hacer actos de administración ordinaria sobre el mismo como, por ejemplo, el usufructo. En el caso de titularidades compartidas, se incluirán en el cómputo las propiedades de una parte alícuota igual o superior al 50%. En el caso de titularidades compartidas, para alcanzar el cómputo de los 1.500 metros cuadrados de uso residencial, se deberá hacer el cálculo teniendo en cuenta las partes alícuotas, incluyendo todas las fincas sobre las que tenga alguna cuota de participación.

81 BOE núm. 181, 29.7.2025.

82 Ver <https://www.navarra.es/es/tramites/on/-/linea/registro-de-personas-grandes-tenedoras-de-vivienda>.

83 Disponible en https://cdn.mivau.gob.es/portal-web-mivau/vivienda/alquila/ZRMT_MEMORIA_XUSTIFICATIVA_DEFINITIVA_Coruña.pdf, p. 50 (consultado 3-11-2025).

84 BOE núm. 169, 13.7.2018.



de tanteo a las transmisiones entre grandes tenedores, pero a nuestro juicio tiene la misma tacha de inconstitucionalidad (art. 33.1 CE).

- d) En cuarto lugar, la cesión temporal del uso de viviendas desocupadas (arts. 36.3 y 42 Ley 5/2018) que, de nuevo, afecta al contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33.1 CE).

3.4. Extremadura

El 4.18 de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura⁸⁵ definía como gran tenedor (después de la reforma de la Ley 4/2023, de 29 de marzo⁸⁶) a las “*personas jurídicas, formen o no parte de un grupo fiscal o de sociedades, así como los fondos de titulización regulados en la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, que dispongan de más de 5 viviendas en régimen de propiedad, alquiler, usufructo, derecho de superficie o cualquier otro derecho real o modalidad de disfrute, que les faculte para determinar los usos a que se destinarán las viviendas*”, y lo hacía a efectos de la aplicación del impuesto de viviendas vacías (derogado por el Decreto-ley 4/2023, de 12 de septiembre⁸⁷ por el “*objetivo de ser una Región fiscalmente atractiva*”) y de comunicar la relación de las viviendas vacías al registro de viviendas desocupadas, tampoco en vigor. Por tanto, la definición de gran tenedor no tiene efectos jurídicos hoy por hoy en esta comunidad.

3.5. La Comunidad Valenciana

El art. 16 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana⁸⁸ regula la figura del gran tenedor a “*las personas físicas, jurídicas y entidades*

sin personalidad jurídica que, destinando su actividad a la construcción, promoción, intermediación, inversión o financiación de la construcción, compra o arrendamiento de vivienda, dispongan de más de 10 viviendas en régimen de propiedad, alquiler, usufructo u otras modalidades de disfrute que les faculten para determinar los usos a que se destinan, y las excluyan del mercado de venta, alquiler o derecho de superficie que cumplan los requisitos del artículo anterior”. Dicho precepto se refiere a las viviendas desocupadas, de manera que el gran tenedor será considerado como tal si las viviendas se encuentran deshabitadas en las condiciones que marca el art. 15⁸⁹. El gran tenedor, de acuerdo con el Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunitat Valenciana agravadas por la guerra de Ucrania, y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario⁹⁰, tiene el deber de comunicar su condición al Registro de

Grandes Tenedores de viviendas (arts. 6 y 10) y se prevé la cesión temporal obligatoria del usufructo de viviendas cuya titularidad del derecho de propiedad corresponda a grandes tenedores (art. 13) que, de nuevo, conculca el art. 33.1 CE. Destaca entre las infracciones graves previstas en el DL 3/2023 “*el impago de tres o más mensualidades por parte de los grandes tenedores de viviendas de la Comunitat Valenciana de los gastos de la comunidad en las propiedades sometidas a régimen de propiedad horizontal*” (art. 32.2.e), y entre las muy graves “*establecer por parte del gran tenedor de viviendas de la Comunitat Valenciana condiciones de pago o garantía insólitas o poco habituales y que provoquen de hecho la imposibilidad de acceder a la vivienda de colectivos particularmente vulnerables*” (art. 32.3.i). En cuanto a la primera sanción, la comunidad de propietarios ya cuenta con mecanismos civiles de tutela del crédito (arts. 9.1.e) y 21 LPH); y en cuanto a la segunda, la norma establece conceptos jurídicos indeterminados de difícil



85 BOE núm. 75, 15.5.2019.

86 BOE núm. 88, 13.4.2023.

87 BOE núm. 252, 21.10.2023.

88 BOE núm. 56, 7.3.2017.

89 Ver en este sentido el Decreto 130/2021, de 1 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento para la Movilización de Viviendas Vacías y Deshabitada (DOGV núm. 9192, 11.10.2021).

90 DOGV núm. 9542, 27.2.2023.

Estudios doctrinales

concreción como el uso por parte del gran tenedor de una “condición de pago” o “garantía insólita” o rara para el legislador (¿podría serlo la garantía a primer requerimiento?), que tendrá necesariamente que establecer qué es entonces lo habitual, al tiempo que no se concreta el ámbito del acceso a la vivienda (¿se ciñe únicamente al contrato de arrendamiento?) o el concepto de “colectivo particularmente vulnerable”.

3.6. Murcia

El art. 59 quarter de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia⁹¹ prevé la obligación de aquellos grandes tenedores adheridos al convenio regional, entendiendo por tales 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 ofrecer un alquiler social a las personas en situación de vulnerabilidad en parecidos términos a las Islas Baleares. Al preverse la adhesión a un Convenio, el ofrecimiento no tiene el carácter imperativo que se predica en Cataluña y las islas Baleares.

Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana son los territorios con una regulación más desarrollada y con efectos administrativos directos (alquiler social obligatorio, tanteo, retracto, registro o cesión de viviendas vacías)

3.7. Castilla la Mancha y Castilla León

El art. 8 de la Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha⁹² prevé la figura del tenedor a efectos de movilización de inmuebles desocupados y lo define en términos similares al art. 3k LV, mientras que en Castilla y León, el art. 22.4 de la Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas⁹³ introduce una nueva disposición adicional quinta en la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda⁹⁴ que “*será aplicable cuando se exija como requisito previo para que los grandes tenedores de vivienda puedan interponer determinadas demandas*” un procedimiento de mediación. Dada la nulidad de los arts.

439.6 y 7 LEC, esta previsión no tiene aplicación práctica en la actualidad.

3.8. País Vasco

En el País Vasco, es la Orden de declaración de cada municipio/distrito como ZMRT la que incluye (a través de la memoria justificativa definitiva) la definición de gran tenedor aplicable “*en el ámbito objeto de la declaración*”. De este modo, la mayoría de los municipios aplica el umbral de cinco o más inmuebles de uso residencial, pero Bilbao mantiene el umbral general de la Ley estatal: más de 10 o >1.500 m² residenciales. Por otra parte, en casi todos los municipios se añade una exclusión expresa: no computan (o se exceptúan) viviendas de Administraciones públicas, entes instrumentales o sociedades con participación pública mayoritaria; si bien Bilbao no incorpora esa excepción. No detallan las distintas resoluciones las situaciones problemáticas de cotitularidad, etc.

4. Comparativa entre las distintas legislaciones

Se observa, pues, ciertas particularidades autonómicas en el umbral (por ejemplo, Cataluña establece una doble distinción entre personas jurídicas y personas físicas, mientras que Murcia no fija un número mínimo), los sujetos incluidos (por ejemplo, Cataluña, Navarra, Baleares y la Comunidad Valenciana incluyen expresamente a las personas físicas como posibles grandes tenedoras; por el contrario, Extremadura y Murcia limitan la figura a personas jurídicas —sociedades, fondos o entidades financieras—) y las consecuencias jurídicas. Así, Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana son los territorios con una regulación más desarrollada y con efectos administrativos directos (alquiler social obligatorio, tanteo, retracto, registro o cesión de viviendas vacías).

La siguiente tabla pretende resumir la regulación de la figura del gran tenedor en la LV y en la legislación autonómica ahora descrita.



91 BOE núm. 103, 30.4.2015.

92 BOE núm. 12, 19.1.2022.

93 BOE núm. 171, 16.7.2024.

94 BOE núm. 173, 7.9.2010.



Tabla 2. El concepto y las consecuencias del gran tenedor de viviendas en las LV y en las CCAA.

Comunidad Autónoma	Norma aplicable	Definición / Umbral	Titularidad computable	Bienes incluidos	Notas distintivas y excepciones	Efectos o consecuencias jurídicas
España (nivel estatal)	Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, art. 3.k)	Persona física o jurídica con >10 inmuebles urbanos de uso residencial o >1.500 m ² construidos de uso residencial.	Propiedad plena o equivalente (no especifica otros derechos reales).	Inmuebles urbanos de uso residencial. Excluye garajes y trasteros.	Define el marco común estatal; las CCAA pueden reducir a 5 inmuebles en zonas tensionadas. Se incluyen entidades sin ánimo de lucro y administraciones públicas.	Aplicable en las limitaciones de renta en zonas tensionadas de las CCAA, y en la normativa de carácter estatal y autonómico (de manera supletoria).
Cataluña	Ley 24/2015 (ofrecimiento de alquiler social). DL 5/2025 (normativa fiscal)	Ley 24/2015: a) Entidades financieras, fondos y gestoras de activos (sin umbral); b) Personas jurídicas con >10 viviendas; c) Personas físicas con >15 viviendas o con cuota que represente >1.500 m ² residenciales. >5 inmuebles en zonas tensionadas DL 5/2025: sigue la LV con alguna particularidad.	Propiedad y copropiedad (si la cuota equivale a >1.500 m ²) (no especifica otros derechos reales posesorios, como el usufructo, que se incluye por interpretación de la Agencia Catalana de Vivienda). El DL 5/2025 se ciñe a la propiedad.	Inmuebles urbanos de uso residencial (se excluyen locales, garajes y trasteros).	Excepciones en la Ley 24/2015: promotores sociales, entidades con >15% VPO en alquiler, y entidades sin ánimo de lucro que alojan a personas vulnerables.	Obligación de ofrecer alquiler social; sujeción a tanteo y retracto; e inscripción en el Registro de grandes tenedores, incluidos los que tengan más de diez viviendas en el Estado conforme art. 3k LV. Aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas.
Navarra	Ley Foral 10/2010.	Persona física o jurídica propietaria o usufructuaria de > 10 viviendas, o >5 en zonas tensionadas.	Propiedad y usufructo expresamente.	Sólo viviendas.	La memoria de declaración de zona tensionada excluye administraciones públicas, sociedades dependientes y mixtas de gestión de VPO.	Registro de grandes tenedores, incluidos los que tengan más de diez viviendas en el Estado conforme art. 3k LV. Aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas.
Galicia	Memoria que acompaña a la declaración de zona tensionada.	Persona física o jurídica con >10 inmuebles urbanos de uso residencial o >1.500 m ² construidos de uso residencial.	Propiedad (no se especifica usufructo o derechos reales).	Inmuebles residenciales, excluyendo garajes y trasteros.	Excluye viviendas de administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro con finalidad social.	Aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas.
Islas Baleares	Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears.	Personas físicas o jurídicas, directa o indirectamente (a través de sociedades), con >10 viviendas en las islas.	Propiedad, alquiler, usufructo o cualquier otro derecho que les faculte para ceder el uso.	Solo viviendas.	Deben desarrollar actividad económica inmobiliaria (promoción, inversión, intermediación o alquiler).	Inscripción Registro de viviendas desocupadas. Obligación de ofrecer alquiler social; sujeción a tanteo y retracto; y cesión obligatoria de viviendas desocupadas. No aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas

Estudios doctrinales

Comunidad Autónoma	Norma aplicable	Definición / Umbral	Titularidad computable	Bienes incluidos	Notas distintivas y excepciones	Efectos o consecuencias jurídicas
Extremadura	Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda.	Personas jurídicas o fondos de titulación con >5 viviendas en propiedad, alquiler, usufructo o derecho de superficie.	Propiedad, alquiler, usufructo, superficie u otro derecho real que permita decidir el destino del inmueble.	Solo viviendas.	No incluye personas físicas. Medida enfocada en el control de vivienda vacías.	No tiene efectos jurídicos en la actualidad. No aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas.
Comunidad Valenciana	Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda.	Personas físicas, jurídicas o entidades sin personalidad jurídica con >10 viviendas, cuando estén deshabitadas.	Propiedad, alquiler, usufructo u otras modalidades de disfrute.	Sólo viviendas desocupadas.	Se consideran grandes tenedores solo si las viviendas están vacías. Se exige que su actividad esté relacionada con la construcción o el mercado inmobiliario.	Inscripción en el Registro de Grandes Tenedores de viviendas. Cesión obligatoria de viviendas desocupadas. No aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas.
Murcia	Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia.	Entidades financieras, filiales inmobiliarias, fondos de inversión y entidades de gestión de activos No fija umbral.	No exige propiedad directa ni número mínimo de viviendas; basta con la condición institucional (entidad financiera o fondo).	Viviendas, generalmente procedentes de procesos de reestructuración bancaria.	No fija umbral. Se centra en el perfil del titular, no en la cantidad de viviendas.	Permite la firma de convenios con grandes tenedores para la cesión o alquiler social de viviendas. No aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas.
Castilla La Mancha	Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha	Persona física o jurídica con >10 inmuebles urbanos de uso residencial o >1.500 m ² construidos de uso residencial.	Propiedad plena o equivalente (no especifica otros derechos reales).	Inmuebles urbanos de uso residencial. Excluye garajes y trasteros.		movilización de inmuebles desocupados. No aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas.
Castilla y León	Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda.	No lo define. Aplicación de la LV.				Cuando se exija como requisito previo para que los grandes tenedores de vivienda puedan interponer determinadas demandas. No aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas.
País Vasco	Declaración de cada ZMRT por parte del municipio.	Persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial, con la excepción de Bilbao.	Propiedad (no se especifica usufructo o derechos reales).	Solo viviendas.	Viviendas que sean de titularidad de administraciones públicas, de sus entes instrumentales o de las sociedades en las que participen de forma mayoritaria. No se incluye en Bilbao.	Aplicable para medidas de control del mercado del alquiler en zonas tensionadas.

Fuente: elaboración propia.



5. La justificación de la definición de gran tenedor

Ante la ausencia de fuentes oficiales de carácter estatal, existen diversos estudios que intentan cuantificar la presencia de los grandes tenedores en el mercado inmobiliario. Por ejemplo, analizando los datos del catastro, se ha cuantificado en 1.046.188 las viviendas en manos de grandes tenedores (personas con >10 inmuebles residenciales), lo que supone alrededor del 4,3 % del parque total de viviendas; si se excluyen las primeras viviendas de los propietarios, el porcentaje aumenta a alrededor del 8,9 %⁹⁵. Otro estudio de Atlas Real Estate Analytics calcula que los cuarenta mayores propietarios de viviendas de alquiler en España controlan el 4,2% del total del parque, lo que supone casi 110.000 pisos⁹⁶. Y otro estima —con base en datos oficiales autonómicos— que más de las 185.000 viviendas alquiladas en España tienen como arrendadores a grandes empresas o “megatenedores” (empresas con >50 viviendas). Por su parte, el Banco de España estima que las viviendas principales en alquiler de mercado que son propiedad de las personas jurídicas de naturaleza privada representarían una cuantía estimada en un 8 % del total, frente al 92 % de las de los particulares⁹⁷. Y de acuerdo con Fotocasa, el 82% de los propietarios de una vivienda en España poseen únicamente un solo inmueble, el 14% tiene dos viviendas

y únicamente el 4% tiene más de dos viviendas⁹⁸. A nivel autonómico, en 2021 había 2.030 grandes tenedores en el País Vasco con 5 o más viviendas que poseían 42.736 inmuebles, lo que significaba el 3,98 % del parque total de viviendas en esta comunidad⁹⁹. Y a nivel municipal, en Barcelona se estima que propietarios que tienen entre 1 y 2 viviendas representan un 94,7% del total, un 3,6% poseen entre 3 y 5 viviendas, y el número de propietarios con 6 o más viviendas representa un 1,8%, aunque representan un 21,5% del total del parque de la ciudad¹⁰⁰; por su parte, los grandes tenedores representan en Bilbao alrededor del 2%¹⁰¹.

La ausencia de una base empírica sólida impide justificar un tratamiento jurídico diferenciado que imponga cargas u obligaciones específicas sobre un colectivo reducido

La evidencia empírica, pues, demuestra que el peso agregado de los grandes tenedores en España es limitado en comparación con el total del mercado, que sigue siendo, por tanto, atomizado y representado en su

mayoría por pequeños propietarios, si bien en determinadas ciudades, como Barcelona, tienen una mayor relevancia. Ciertamente la presencia de inversores institucionales puede repercutir en los precios de la vivienda¹⁰². En efecto, se ha constatado que sus estrategias de precios de alquiler, orientadas a maximizar la rentabilidad de sus inversiones, pueden influir en las tasas generales del mercado de alquiler en aquellas zonas donde tienen una presencia relevante, afectando indirectamente el valor de las propiedades. Por ejemplo, los inversores institucionales pueden invertir en la mejora o renovación de propiedades para atraer a inquilinos con mejores ingresos. Estas mejoras pueden contribuir a un aumento del valor de las propiedades en el área circundante, lo que afecta los precios generales del mercado y las rentas. De modo que la inversión institucional en propiedades residenciales sí puede tener un impacto en el mercado inmobiliario y provocar un aumento de los alquileres, aunque la cuestión es el alcance de dicho impacto. Algún estudio lo cuantifica de forma modesta¹⁰³.

Sobre estas bases, se puede concluir que, más allá de los datos que puedan acreditar la acumulación de inmuebles en determinadas personas físicas o jurídicas, no existen estudios económicos a nivel nacional, autonómico o local que acrediten, por un lado, el impacto de la figura del gran tenedor en el mercado inmobiliario en general y en el de

95 Ver https://www.eldiario.es/economia/espana-millon-viviendas-manos-grandes-propietarios_1_11844846.html (consultado 3-11-2025).

96 Del que se hace eco <https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/11061038/02/21/Estos-son-los-grandes-propietarios-de-pisos-en-alquiler-a-los-que-persigue-Iglesias.html> (consultado 3-11-2025).

97 BANCO DE ESPAÑA, *Informe anual*, 2024, p. 240. Disponible en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/Publicaciones-Anuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf (consultado 3-11-2025).

98 Ver <https://www.fotocasa.es/fotocasa-life/sector/propietarios-con-una-sola-vivienda-en-espana-2025/> (consultado el 22-10-2025).

99 Ver <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/economia/2023/06/14/2-030-grandes-tenedores-euskadi-6926407.html?utm> (consultado el 22-10-2025).

100 OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA, *Estructura y concentración de la propiedad de viviendas en Barcelona 2021, 2022*, pp. 14 y ss. Disponible en: https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2022/12/O22010_Lab_Propietat_2021_cast.pdf (consultado 3-11-2025).

101 Ver <https://www.gifincas.com/el-2-de-las-viviendas-de-bilbao-en-manos-de-grandes-tenedores/> (consultado 3-11-2025).

102 De acuerdo con EMIL Bandoni, E. et al., *Institutional investors and house prices*, ECB Working Paper Series, Núm. 3206, 2025, p. 19. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp3026-8b2199688d.en.pdf> (consultado 3-11-2025).

103 MCARTHY, B., *Institutional Investment and Residential Rental Market Dynamics*, Núm. 1, 2024. Disponible en: https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/research-technical-papers/institutional-investment-and-residential-rental-market-dynamics.pdf?sfvrsn=4796621a_5&utm (consultado 3-11-2025). En este estudio, focalizado en Irlanda, las propiedades se concentraban en Dublín. Los resultados sugieren que los propietarios institucionales aumentan los alquileres mensuales aproximadamente 4,1 puntos porcentuales más que otros propietarios.

alquiler en particular¹⁰⁴, y, por otro, que justifiquen un tratamiento diferenciado en función de la titularidad de un número de inmuebles de uso residencial elegido aleatoriamente y sin una base empírica. En efecto, ni la memoria de impacto que acompaña a la LV (para la definición de gran tenedor, la memoria del análisis del impacto normativo que acompaña al Anteproyecto se remite a la definición del DL 11/2020¹⁰⁵) ni la Ley catalana 24/2015 (la primera que hizo referencia a la figura del gran tenedor) justifican debidamente el umbral para considerarse gran tenedor (¿por qué no dos, veinte o treinta viviendas?), al tiempo que no refleja la realidad del mercado inmobiliario si las viviendas tienen un valor diferente¹⁰⁶. Y aunque pueda existir cierta concentración de propiedades en manos de personas jurídicas en algunos municipios, como en Barcelona, ciertamente también son relevantes otros factores para valorar su influencia en el mercado como su localización geográfica y el uso efectivo que se les está dando. La falta de justificación de un tratamiento distinto para las personas jurídicas también la encontramos en las distintas regulaciones autonómicas que regulan la expropiación

de viviendas vacías. Así, las SSTC 16/2018¹⁰⁷, 32/2018¹⁰⁸ y 43/2018¹⁰⁹ dan por buenas las Exposiciones de Motivos de las leyes cuestionadas, que no concretan en qué medida ni porcentaje se especula con las viviendas ni por qué la especulación es patrimonio de las personas jurídicas, por lo que el distinto trato entre personas físicas o jurídicas no se justifica por el TC ni se deriva del art. 33 CE¹¹⁰. Además, se ha apuntado que la figura del gran tenedor supone “*un sustancial cambio en el estatuto jurídico de los bienes en función de quién sea su titular*” no amparada en la función social (art. 33.2 CE), en tanto que esta “*delimita el contenido del derecho de propiedad privada y se conecta esa función social con el destino o el uso del bien, pero no con quién sea su titular*”¹¹¹.

De modo que, a nuestro juicio, la ausencia de una justificación económica y empírica en la definición de gran tenedor (en otras palabras, su aleatoriedad) hace que se conculque el art. 33 CE. Es cierto que el TC ha asumido las dificultades de realizar consideraciones políticas, económicas o de oportunidad sobre las medidas adoptadas por el legislador

(STC 32/2019, de 28 de febrero¹¹²), pero se debería más exigente (y no tan deferente) con el legislador en la aprobación de medidas que alteran el estatuto jurídico de la persona propietaria sin una justificación razonable. Además, la renuncia de la LV a ofrecer una definición de gran tenedor con carácter básico a nivel estatal puede conducir a una disparidad normativa que, más allá de generar confusión y litigiosidad en los tribunales¹¹³, puede generar situaciones entre propietarios personas físicas y jurídicas que conculquen el derecho a la igualdad y no discriminación (art 14 CE) al quedar o no incluidos en la definición de gran tenedor en función de diecisiete definiciones potencialmente distintas en las CCAA y quedar sujetos a efectos jurídicos —por ejemplo, inscripción en un Registro, sujeción o no a un derecho de tanteo, etc.— y sanciones administrativas distintas, y ello sin tenerse en consideración si su actividad económica es inmobiliaria e, incluso, ser considerados grandes tenedores por el mero hecho de ser una persona jurídica (caso de las entidades financieras en Cataluña) o física. Ciertamente el art. 3k LV adopta un rol subsidiario respecto a la actuación de las CCAA, pero impone ciertos

104 Gifreu concluye que “*En España, no existe una verdadera profesionalización del mercado del alquiler. Más del 95 % de las cerca de 2,5 millones de viviendas destinadas al alquiler son de titularidad de personas físicas o pequeñas sociedades, frente a las aproximadamente quince entidades privadas que gestionan un acumulado de más de cien mil inmuebles, lo que significa que la capacidad de influencia de estos grandes propietarios en el global del mercado del alquiler es prácticamente nula*”, ver GIFREU FONT, J., “Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 230, 2023.

105 Memoria de 28 de enero de 2022, p. 15. Disponible en: https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_42/pdfs/2.pdf (consultado 3-11-2025).

106 Se ha defendido que el destinatario de la norma “*debería ser quien ostente en términos cualitativos una posición predominante en el mercado y cuya actividad empresarial sea la inmobiliaria, de manera análoga a la normativa imperativa del Derecho de consumo respecto de las entidades financieras*” ver ARGELICH COMELLES, C., *Ley por el derecho a la vivienda*, Aranzadi, Navarra, 2023, p. 35.

107 ECLI:ES:TC:2018:16.

108 ECLI:ES:TC:2018:32.

109 ECLI:ES:TC:2018:43.

110 Ver SIMÓN MORENO, H., “La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda”, *Revista de Derecho Privado y Constitución*, Núm. 42, 2023, pp. 163 y ss. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/derecho-privado-y-constitucion/numero-42-enerojunio-2023/la-evolucion-constitucional-de-la-funcion-social-de-la-propiedad-y-el-nuevo-regimen-del-derecho-de>. De hecho, concluyen GARCIA TERUEL, R. M. y NASARRE AZNAR, S., “Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Núm. 789, 2022, p. 214, que «*en la elaboración de algunas normas clave sobre vivienda no se han planteado (y, en su caso, descartado) alternativas legislativas a la adoptada y que, en la mayoría de los casos, no aportan datos sobre la necesidad de la medida. En otros casos, los datos son dudosos (ej. la memoria de la 4/2013 incluso menciona que los datos de pisos vacíos no son fiables); el análisis económico en las memorias normativas y exposiciones de motivos es muy pobre (ej. Ley 4/2013 y RDL 7/2019) y no incorporan cálculos de coste-beneficio*”.

111 VERDERA SERVER, R., “Pro propiedad. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada”, *Anuario de Derecho Civil*, Tomo LXXVI, fasc. III (julio-septiembre), 2023, p. 911.

112 BOE núm. 73, 26.3.2019.

113 Como apunta FUENTES-LOJO RIUS, A., “Guía interpretativa sobre el concepto de gran tenedor de viviendas (1)”, *Diario LA LEY*, Núm. 10486, 16 de abril de 2024.



límites¹¹⁴. Ahora bien, atendiendo a la finalidad del art. 149.1.1 CE (asegurar que los derechos constitucionales de los españoles no difieren en exceso en las CCAA) y su relación con otros principios constitucionales, como el de la igualdad (art. 14 CE), podría justificar la adopción de una definición de gran tenedor que tuviera un carácter básico a nivel estatal al amparo del art. 149.1.1 CE, con la posible adaptación en las zonas de mercado residencial tensionado.

Conclusiones

I. La figura del gran tenedor carece de una definición coherente y uniforme en el ordenamiento jurídico español. Si bien la LV establece un criterio básico, su carácter subsidiario frente a las normas autonómicas ha provocado una fragmentación normativa que dificulta la seguridad jurídica y puede generar divergencias en la aplicación judicial. La coexistencia de múltiples umbrales, criterios de cómputo y diversidad de consecuencias jurídicas erosiona el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE).

A la luz del art. 149.1.1 CE y sobre la base de los principios de igualdad y seguridad jurídica, resulta necesario establecer una definición estatal básica y uniforme del gran tenedor, con la posibilidad de adaptación puntual en zonas tensionadas, pero evitando la proliferación de regímenes autonómicos divergentes. Ello contribuiría a garantizar una aplicación homogénea de las medidas de vivienda y a reducir la litigiosidad derivada de la actual dispersión normativa.

II. No existen estudios empíricos que acrediten que la concentración de vivienda en manos de un número de propietarios constituya una causa determinante del desequilibrio del mercado, habida cuenta de la preeminencia de los propietarios que sólo disponen de una o dos viviendas. La ausencia de una base empírica sólida impide justificar un tratamiento jurídico diferenciado que

imponga cargas u obligaciones específicas sobre un colectivo reducido. La definición resulta, por tanto, arbitraria desde el punto de vista económico y constitucional (arts. 33.1 y 38 CE).

La evidencia empírica demuestra, pues, que el peso agregado de los grandes tenedores en España es limitado en comparación con el total del mercado, que sigue siendo, por tanto, atomizado y representado en su mayoría por pequeños propietarios

III. El régimen de los grandes tenedores refuerza la tendencia hacia una redefinición estatutaria de la propiedad sobre una vivienda (con los arts. 10 y 11 LV como máximos exponentes) donde el interés social prima sobre las facultades individuales de uso, disfrute y disposición (art. 348 CCE). De hecho, algunas de las medidas dirigidas a los grandes tenedores, como la obligación de ofrecer un alquiler social o los derechos de tanteo y retracto, suponen restricciones intensas al ejercicio del derecho de propiedad y de libertad de empresa (arts. 33 y 38 CE) y son, por tanto, inconstitucionales.

Bibliografía

ALONSO PÉREZ, M. T., “La función social como elemento delimitador del contenido del derecho de propiedad de la vivienda”, en ASOCIACIÓN DE PROFESORAS Y PROFESORES DE DERECHO CIVIL, *Vivienda y Derecho civil. Perspectivas actuales del derecho a la vivienda*, XXIII jornadas de la

asociación de profesoras y profesores de Derecho civil (Burgos 2025) Atelier, Barcelona, 2025.

ARGELICH COMELLES, C., *Ley por el derecho a la vivienda*, Aranzadi, Navarra, 2023.

ARRUÑADA, B., “La seguridad jurídica en España”, *Estudios sobre la Economía Española*, Núm. 18, 2021.

CALLEJO RODRÍGUEZ, C., “Aspectos prácticos relevantes en la regulación del contrato de arrendamientos de vivienda”, en MOLL DE ALBA LACUVE, C. (dir.), *El “gran tenedor» en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*, Atelier, Cátedra UB de Derecho Registral, Barcelona, 2025.

CARRASCO PERERA, Á., “El arrendador “gran tenedor” de inmuebles residenciales”, GA-P, 2023. Disponible en: https://ga-p.com/wp-content/uploads/2023/06/Gran_Tenedor.pdf.

DE LA DUEÑA SÁNCHEZ, A., “El concepto de gran tenedor y su problemática. Consecuencias sustantivas y procesales”, en MOLL DE ALBA LACUVE, C. (dir.), *El “gran tenedor» en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*, Atelier, Cátedra UB de Derecho Registral, Barcelona, 2025.

DOMINGO UTSET et al., *Informe impacto de la moratoria de desahucios 2021-2023. Primera evaluación de las medidas para evitar los lanzamientos del “escudo social”*: RDL 11/2020 y sus prórrogas, Observatori DESCA, Barcelona 2024. Disponible en: <https://afectadosporlahipototeca.com/wp-content/uploads/2024/12/informe-moratoria-desahucios-vf.pdf>.

BANCO DE ESPAÑA, *Informe anual*, 2024. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/>

¹¹⁴ De este modo, la normativa autonómica no podría “transformar o eliminar el concepto mismo de “gran tenedor” que expresa la LDV. Así, por ejemplo, se puede entender que una comunidad autónoma puede calificar como “gran tenedor” al propietario de cinco inmuebles (en lugar de los diez a los que se refiere el art. 3 k) LDV). Pero una reducción por debajo de esa cifra no sería una adecuación del concepto general, sino una regulación alternativa a la de la LDV”, de acuerdo con VELASCO CABALLERO, cit.

Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf.

EMIL Bandoni, E. et al., *Institutional investors and house prices*, ECB Working Paper Series, Núm. 3206, 2025.

FERNÁNDEZ-DÍEZ, I. G., “La suspensión temporal del procedimiento de desahucio o de los lanzamientos derivados de una condena penal en el caso de la llamada «ocupación pacífica» de viviendas: aspectos legales y constitucionales”, *Cuadernos de Derecho Privado*, 2021, Vol. 1.

FUENTES-LOJO RIUS, A., “Guía interpretativa sobre el concepto de gran tenedor de viviendas (1)”, *Diario LA LEY*, Núm. 10486, 16 de abril de 2024.

FUENTES-LOJO RIUS, A., “¿Puede una comunidad de bienes ser considerada gran tenedor?”, *Actualidad civil*, Núm. 7-8, 2023.

GARCIA TERUEL, R. M. y NASARRE AZNAR, S., “Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Núm. 789, 2022.

GIFREU FONT, J., “Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 230, 2023.

MARTÍN FUSTER, J. M., “La modificación de la ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos por la ley por el derecho a la vivienda”, en GÁLVEZ CRIADO, A., *Aspectos civiles y procesales de la ley de vivienda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

MARTÍN MARTÍN, M., “El concepto de gran tenedor”, en MOLL DE ALBA LACUVE, C. (dir.), *El “gran tenedor» en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*, Atelier, Cátedra UB de Derecho Registral, Barcelona, 2025.

MAS BADIA, M^a D., *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2024.

MCCARTHY, B., *Institutional Investment and Residential Rental Market Dynamics*, Núm. 1, 2024. Disponible en: https://www.central-bank.ie/docs/default-source/publications/research-technical-papers/institutional-investment-and-residential-rental-market-dynamics.pdf?sfvrsn=4796621a_5&utm_.

MÉNDEZ, F. P., *La crisis de la asequibilidad de la vivienda, Análisis y propuestas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.

MIQUEL GONZÁLEZ, J. M^a, “Artículo 394”, en ALBALADEJO, M. (Dir.), *Artículos 392 a 429 del Código Civil y Ley sobre Propiedad Horizontal. Comentarios al código Civil y Compilaciones Forales*, Tomo V, Vol 2^o, EDESA, 1985.

MOLL DE ALBA, C., “¿Qué significa ser gran tenedor y qué consecuencias tiene en 2025 según la confusa y cambiante normativa de vivienda? Especial referencia a la situación en Cataluña”, en MOLL DE ALBA LACUVE, C. (dir.), *El “gran tenedor» en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*, Atelier, Cátedra UB de Derecho Registral, Barcelona, 2025.

NASARRE AZNAR, S., “El progresivo debilitamiento de la propiedad privada de la vivienda: la regulación catalana del contrato de arrendamiento de temporada y por habitaciones”, *Hay Derecho*, 2 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2024/05/02/vivienda-progresivo-debilitamiento/>.

OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA, *Estructura y concentración de la propiedad de viviendas en Barcelona* 2021, 2022.

SERRANO DE NICOLÁS, Ángel, “La organización de un bien tenido por diversas personas”, en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en Común*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

SIBINA TOMÀS, D., “Los conceptos jurídicos de “bienes inmuebles de uso residencial y superficie construida de más de 1.500m² de uso residencial”, que permiten determinar qué es un gran tenedor”, en MOLL DE ALBA LACUVE, C. (dir.), *El “gran tenedor» en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*, Atelier, Cátedra UB de Derecho Registral, Barcelona, 2025.

SIMÓN MORENO, H., “La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda”, *Revista de Derecho Privado y Constitución*, Núm. 42, 2023. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/derecho-privado-y-constitucion/numero-42-enerojunio-2023/la-evolucion-constitucional-de-la-funcion-social-de-la-propiedad-y-el-nuevo-regimen-del-derecho-de->

VALLEJO ROS, C., “Actualización de las consecuencias de ser gran tenedor tras la sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero y las nuevas leyes aprobadas en 2025 a nivel estatal y catalán”, en MOLL DE ALBA LACUVE, C. (dir.), *El “gran tenedor» en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*, Atelier, Cátedra UB de Derecho Registral, Barcelona, 2025.

VELASCO CABALLERO, F., “Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la ley por el derecho a la vivienda”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 8, 2023. Disponible en: <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/velasco-complejidad-competencial-diversidad-formas-normativa/2375>.

VERDERA SERVER, R., “Pro proprietate. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada”, *Anuario de Derecho Civil*, Tomo LXXVI, fasc. III (julio-septiembre), 2023. ■