

Estudis doctrinals

L'estatut jurídic del gran tenidor d'habitatges en la legislació estatal i autonòmica

HÉCTOR SIMÓN MORENO

Universitat Rovira i Virgili

Director de la Càtedra UNESCO d'Habitatge

Sumari: INTRODUCCIÓ. 1. EL GRAN TENIDOR EN LA LEGISLACIÓ D'ÀMBIT ESTATAL. 1.1. Definició i marc competencial a l'LH. 1.2. Anàlisi del concepte de gran tenidor. 1.3. Les conseqüències de ser considerat gran tenidor en la legislació estatal. 1.3.1. Requisits previs a la interposició d'una demanda. 1.3.2. Obligacions de col·laboració amb l'Administració. 1.3.3. La suspensió dels desnonaments de persones vulnerables. 1.3.4. Les pròrrogues extraordinàries del contracte d'arrendament. 2. EL GRAN TENIDOR EN LA LEGISLACIÓ CATALANA. 2.1. Concepte de gran tenidor. 2.2. Conseqüències. 2.2.1. Oferiment d'un lloguer social. 2.2.2. Dret de tempteig i retracte a favor de l'Administració. 2.2.3. L'acció municipal de desnonament d'okupes. 3. EL GRAN TENIDOR A LA RESTA DE LES LEGISLACIONS AUTONÒMIQUES. 3.1. Navarra. 3.2. Galícia. 3.3. Illes Balears. 3.4. Extremadura. 3.5. La Comunitat Valenciana. 3.6. Múrcia. 3.7. Castella-La Manxa i Castella Lleó. 3.8. País Basc. 4. COMPARATIVA ENTRE LES DIFERENTS LEGISLACIONS. 5. LA JUSTIFICACIÓ DE LA DEFINICIÓ DE GRAN TENIDOR. CONCLUSIONS. BIBLIOGRAFIA.

Introducció

La Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge¹ (LH), ha regulat la figura del gran tenidor d'habitatge. Aquest concepte, definit a l'article 3.1.k de l'LH com «*la persona física o jurídica que sigui titular de més de deu immobles urbans d'ús residencial o una superfície construïda de més de 1.500 m² d'ús residencial, excloent-hi, en tot cas, garatges i trasters*», pretén identificar aquells subjectes la concentració patrimonial dels quals pot influir significativament en l'accés i el funcionament del mercat residencial. La figura del gran tenidor s'insereix en un context de creixent intervenció pública en el dret de propietat en els darrers anys, orientada a garantir el dret a un habitatge digne (article 47 de la Constitució espanyola —CE—) i a delimitar l'exercici de la propietat privada d'acord amb la seva funció social (article 33.2 de la CE).

Des d'una perspectiva dogmàtica, el règim del gran tenidor planteja interrogants sobre la justificació del seu tractament diferenciat i els límits constitucionals de les mesures d'intervenció. L'evidència empírica

demostra que els grans tenidors representen un percentatge reduït del parc immobiliari total, cosa que qüestiona la proporcionalitat de les restriccions específiques que se'ls hi imposen. A més, l'aplicació combinada de la normativa estatal i les normatives autonòmiques pot donar lloc a disparitats en la definició, el llinar d'aplicació i les conseqüències jurídiques, cosa que compromet els principis d'igualtat (article 14 de la CE) i de seguretat jurídica (article 9.3 de la CE).

Aquest treball, doncs, analitza la figura del gran tenidor des d'una perspectiva doble: primer, com a categoria normativa, a partir de la seva evolució i pluralitat conceptual en la legislació estatal i autonòmica; i segon, com a instrument de política pública, valorant si la distinció entre grans i petits propietaris respon a criteris objectius, proporcionals i compatibles amb la CE. Es parteix de la hipòtesi que l'actual configuració del gran tenidor —per no tenir base empírica i econòmica suficient— pot suposar una delimitació del dret de propietat que conculca el dret de propietat privada previst a l'article 33 de la CE, la qual cosa pot incórrer en una

desigualtat material entre titulars de drets patrimonials equivalents (article 14 de la CE).

1. El gran tenidor en la legislació d'àmbit estatal

1.1. Definició i marc competencial a l'LH

L'article 3.1.k de l'LH defineix la figura del gran tenidor en els termes següents: «*la persona física o jurídica que sigui titular de més de deu immobles urbans d'ús residencial o una superfície construïda de més de 1.500 m² d'ús residencial, excloent-hi, en tot cas, garatges i trasters*». Aquesta definició concorda amb la que preveu el Reial decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla Nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna² (que establiria una limitació de l'actualització de la renda per l'increment de l'Índex de Preus al Consum), que va modificar la redacció de l'article 4 del Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19³ (la primera norma estatal —dictada en temps de la COVID-19

1 BOE, núm. 124, 25.5.2023.

2 BOE núm. 76, 30.3.2022.

3 BOE núm. 91, 1.4.2020. La norma definia el gran tenidor com «*la persona física o jurídica titular de més de deu immobles urbans, excloent-hi garatges i trasters, o una superfície construïda de més de 1.500 m²*», l'àmbit objectiu del qual (immobles urbans) va ser objecte de discussió doctrinal.

Estudis doctrinals

que va fer referència a la figura del gran tenidor). Per la seva banda, l'LH habilita les Comunitats Autònomes (CA) a rebaixar aquest llinyar a cinc immobles urbans d'ús residencial en les respectives «zones de mercat residencial tensionat», que l'article 18 de l'LH els habilita a declarar. Així ho han fet fins ara, amb diferent abast, Catalunya, Navarra, el País Basc i Galícia⁴.

D'aquesta manera, sembla que la definició de gran tenidor a l'LH

pretén tenir un caràcter bàsic. Així es desprèn, d'una banda, de la seva disposició final setena, que basa el títol competencial de l'LH (i, per inclusió, de l'article 3) en l'article 149.1.1 de la CE⁵, i, de l'altra, de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 79/2024, de 21 de maig⁶, que defensa que la figura del gran tenidor «*resulta imprescindible per assegurar les condicions bàsiques de l'exercici del dret a l'habitatge i de propietat sobre aquest, i s'emmarca en l'exercici de la*

competència que correspon a l'Estat ex article 149.1.1 de la CE». Noteu que la norma de l'article 149.1.1 de la CE és una norma de condicions bàsiques que «*té com a telos intrínsec la igualació*»⁷. Tanmateix, aquesta pretensió sembla desvirtuar-se completament al primer incís de l'article 3 de l'LH⁸, que, en un intent de no coartar la competència autonòmica exclusiva en matèria d'habitatge (article 149.1.8 de la CE), defuig la imposició d'una definició comuna a tot l'Estat i adopta un rol subsidiari respecte de les definicions previstes a la normativa d'àmbit autonòmic⁹.

És plausible que, si més no, prevalgui la definició de gran tenidor de l'LH a l'hora d'aplicar les disposicions de caràcter estatal que preveu l'LH, les quals, de fet, remetent expressament a l'LH. En són exemples l'article 17.7 de la Llei d'arrendaments urbans¹⁰ (LAU) o l'article 439.6.b) de la Llei d'enjudiciament civil¹¹ (LEC) (sobre aquestes, *vid. infra*)¹². No obstant això, l'acord d'unificació de criteris adoptat per les seccions civils de l'Audiència Provincial (AP) de Barcelona el 9 de febrer de 2024¹³ ha exclòs els promotors



Vegeu l'evolució del concepte de gran tenidor a MARTÍN MARTÍN, M., «El concepto de gran tenedor», a 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, Càtedra UB de Dret Registral, Barcelona, 2025, p 113 i seg.

- 4 Vegeu <https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi/consultar-zonas-de-mercado-residencial-tensionado> (consultat el 3-11-2025).
- 5 «1a La regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals».
- 6 ECLI: ES:TC:2024:79.
- 7 D'acord amb VELASCO CAVALLERO, 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 a: <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/velasco-complejidad-competencial-diversidad-formas-normativa/2375> (consultat el 3-11-2025). Es tracta de normes de l'LH, com l'article 3 en el seu conjunt, «*que són eficaces en totes les comunitats autònomes des de l'entrada en vigor de la llei, però que són desplaçables per les lleis autonòmiques (anteriors o posteriors a l'LDH)*».
- 8 «A l'efecte del que disposa aquesta llei, i mentre no entrin en contradicció amb les regulades per les administracions competents en matèria d'habitatge, cas en què, i a l'efecte de la seva regulació, prevaldran aquelles, s'estableixen les definicions següents».
- 9 Una altra possible interpretació és que el legislador hagi volgut donar un caràcter bàsic a la definició de gran tenidor. Noteu que la definició mateixa ja contindria una excepció a aquest caràcter bàsic: la rebaixa a cinc immobles (mantenint la resta dels requisits) a les zones tensionades declarades en l'àmbit autonòmic.
- 10 BOE núm. 282, 25.11.1994.
- 11 BOE núm. 7, 8.1.2000.
- 12 Així ho entén SIBINA TOMÀS, D., «Los conceptos jurídicos de "bienes inmuebles de uso residencial y superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial", que permiten determinar qué es un gran tenedor», a MOLL DE ALBA, cit., p. 83: «*De la sentència es desprèn que, amb independència del redactat de la prescripció inicial del primer paràgraf de l'article 3, la definició establerta a l'apartat k) no pugui ser substituïda per una altra definició de gran tenidor establerta a la legislació autonòmica, que tindrà necessàriament un altre àmbit objectiu diferent del de la definició d'aquest apartat, que es projecta sobre les obligacions que s'imposen a l'LDH 2023 als propietaris que estan compresos en aquesta definició*».
- 13 Disponibles a: <https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-noticies/Annex-avis-42-Acords-unificacioi-criteris-seccions-civils-APB.pdf> (consultat el 3-11-2025).



socials (article 51.2 de la Llei catalana 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge¹⁴) i, per extensió, l'Agència Catalana de l'Habitatge de la definició de gran tenidor a l'efecte de l'aplicació de l'article 250.1.6 de la LEC, i ho fa aplicant la normativa catalana (que té un concepte propi de gran tenidor que exclou els promotors socials —*vid. infra*—) en entendre que la remissió de la LEC a l'LH inclou no només l'article 3k de l'LH (on es defineix el gran tenidor), sinó també el primer paràgraf de l'article 3 de l'LH (on es dona preferència a la normativa autonòmica). No és estrany, doncs, que la Sentència de l'AP de Barcelona de 15 de març de 2024¹⁵ resolguí, precisament, aquesta contesa en el mateix sentit que aquest acord.

La qüestió és si és possible l'extensió de la interpretació esmentada a les persones físiques o jurídiques, que en la legislació catalana tenen un tractament diferent (les persones físiques són considerades grans tenidors si són titulars de més de quinze habitatges, no de deu com a l'LH, per la qual cosa preferirien, de fet, l'aplicació de la normativa estatal)¹⁶, però la premissa és, al nostre parer, errònia. L'acord d'unificació topa amb la interpretació de la STC 79/2024, que defensa que les normatives esmentades (LAU, LEC, etc.) «descansen explícitament sobre la definició de l'article 3 k)», alhora que les comunitats autònomes poden «establir definicions similars o divergents en el seu àmbit, per al desenvolupament de les seves polítiques pròpies en matèria d'habitatge».

Noteu, a més, que l'article 3 de l'LH concedeix preferència a la normativa autonòmica «a l'efecte de la seva regulació»¹⁷. D'aquesta manera, al nostre parer només es pot aplicar la definició de gran tenidor prevista a la normativa autonòmica (en aquest cas, la catalana) en l'aplicació de la normativa per la qual cada comunitat desenvolupi la seva pròpia política d'habitatge (*vid. infra*), per la qual cosa en les normes de caràcter estatal (siguin les que modifiqui l'LH o d'una altra índole) ha de prevaldre la definició prevista a l'article 3k de l'LH, on el promotor social es considera un gran tenidor¹⁸.

La figura del gran tenidor s'insereix en un context de creixent intervenció pública en el dret de propietat en els darrers anys, orientada a garantir el dret a un habitatge digne

En fi, el resultat és una amalgama de definicions de gran tenidor: 1) en primer lloc, la prevista a l'LH, que és la referència per a la legislació d'àmbit estatal i supletòriament per a aquelles comunitats autònomes que no vulguin adoptar una definició pròpia de gran tenidor; 2) en segon lloc, les previstes amb caràcter general a la normativa autonòmica que desenvolupi la seva normativa pròpia d'habitatge; i 3)

en tercer lloc, les previstes per a les zones de mercat residencial tensionat en l'àmbit autonòmic que, al seu torn, poden diferir de la prevista a l'LH, i que només tenen eficàcia en aquest context. En efecte, d'acord amb l'article 19.2 de l'LH, la proposta de declaració de zona de mercat residencial tensionat pot incorporar criteris addicionals d'acord amb la realitat i les característiques de la zona (més enllà, entenem, de reduir a cinc el nombre d'immobles).

1.2. Anàlisi del concepte de gran tenidor

Si ens centrem en la definició en si, sorgeixen diversos dubtes a l'hora d'interpretar el concepte de gran tenidor:

a) Primer, com s'ha d'interpretar el concepte de «titularitat» (o tinença) dels immobles, que, des d'un punt de vista subjectiu, pot incloure diverses possibilitats com la titularitat dominical, els drets reals limitats o drets personals —com l'arrendament— que permetin l'ús de la cosa¹⁹. Més enllà que el gran tenidor tingui la propietat plena del bé (article 348 del Codi civil espanyol —CCE—), cosa que no planteja problemes pràctics, sorgeix el dubte, per exemple, en els casos d'una comunitat ordinària indivisa o quan té lloc la titularitat d'un dret real que impliqui les facultats d'ús i gaudi, com l'usdefruit.

D'entrada, al nostre parer, una interpretació sistemàtica i restrictiva de l'LH permet excloure del concepte de «titularitat» els drets reals limitats i els drets personals²⁰, i el concepte es limita, doncs, a la propietat dels immobles. Amb tot, els criteris orientadors

14 BOE núm. 50, 27.2.2008.

15 ECLI: ES:APB:2024:3118.

16 D'això se'n fa ressò MARTÍN MARTÍN, M., cit., p. 133.

17 Com bé s'ha apuntat, «a l'efecte de dictar normes en matèria d'habitatge que siguin pròpies de les competències que tenen atribuïdes (essencialment, administratives)», vegeu 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», a MOLL DE ALBA, cit., p. 259.

18 En aquest sentit, defensa 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 «s'ha d'aplicar el concepte de l'article 3.k) de l'LDH en aquelles qüestions que no poden ser regulades per les comunitats autònomes, com la limitació de la renda del lloguer, perquè és una qüestió reservada, com veurem, en exclusiva a la competència estatal ex article 149.1.8a, últim incís de la CE (cfr. STC 79/2024), o la matèria processal», p. 114. Disponible a: <https://marcialpons-openaccess.es/index.php/juridicas/catalog/book/una-habitacion-propia> (consultat el 3-11-2025).

19 SERRANO DE NICOLÁS, Àngel, «La organización de un bien tenido por diversas personas», a NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en Común*, Tirant lo Blanch, València, 2015, p. 34. Des de l'aspecte objectiu hi ha menys dubtes, ja que recauen sobre un mateix bé.

20 Per exemple, l'article 19 de l'LH preveia unes obligacions per als grans tenidors a la zona de mercat residencial tensionat, com la justificació del compliment dels deures associats a la propietat d'habitatge, establerts a l'article 11 de l'LH. Aquesta previsió va ser declara-

aprovats pels jutges de primera instància de Barcelona²¹ van defensar que en la figura del gran tenidor es «computaran les titularitats de drets reals que portin per si soles la facultat d'ús i gaudi de l'immoble, o la possibilitat de fer actes d'administració ordinària sobre aquest», incloent-hi, per tant, l'usdefruit, alhora que, en les situacions de cotitularitat «s'inclouran al còmput les propietats d'una part alíquota superior al 50 %». Aquesta darrera afirmació es recolza en el fet que una quota superior al 50 % permet adoptar els actes d'administració ordinària de l'habitatge (article 398 del CCE), en aquest cas, l'arrendament a tercers. El càlcul de la superfície construïda sobre un habitatge seria proporcional a la quota de què sigui titular el gran tenidor.

Tot i això, cal preguntar-se si la formalització d'un contracte d'arrendament per part d'un gran tenidor continua considerant-se un mer acte d'administració del bé immoble. Cal pensar que, amb la regulació actual, el contracte d'arrendament pot arribar a durar fins a deu anys de forma forçosa: set de pròrroga forçosa (article 9.1 de la LAU) més un o tres anys de pròrroga extraordinària (article 10.3 de la LAU), en funció de si la persona propietària és gran tenidor o si l'habitatge està ubicat en una zona tensionada, i fins i tot tretze anys si, entre l'una i l'altra, té lloc la pròrroga

tàcita del contracte (article 10.1 de la LAU, sobre això, *vid. infra*). De fet, la doctrina defensa que el contracte ha de tenir necessàriament un caràcter temporal (per un període màxim de 6 anys²²) perquè el contracte sigui considerat un acte d'administració. D'aquesta manera, es pot defensar que l'arrendament d'un habitatge, tot i que sigui temporal i en les circumstàncies actuals, requereix la unanimitat de l'article 398 del CCE, per la qual cosa *de facto* no s'hi haurien d'incloure les situacions de copropietat.

Els criteris apuntats inclouen, a més, el dret real d'usdefruit (article 467 del CCE) i exclouen la nua propietat. Si la finalitat de l'LH és identificar els subjectes amb capacitat real d'incidir en el mercat de l'habitatge mitjançant l'acumulació, la gestió i la disposició d'un parc significatiu de béns immobles (no obstant, l'Exposició de Motius de l'LH no diu res sobre això), és com a mínim dubtós que la persona usufructuària, amb un dret limitat d'ús i gaudi i amb les limitacions que comporta aquest dret real (per exemple, l'absència de poder de disposició, l'obligació de conservar-ne la forma i la substància —article 467 del CCE— o el règim favorable al nu propietari de les millores introduïdes al bé —article 487 del CCE—) tingui un poder estructural per influir en l'oferta o la política de preus i la gestió patrimonial dels habitatges. En qualsevol

cas, els drets reals d'ús i habitació no s'hi podrien incloure pel seu caràcter essencialment personalíssim (articles 523 i següents del CCE), i tampoc, al nostre parer, s'hi haurien d'incloure els drets personals, com l'arrendament, atès que va més enllà —creiem— de l'esperit de la norma quan es refereix a la «titularitat» dels béns immobles.

Sigui com sigui, hi ha altres situacions conflictives, com les comunitats de béns²³, la societat de guanys (on no hi ha quotes)²⁴, la fragmentació de la propietat en diverses societats que pertanyen al mateix inversor (l'LH no preveu la suma d'aquestes propietats) o l'edifici no dividit en propietat horitzontal, que, si se segueix el criteri general, s'ha de computar com un immoble si té destinat algun espai a habitatge residencial²⁵.

A més de tot això, entenem que s'ha d'incloure dins del concepte de «titularitat» el dret de superfície, atès que «atribueix al superficiari la facultat de realitzar construccions o edificacions a la rasant i al vol i al subsol d'una finca aliena, mantenint la propietat temporal de les construccions o edificacions fetes» (article 53.1 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana²⁶), i, per tant, les facultats d'ús, gaudi i disposició de la persona titular del dret són equiparables a les d'un propietari

da inconstitucional per la STC 79/2024; noteu, però, que els deures previstos a l'article 11 de l'LH estan associats a la *propietat* de l'habitatge. De la mateixa manera, l'article 439.6.b) de la LEC exigeix en les demandes previstes a l'article 250 (apartats 1r, 2n, 4t i 7è) indicar si concorre en la part demandant la condició de gran tenidor d'habitatge i, en cas de no ser-ho, s'ha d'adjuntar la certificació del Registre de la Propietat en què consti la relació de *propietats* a nom (ergo, propietat) de la part actora. El certificat registral, influenciat per la interpretació que s'ha fet del concepte de gran tenidor, proporciona informació sobre els drets de propietat i usdefruit d'habitatges de què una persona és titular, vegeu https://sede.registradores.org/site/propiedad?lang=es_ES#/ (consultat el 3-11-2025).

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

22 D'acord amb MIQUEL GONZÁLEZ, J. M³, «Artículo 394», a ALBALADEJO, M. (Dir.), Artículos 392 a 429 del Código Civil y Ley sobre Propiedad Horizontal. Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, tom V, vol. 2n, EDESA, 1985, p. 76, qui aplica per analogia el que disposa l'article 1548 del CCE per als arrendaments urbans.

23 Vegeu un debat a FUENTES-LOJO RIUS, A., ¿Puede una comunidad de bienes ser considerada gran tenedor?, *Actualidad civil*, núm. 7-8, 2023, en què es conclou que els «integrants han de ser de forma conjunta i mancomunada titulars de més de deu immobles urbans d'ús residencial o de més de 1.500 m² de superfície construïda d'ús residencial. Per al còmput, s'han d'incloure els immobles en condomini o copropietat integrants de la comunitat de béns, però no les finques de què siguin titulars en ple domini els components de la comunitat de béns, o de les que siguin copropietaris amb un tercer».

24 MAS BADIA, cit., p. 117-118. Defensa l'autora que «sembla raonable defensar que, estant vigent la societat de guanys (o en situació de comunitat postguanyal), s'hagi de dividir el nombre d'immobles entre dos a l'efecte de computar el nombre crític per ser gran tenidor, per evitar aquestes situacions discriminatòries a què abans em referia i sobre la base d'una interpretació teleològica».

25 D'acord amb els criteris orientadors aprovats pels jutges de primera instància de Barcelona.

26 BOE núm. 261, 31.10.2015.



ple. El mateix es pot predicar del cens emfitèutic (article 1605 del CCE), atès que l'emfiteuta adquireix el domini útil amb l'obligació de pagar un cànon a l'amo directe. Això no obstant, no s'hauria d'incloure la titularitat derivada d'un negoci fiduciari, ja que, malgrat crear una aparença de propietat a nom del fiduciari gràcies a la inscripció registral del bé, el fiduciant continua sent el propietari real (vegeu en aquest sentit la Interlocutòria del TS de 28 de setembre de 2022²⁷).

b) En segon lloc, la interpretació d'«immobles urbans d'ús residencial» dista de ser clara, tot i que tindrà necessàriament una extensió més àmplia que la d'un habitatge²⁸. Entrarien dins d'aquesta definició els habitatges d'ús residencial, siguin o no primera residència, els edificis sense divisió horitzontal o propietat d'una cooperativa en règim de cessió d'ús, i en quedarien exclosos, a més dels garatges i els trasters, els solars, els magatzems o els locals comercials²⁹. Res no impedeix la inclusió de les residències d'estudiants, de gent gran o «coliving», si estan classificades urbanísticament com a ús residencial. No especifica la norma si la «superfície construïda» és la útil o la total, per la qual cosa s'ha d'entendre aquesta última, tot i que si s'és titular d'un habitatge de més de 1500 m² ja és suficient per ser considerat un gran tenidor³⁰.

Una interpretació sistemàtica i restrictiva de l'LH permet excloure

del concepte de «titularitat» els drets reals limitats i els drets personals²⁰, i el concepte es limita, doncs, a la propietat dels immobles

Finalment, la norma no exclou del còmput els béns immobles que estiguin arrendats o destinats a la venda o en situació de concurs (*vid.*, no obstant, els arguments de la Interlocutòria de l'AP de Castelló 15/2025, de 24 de gener³¹, que els exclou del còmput).

1.3. Les conseqüències de ser considerat gran tenidor en la legislació estatal

L'LH articula una sèrie de mesures que giren al voltant de la figura de gran tenidor en l'àmbit estatal, que s'analitzen breument a continuació.

1.3.1. Requisits previs a la interposició d'una demanda

D'acord amb els articles 439.6 i 7 de la LEC, reformats per la Disposició final cinquena de l'LH, el gran tenidor havia d'acreditar una sèrie de circumstàncies amb caràcter previ a la interposició de la demanda en els procediments previstos als números 1r, 2n, 4t i 7è de l'article 250.1 de la LEC, sempre que l'objecte del procés fos l'habitatge habitual de l'ocupant: si la part demandada es trobava o no en situació de vulnerabilitat

econòmica i, en aquest cas, sotmetre's a un procediment de conciliació o d'intermediació. Aquests preceptes (així com la nova redacció prevista dels articles 685.2 i 655 bis de la LEC) van ser declarats inconstitucionals per la STC 26/2025, de 29 de gener³², per conculcar l'article 24.1 de la CE. Només subsisteix, doncs, l'obligació d'especificar si concorre o no en la part demandant la condició de gran tenidor d'habitatge, cas en què, al nostre parer, no cal aportar una certificació del Registre de la Propietat.

1.3.2. Obligacions de col·laboració amb l'Administració

L'article 19.1 de l'LH preveu l'obligació de col·laboració i subministrament d'informació sobre l'ús i la destinació dels habitatges de la seva titularitat que es trobin a les zones de mercat residencial tensionat. Aquesta obligació es concretava en la provisió de determinada informació cada tres mesos, cosa que va ser declarada inconstitucional per la STC 79/2024³³. Aquesta provisió ha donat peu a la regulació d'aquesta obligació en l'àmbit autonòmic (*vid. infra*).

1.3.3. La suspensió dels desnonaments de persones vulnerables

L'article 1 de l'RDL 11/2020 preveu un incident de suspensió extraordinària del desnonament o llançament si la persona arrendatària es troba en una situació de vulnerabilitat econòmica, aplicable a qualsevol arrendador, si bé l'article 1 bis (implementat en el

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», a MOLL DE ALBA, cit., p. 49.

30 El que critica CARRASCO PERERA, Á., «El arrendador "gran tenedor" de inmuebles residenciales», GA-P, 2023. Disponible a https://ga-p.com/wp-content/uploads/2023/06/Gran_Tenedor.pdf (consultat el 3-11-2025), atès que, en considerar la persona o la unitat matrimonial com a gran tenidor pel fet que la família habiti habitualment un habitatge de superfície superior a 1500 m², «qualsevol altre que vulgui llogar ja ho farà com a gran tenidor. Que absurda és la norma».

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

32 ECLI: ES:TC:2025:26.

33 El TC argumenta que «atès que correspon a la comunitat autònoma decidir si vol intensificar les obligacions d'informació dels grans tenidors respecte dels habitatges que es troben en zones específiques, li ha de correspondre també decidir quina informació requerir, si escau, respecte del seu ús i destinació, de conformitat amb el que disposa l'article 19.1, i més quan, d'acord amb l'article 19.4, la informació serveix per establir, en el cas que així es vulgui, fórmules de col·laboració amb els propietaris». El TC declara inconstitucional, per exemple, el deure de comunicar la «justificació del compliment dels deures associats a la propietat d'habitatge, establerts a l'article 11 d'aquesta llei».

seu moment per l'article 1.2 del Reial decret llei 37/2020, de 22 de desembre³⁴, i modificat posteriorment) estén aquesta possibilitat a les demandes a què es refereixen els apartats 2n, 4t i 7è de l'article 250.1 de la LEC i en aquells altres processos penals en què se substanciï el llançament de l'habitatge habitual d'aquelles persones que l'estiguin habitant sense cap títol habilitant per fer-ho si el demanant és un gran tenidor.

La STC 15/2023, de 7 de març³⁵, va declarar constitucional la suspensió del llançament de l'habitatge habitual d'aquelles persones que l'estiguin habitant sense cap títol habilitant i que porti causa d'un procés penal, ja que, d'una banda, les facultats dels propietaris es veuen afectades temporalment i, d'altra banda, la mesura només s'aplica en els casos en què es compleixen els requisits acumulatius establerts legalment. Això és coherent amb la doctrina prèvia del TC³⁶. Els propietaris tenen dret a exigir una indemnització d'acord amb els articles 4 a 6 de la disposició addicional segona de l'RDL 37/2020 (que consisteix en el cost mitjà del lloguer d'un habitatge a la zona on s'ubica l'habitatge), però només si es compleixen determinats requisits. Per exemple, els propietaris d'habitatges

han de sol·licitar la indemnització en el termini de tres mesos a partir de la data de l'informe dels serveis socials, sempre que aquest identifiqui les mesures adequades necessàries per abordar la situació de vulnerabilitat demostrada i que aquestes mesures no s'hagin adoptat. A més, el propietari de l'habitatge també ha d'acreditar que la suspensió del desnonament li ha causat un perjudici econòmic perquè l'habitatge es va oferir en venda o lloguer abans de ser ocupat. S'ha defensat que aquests requisits vulneren l'article 33.3 de la CE³⁷.

Fins ara, el termini d'aquesta mesura s'ha prorrogat diverses vegades fins, de moment, desembre de 2025³⁸. D'aquesta manera, hi ha un risc real que es converteixi *de facto* en permanent, com ha passat amb la moratòria que protegeix els deutors hipotecaris vulnerables implementada per la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social³⁹ (la vigència estava prevista inicialment per a dos anys, però s'ha prorrogat en diverses ocasions, i el venciment actual està fixat per a maig de 2028⁴⁰), cosa que vulnera l'article 33.1 de la CE⁴¹.

D'altra banda, no hi ha estadístiques oficials sobre el nombre de persones

que s'han beneficiat d'aquestes mesures, però s'estima que el 25 % dels desnonaments duts a terme entre el 2021 i el 2023 s'haurien suspès⁴²; el mateix passa amb les indemnitzacions reclamades per les persones propietàries, en espera que finalitzi la mesura i les persones propietàries efectuïn les seves reclamacions.

1.3.4. Les pròrrogues extraordinàries del contracte d'arrendament

El nou article 10.2 de la LAU (introduït per la disposició final 1.1. de l'LH) preveu que en aquells contractes d'arrendament d'habitatge habitual en què finalitzi el període de pròrroga obligatòria previst a l'article 9.1 de la LAU (cinc o set anys), o el període de pròrroga tàcita previst a l'article 10.1 (tres anys), es pot aplicar, prèvia sol·licitud de l'arrendatari, una pròrroga extraordinària del termini del contracte d'arrendament per un període màxim d'un any, durant el qual es continuaran aplicant els termes i les condicions establerts per al contracte en vigor. Aquesta sol·licitud de pròrroga extraordinària requereix l'acreditació per part de l'arrendatari d'una situació de vulnerabilitat social i econòmica sobre la base d'un informe o certificat emès en l'últim any pels serveis socials d'àmbit municipal o

34 BOE núm. 91, 14.2.2020.

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, p. 104 i seg.

37 Ibidem, p. 119.

38 Article 72.1 del Reial decret llei 1/2025, de 28 de gener, pel qual s'aproven mesures urgents en matèria econòmica, de transport, de Seguretat Social, i per fer front a situacions de vulnerabilitat (BOE núm. 25, 29.1.2025).

39 BOE núm. 116, 15.5.2013.

40 L'última extensió es va preveure a l'1.1 del Reial decret llei 1/2024, de 14 de maig, pel qual es prorroguen les mesures de suspensió de llançaments sobre l'habitatge habitual per a la protecció dels col·lectius vulnerables (BOE núm. 118, 15.5.2024).

41 En aquesta línia, s'ha argumentat que suspendre un desnonament durant un període tan prolongat constituïria un ajornament injustificat del dret del propietari a l'execució d'una sentència ferma, que no pot escudar-se en raons d'ordre públic ni d'atenció social deguda a les persones en situació de vulnerabilitat, ja que correspon als poders públics satisfer aquestes necessitats, no als propietaris, vegeu 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 d'octubre de 2024. En el mateix sentit, ALONSO PÉREZ, M. T., «La función social como elemento delimitador del contenido del derecho de propiedad de la vivienda», a 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: «aquesta mesura s'ha de considerar inconstitucional perquè possibilita que el propietari hagi de suportar que en el seu habitatge hi habiti il·legítimament una altra persona (ocupació o llogater que deixa de pagar la renda) durant un termini que pot arribar a ser de cinc anys, afegit a les circumstàncies que no rep compensació dels poders públics i que, a més, arribat el cas, ha de pagar els subministraments d'aigua o electricitat de l'habitatge».

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 a: <https://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2024/12/informe-moratoria-desahucios-vf.pdf> (consultat el 3-11-2025).



autonòmic i l'ha d'acceptar obligatòriament l'arrendador quan aquest sigui un gran tenidor d'habitatge.

Per la seva banda, el nou article 10.3 de la LAU també preveu una pròrroga extraordinària per un període màxim de tres anys si l'immoble s'ubica a una zona de mercat residencial tensionat, aplicable a qualsevol arrendador una vegada finalitzi el període de pròrroga obligatòria (article 9.1 de la LAU) o el «*període de pròrroga tàcita previst a l'apartat anterior*», que, al nostre parer, es refereix no a l'article 10.2 de la LAU (pròrroga extraordinària d'un any), sinó a l'article 10.1 de la LAU (pròrroga tàcita de tres anys)⁴³.

La mesura aplicable al gran tenidor planteja alguns problemes:

a) No s'estableix una forma especial per a la notificació per part de l'arrendatari ni tampoc l'antelació amb què s'ha de fer, ni si en aquell moment s'ha d'aportar el certificat que n'acrediti la vulnerabilitat. Pel que fa a l'antelació, es pot aplicar de manera anàloga el període de trenta dies que preveu l'article 9.1 de la LAU, un termini que permet a l'arrendatari demanar la pròrroga forçosa quan l'arrendador li ha comunicat la fi del contracte una vegada assolida la durada màxima de cinc o set anys (quatre mesos d'antelació, article 10.1 de la LAU) o quan el període de pròrroga tàcita de tres anys arriba al final. L'STS de 4 d'octubre de 2022⁴⁴ deixa clar que, perquè pugui operar la pròrroga prevista a l'RDL 11/2020, la comunicació s'ha d'efectuar abans de finalitzar el termini, cosa que és aplicable *mutatis mutandi* a aquest supòsit. D'altra banda, la notificació no ha de revestir la forma escrita, per la qual cosa pot consistir en un burofax amb justificant de recepció, una carta certificada o un correu electrònic amb justificant



de recepció que permeti acreditar-ne la recepció per l'altra part. La norma no aclareix els criteris per elaborar el certificat de vulnerabilitat, cosa que dependrà, al capdavall, de cada administració autonòmica o local⁴⁵.

b) La norma tampoc no aclareix què succeeix si s'ha pactat una durada del contracte de cinc o set anys directament i, per tant, no ens trobem *stricto sensu* en el període de pròrroga forçosa del contracte. L'STS de 21 de desembre de 2023⁴⁶ resol un cas similar amb motiu de l'aplicació de la pròrroga extraordinària de sis mesos (prevista a l'RDL 11/2020) en un contracte concertat per tres anys (termini màxim de pròrroga forçosa a la Llei 4/2013), i ho fa concedint la pròrroga a l'arrendatari, atès que una lectura literal de la norma aniria contra el seu esperit i finalitat⁴⁷.

El dubte es planteja en aquells contractes pactats per una durada superior a cinc o set anys, per exemple, deu o quinze anys. Tenint en compte la literalitat de la norma, aquest supòsit

en quedaria exclòs. Ara bé, si aquest mateix contracte es trobés en pròrroga tàcita (article 10.1 de la LAU) (en l'exemple, 10 o 15 + 3 anys), la persona arrendatària sí que podria demanar la pròrroga extraordinària d'un (article 10.2 de la LAU) o tres anys (article 10.3 de la LAU) en finalitzar aquesta pròrroga. Certament no s'entreu la raó per concedir el dret a la pròrroga extraordinària només si hi ha hagut pròrroga tàcita, i no quan finalitza el termini pactat superior al mínim legal.

c) Els dubtes no acaben aquí. Per exemple, si les pròrrogues són aplicables als contractes de renda antiga o als que ja es troben en reconducció tàcita (article 1566 del CCE). Pel que fa al primer supòsit, la referència explícita a la LAU exclou els contractes subscrits conforme a la LAU 1964. Pel que fa al segon supòsit, l'article 71 del Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, de mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la Guerra d'Ucraïna i de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i

43 En el mateix sentit, DOLORS BADIA, cit., p. 132.

44 ES:TS:2022:3500.

45 «L'LDH no subministra el concepte de vulnerabilitat social i econòmica als efectes previstos, per la qual cosa deixa llibertat a l'administració perquè determini si l'arrendatari és o no vulnerable, i no queda clar, per tant, el criteri que s'ha d'aplicar», vegeu MARTÍN FUSTER, J. M., «La modificació de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos por la ley por el derecho a la vivienda», a GÁLVEZ CRIADO, A., *Aspectos civiles y procesales de la ley de vivienda*, Tirant lo Blanch, València, 2024, p. 326.

46 ES:TS:2023:5583.

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

a altres situacions de vulnerabilitat⁴⁸, modificat pel Reial decret llei 1/2023, de 10 de gener, de mesures urgents en matèria d'incendis a la contractació laboral i millora de la protecció social de les persones artistes⁴⁹, sí que preveia que els contractes d'arrendament prorrogats gràcies a la reconducció tàcita poguessin ser objecte de l'aplicació de la pròrroga extraordinària de sis mesos. L'absència d'una previsió específica a l'LH apunta a la seva exclusió, alhora que la reconducció tàcita té com a efecte el naixement d'un nou contracte (STS de 31 de març de 2021)⁵⁰. Aquest fet impedeix, a més, que es puguin sol·licitar les pròrrogues en aquells contractes en reconducció tàcita una vegada entra en vigor l'LH⁵¹.

d) Es planteja el dubte de si les pròrrogues es poden acumular⁵², és a dir, si és possible, per exemple, una primera pròrroga de l'article 10.2 de la LAU i, un cop complert l'any, una altra de tres anys via l'article 10.3 de la LAU, atès que poden concórrer els requisits perquè la persona arrendatària pugui triar si sotmetre's a una o a l'altra (gran tenidor + habitatge ubicat en zona tensionada + persona arrendatària vulnerable). Del tenor literal de la norma se n'exclouria aquesta possibilitat. A més, creiem que la norma s'ha d'interpretar restrictivament per l'excepcionalitat de la mesura (*vid.* Exposició de Motius de la Llei 12/2023). Sigui com sigui, una vegada finalitzi la pròrroga d'un o tres anys no hi possibilitat d'una pròrroga ulterior, d'acord amb l'STS de 5 de desembre de 2024⁵³ amb motiu de la pròrroga extraordinària prevista a l'RDL 11/2020.

Aquesta sol·licitud de pròrroga extraordinària requereix l'acreditació per part de l'arrendatari d'una situació de vulnerabilitat social i econòmica sobre la base d'un informe o certificat emès en l'últim any pels serveis socials d'àmbit municipal o autonòmic i l'ha d'acceptar obligatòriament l'arrendador quan aquest sigui un gran tenidor d'habitatge

Amb tot, un cop s'arribi al final de la primera pròrroga extraordinària (segons el cas, hauran passat 5 o 7+1 anys o 5 o 7+3+1 anys) o de la segona (segons el cas, hauran passat 5 o 7+3 anys o 5 o 7+3+3 anys), podrà el contracte entrar en reconducció tàcita (article 1566 del CCE)? La resposta és afirmativa si l'arrendador ha estat passiu durant el període de durada de la pròrroga, tret que hagi exterioritzat la seva voluntat d'extingir el contracte en temps i forma abans de complir-se els primers cinc o set anys de pròrroga forçosa (article 9.1 de la LAU) o abans que finalitzi la pròrroga tàcita (article 10.1 de la LAU). En aquest cas, la sol·licitud de la pròrroga extraordinària per part de la part arrendatària obliga la part

arrendadora a mantenir la vigència del contracte d'arrendament durant un o tres anys, en funció de la pròrroga, però s'hauria d'extingir quan finalitzi sense que pogués operar la reconducció tàcita.

e) Pel que fa a la legitimació activa, la pròrroga extraordinària opera a sol·licitud prèvia de l'arrendatari, però l'STS de 27 de febrer de 2025⁵⁴ ha acceptat l'aplicació de la pròrroga prevista a l'RDL 11/2020 a iniciativa de la part arrendadora, que, amb l'anuència dels arrendataris (article 1258 del CC), comunica unilateralment una extensió del contracte per sis mesos, i s'anticipa a la possible sol·licitud de la part arrendatària. Una lectura de la norma d'acord amb la finalitat tuitiva (protecció dels drets de l'arrendatari) permetria admetre aquesta possibilitat. També és possible pactar en el moment de subscripció del contracte que tingui lloc la pròrroga extraordinària (article 1255 del CCE), sempre que concorrin els requisits previstos a la norma (la SAP de Barcelona de 22 d'octubre de 2019⁵⁵ admet aquest pacte en la pròrroga tàcita de l'article 10.1 de la LAU).

f) Una altra qüestió és la possible renúncia en el contracte a totes dues pròrrogues forçoses, tenint en compte que la pròrroga prevista a l'article 10.1 de la LAU s'ha interpretat en el sentit que «a diferència de la de l'article 9, no està en funció exclusiva dels interessos i voluntat de l'arrendatari, sinó de les dues parts contractuals, de manera que l'arrendatari no adquireix un dret unilateral a imposar la seva voluntat de continuar en el contracte passats els cinc anys de durada mínima o un termini superior si es va pactar superior» (SAP Ciutat

48 BOE núm. 311, 28.12.2022.

49 BOE núm. 9, 11.1.2023.

50 ES:TS:2021:1152.

51 D'acord amb DOLORS BADIA, cit. p. 133.

52 A favor «hem de partir del principi que inspira la norma: donar més estabilitat als arrendataris. Per això, creiem que s'ha de fer una interpretació correctora i entendre que és procedent la sol·licitud per part de l'arrendatari de la segona pròrroga extraordinària quan es donin els pressupòsits legals —contracte d'habitatge ubicat en una zona de mercat residencial tensionat mentre està vigent la declaració— tant després de la pròrroga tàcita de l'article 10.1 de la LAU com després de la pròrroga extraordinària de l'article 10.2 de la LAU», vegeu CALLEJO RODRÍGUEZ, C., «Aspectos prácticos relevantes en la regulación del contrato de arrendamientos de vivienda», a MOLL DE ALBA, cit., p. 618.

53 ECLI: ES:TS:2024:5987.

54 ECLI: ES:TS:2025:816.

55 ECLI: ES:APB:2019:12566.



Real de 23 de setembre de 2024)⁵⁶. Tal com es dedueix de l'argumentació jurisprudencial, les pròrrogues extraordinàries previstes als articles 10.2 i 3 de la LAU, a diferència de la pròrroga tàcita de l'article 10.1 de la LAU, han de ser acceptades obligatòriament per l'arrendador, de manera que la seva regulació sí que obeeix als interessos de la part arrendatària, la qual cosa significa, doncs, que seria nul·la la clàusula que en preveïés la renúncia (article 6 de la LAU).

D'altra banda, es planteja el dubte de si les pròrrogues poden ser oposables al tercer adquirent de bona fe d'un habitatge llogat sense que hi consti el contracte al Registre de la Propietat. L'adquirent ha de suportar la durada del contracte fins a la finalització de les pròrrogues forçoses del contracte d'arrendament (article 14.1 de la LAU), per la qual cosa l'adquisició per part d'un tercer de bona fe (article 34 de l'LH) suposaria l'extinció del contracte en període de pròrroga extraordinària⁵⁷.

g) Finalment, un altre aspecte en discussió és l'abast de l'excepció que preveu l'article 10.2 de la LAU a la pròrroga extraordinària: «*tret que s'hagin fixat altres termes o condicions per acord entre les parts*». La norma no detalla si l'acord ha de millorar o no el que preveu el contracte. Una interpretació finalista de la norma permet incloure pactes com la renúncia voluntària a la pròrroga forçosa a canvi d'una condonació de la renda pendent o l'ofertament d'un lloguer a un altre habitatge de característiques semblants, i no els que redundin en perjudici de la part arrendatària.

2. El gran tenidor en la legislació catalana

A continuació, s'exposa breument la definició de gran tenidor a la normativa catalana i les seves conseqüències.

2.1. Concepte de gran tenidor

L'article 5.9 de la Llei catalana 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica⁵⁸, defineix el gran tenidor d'habitatge de la manera següent:

«a) Les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària, d'acord amb la legislació mercantil.

b) Les persones jurídiques que, per si soles o a través d'un grup d'empreses, siguin titulars de més de deu habitatges ubicats en territori de l'Estat, amb les excepcions següents:

1r Els promotors socials a què fan referència les lletres a i b de l'article 51.2 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

2n Les persones jurídiques que tinguin més d'un 15 % de la superfície habitable de la propietat qualificat com a habitatges de protecció oficial destinats a lloguer.

3r Les entitats privades sense ànim de lucre que proveeixen d'habitatge persones i famílies en situació de vulnerabilitat residencial.

c) Els fons de capital risc i de titulització d'actius.

d) Les persones físiques que siguin propietàries de més de quinze habitatges, o copropietàries si la seva quota de participació a la comunitat representa més de 1.500 m² de sòl destinat a habitatge, amb referència en tots dos casos a habitatges situats en territori de l'Estat, amb les mateixes excepcions que estableixen per a les persones jurídiques els punts 1r i 2n de la lletra b)».

La definició de gran tenidor, limitada en un primer moment a les persones jurídiques en la redacció original de la

Llei 24/2015, s'ha anat ampliant per incloure també les persones físiques i altres persones jurídiques, com els fons de capital risc i titulització d'actius i les entitats privades sense ànim de lucre, alhora que s'ha posat més èmfasi en el nombre d'habitatges que en la superfície que tenen, i s'ha concretat que els habitatges poden estar situats a tot l'Estat.

Noteu, però, el següent: a) que determinades persones jurídiques (lletra a)) tenen la condició de gran tenidor amb independència del nombre d'habitatges; b) que el llinar establert per a les persones físiques és superior (quinze habitatges) al que preveu l'article 3k de l'LH (deu habitatges); c) que per a les persones físiques que tinguin alguna quota de propietat sobre un habitatge es té en consideració la superfície; d) que l'àmbit objectiu planteja menys dubtes ja que es parla específicament d'«habitatges» (*cfr.* article 3.a) de l'LDHCat); i e) que la Llei 24/2015 s'aplica «a l'efecte d'aquesta llei», és a dir, a l'hora d'oferir un lloguer social de forma prèvia a un desnonament (*vid. infra*).

Es donen per reproduïdes les consideracions efectuades respecte a l'LH, tot i que hi ha algunes particularitats respecte de l'ordenament jurídic català. Així, per exemple, els acords en relació amb l'arrendament de la cosa comuna a la comunitat ordinària indivisa requereixen, com a mínim, un acord de tres quartes parts ja que és un acte extraordinari tenint en compte les circumstàncies actuals (article 552-7.e) del CCC), la problemàtica del còmput de quotes identificada en la societat de guanys també la trobem en aquells règims econòmics matrimonials catalans en què tampoc hi ha quotes, com el de comunitat (articles 232-30 i següents), l'agermanament o pacte de meitat per meitat (article 232-28 del CCC) o el

56 ECLI: ES:APCR:2024:970.

57 D'aquesta manera, «ha d'entendre's que no varia la necessitat d'inscripció al Registre perquè aquestes pròrrogues legals siguin oposables a tercers adquirents que reuneixin les condicions de l'article 34 de la Llei Hipotecària», d'acord amb MÉNDEZ, F. P., *La crisis de la asequibilidad de la vivienda, Análisis y propuestas*, Tirant lo Blanch, València, 2025, p. 142.

58 BOE núm. 216, 9.9.2015.

pacte de *convinença* o *mitja guanyeria* (article 232-28 del CCC), alhora que la «titularitat» de l'habitatge inclourà la propietat d'aquest per part del superficiari (article 564-1 del CCC), però també la del propietari temporal (article 547-1 CCC) i el propietari formal a la propietat compartida (qui té l'ús i el gaudi exclusiu del bé, article 556-1 del CCC).

Amb tot, la legislació catalana no és del tot coherent:

a) D'una banda, el Decret llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme,⁵⁹ crea el registre de persones grans tenidores d'habitatge (disposició addicional vint-i-setena de la LDHCat), dependent de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. El gran tenidor serà qui compleixi els requisits de l'article 5 de la Llei 24/2015, de l'article 3k de l'LH, o de tots dos, qui ha de comunicar a l'Agència la seva condició de tenidor, així com el nombre d'habitatges que posseeix, amb sancions en cas contrari de fins a 90.000 euros (articles 118.2 i 124.1.f de l'LDHCat). Per tant, la mesura afecta els grans tenidors, siguin els previstos a la Llei 24/2015 o a l'article 3.k de l'LH, per la qual cosa la definició de gran tenidor prevista a la Llei 24/2015 ja no s'aplica «a l'efecte d'aquesta llei», sinó que serveix de base per requerir la inscripció en aquest registre a les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius pel sol fet de ser-ho, sense consideració del nombre d'habitatges de què siguin titulars o de la seva superfície, alhora que sorgeix el dubte següent: les persones jurídiques que, per si soles o a través d'un grup d'empreses, siguin titulars de més de

cinc habitatges a una zona tensionada a Catalunya, però que no arribin als deu requerits a la Llei 24/2015 i l'LH, s'han d'inscriure al registre? La resposta seria afirmativa si es fa una interpretació extensiva de l'article 3k de l'LH. La inscripció al Registre té diverses conseqüències jurídiques, com la subjecció al dret de tempteig en cas de transmissió de la finca (*vid. infra*).

A Catalunya conviuen la definició general de gran tenidor de l'LH i la particular de la zona tensionada, d'una banda, i de la Llei 24/2015 per a l'oferiment d'un lloguer social i la prevista al DL 5/2025 a efectes fiscals, de l'altra

b) D'altra banda, el Decret llei 5/2025, de 25 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria fiscal, de despeses de personal i altres administratives⁶⁰, reproduïx gairebé textualment el concepte de la legislació estatal⁶¹ i inclou, a més, el supòsit de la reducció a cinc immobles en zones tensionades. Noteu, però, dues particularitats quant a la primera definició: primer, que el DL 5/2025 reproduïx el concepte de gran tenidor de l'LH però en aquella hi ha de tenir la «propietat» i no la «titularitat» dels béns immobles d'ús residencial, sense que l'Exposició de Motius aclareixi el perquè d'aquesta preferència, alhora que limita el còmput a la zona geogràfica de Catalunya i l'objecte és «béns immobles d'ús residencial» i no «béns

urbans immobles d'ús residencial», per la qual cosa també s'hi podrien incloure habitatges rurals.

El DL 5/2025, doncs, elabora una definició pròpia de gran tenidor a efectes fiscals. Conseqüentment, la Resolució 3/2025 de la Direcció General de Tributs i Joc de la Generalitat de Catalunya⁶² ha interpretat el concepte de gran tenidor amb motiu de l'aplicació d'aquest DL 5/2025, en què n'ha inclòs la plena propietat (i la nua propietat) i n'ha exclòs, així, els usufructuaris. A més, exclou del còmput l'habitatge habitual de la persona física.

En fi, que a Catalunya conviuen la definició general de gran tenidor de l'LH i la particular de la zona tensionada, d'una banda, i de la Llei 24/2015 per a l'oferiment d'un lloguer social i la prevista al DL 5/2025 a efectes fiscals, de l'altra. Això implica que cal analitzar cas per cas. Per exemple, una persona jurídica amb més deu immobles al conjunt de l'Estat, però que tingui menys de cinc a Catalunya a una zona tensionada, s'ha d'inscriure al Registre de Grans Tenidors català, però no està subjecta al DL 5/2025.

2.2. Conseqüències

2.2.1. Oferiment d'un lloguer social

L'article 5.1 de la Llei 24/2015 preveu l'obligació de l'adquirent, abans d'adquirir un habitatge resultant de la consecució d'acords de compensació o de dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o abans de la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari de retornar el préstec hipotecari, d'oferir als afectats una proposta de lloguer social. En un sentit semblant, l'article

59 BOE núm. 103, 29.4.2025.

60 BOE núm. 87, 9.4.2024. Aquesta norma introdueix un nou tipus de gravamen del 20 % en la modalitat de transmissions patrimonials oneroses de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats per la transmissió d'habitatges quan l'adquirent és un gran tenidor i, també, per la transmissió d'un edifici sencer d'habitatges a favor d'una persona física o jurídica (article 641-1.5).

61 «Es considera gran tenidor la persona física o jurídica que sigui propietària de més de 10 immobles d'ús residencial o amb una superfície construïda de més de 1.500 m² d'ús residencial situats a Catalunya. També té aquesta consideració la persona física o jurídica que sigui titular de cinc o més immobles urbans d'ús residencial ubicats dins de la zona de mercat residencial tensionat declarada per la Generalitat de Catalunya. Al còmput no s'inclouen ni els garatges ni els trasters».

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



5.2 de la Llei 24/2015 preveu la mateixa obligació per al gran tenidor abans d'iniciar la interposició de qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer quan els afectats siguin persones vulnerables. L'incompliment de l'obligació d'oferir un lloguer social no impedeix la prosecució de les actuacions per via processal (STC 57/2022, de 7 d'abril⁶³). La STC 120/2024, de 8 d'octubre⁶⁴, va declarar inconstitucionals alguns preceptes de la Llei 1/2022, per exemple l'article 12, que afegia la disposició addicional primera a la Llei 24/2015 i exigia la suspensió dels procediments judicials en què no consti l'oferiment de lloguer social. Això no obstant, això no ha afectat la vigència de l'article 5.2 de la Llei 24/2015. Sigui com sigui, aquesta mesura suposa una intromissió desproporcionada en les facultats d'ús i gaudi que afecten el contingut essencial de dret de propietat (de fet, la compensació prevista per al propietari suposa la desaparició d'una utilitat econòmica, *cfr.* article 5.7 de la Llei 24/2015), per la qual cosa és inconstitucional (en aquest sentit, STC 16/2021, de 28 de gener⁶⁵).

2.2.2. Dret de tempteig i retracte a favor de l'Administració

El Decret llei 2/2025 modifica el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària⁶⁶, que en la redacció original sotmetia a dret de tempteig de la Generalitat de Catalunya la transmissió d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o

pagament de deute amb garantia hipotecària. Una previsió similar es preveia al DL valencià 6/2020⁶⁷ (i es recull en altres normatives autonòmiques⁶⁸), que, no obstant, també incloïa habitatges de naturalesa privada sempre que estiguessin ubicats en els municipis inclosos en les àrees de necessitat d'habitatge. A partir de l'RD 2/2025, el dret de tempteig i retracte es generalitza a Catalunya a la transmissió de qualsevol habitatge propietat d'un gran tenidor persona jurídica situat en una zona declarada mercat residencial tensionat, tret que l'objecte sigui un habitatge de nova construcció i per a ús residencial d'una persona física (article 2.2 del DL 1/2015). Posteriorment, quan es regula el procediment que cal seguir a l'apartat 3r, el nou apartat h) d'aquest apartat requereix que la persona física, perquè la Generalitat no exerceixi el tempteig, s'aculli expressament a aquesta excepció i compleixi certs requisits, com ser al Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial, la qualificació de l'habitatge com a habitatge amb protecció oficial de règim general o figura equivalent existent i amb caràcter permanent i el compromís de destinar l'habitatge que adquireixin a habitatge habitual i permanent durant un període mínim de 10 anys.

Per tant, la norma estableix una excepció per als habitatges de nova construcció. En la resta dels casos (p. ex. transmissió d'habitatges de segona mà adquirits o no en procediments d'execució hipotecària), la persona física adquirent ha de complir els requisits apuntats per evitar l'exercici del dret de tempteig per part de l'Administració.

El TC ha tingut l'oportunitat de valorar la constitucionalitat del dret de tempteig i retracte previst al DL valencià 6/2020 a la STC 8/2023, de 22 de febrer⁶⁹, i considera, basant-se en la STC 154/2015, de 9 de juliol⁷⁰, que es tracta d'«una delimitació del contingut normal del dret de propietat d'acord amb la seva funció social (article 33.2 de la CE), que no es indemnitzable». Amb tot, l'argumentació del TC pivota sobre el dret de tempteig sobre l'habitatge de protecció pública, de manera que, en el cas de l'RD 2/2025, no es tracta, com argumenta el TC, d'un «sector de l'ordenament necessàriament exposat a una forta intervenció pública». Al contrari, la intervenció administrativa abraça qualsevol transmissió d'habitatge situat a una zona tensionada efectuada per un gran tenidor persona jurídica. Doncs bé, la mesura prevista a l'RD 2/2025 té una naturalesa administrativa (no es desprèn del mateix text de la norma, però sí que es reconeix en la memòria d'impacte que l'acompanya⁷¹, si bé el tempteig és una norma eminentment civil), la qual, tot i que de menor intensitat que altres (com l'expropiació d'habitatges buits), té un impacte directe en el dret de propietat privada (article 33.1 de la CE) des d'una doble perspectiva:

a) D'una banda, el gran tenidor veu limitada indirectament la seva facultat de disposició, alhora que afecta la lliure circulació dels béns i suposa una discriminació injustificada respecte de la resta de propietaris que no siguin grans tenidors, que no obtenen una compensació pels costos de transacció de l'operació⁷². La mesura, doncs, constitueix una ingerència injustificada

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 Derogat per la Llei 5/2025, de 30 de maig, que només preveu drets de tempteig i retracte respecte de tots els habitatges de protecció pública (article 120).

68 Per exemple, a la Llei 1/2010, de 8 de març, reguladora del Dret a l'habitatge a Andalusia (BOE núm. 77, 30.3.2010), o a l'article 35 de la Llei 11/2019, d'11 d'abril, de promoció i accés a l'habitatge d'Extremadura (BOE núm. 116, 15.5.2019).

69 BOE núm. 77, 31-3-2023.

70 BOE núm. 194, 14-8-2015.

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

72 Respecte del DL valencià 6/2020, s'ha defensat que «es té en compte una sort d'expropiació el preu just de la qual és inferior al valor real del bé expropiat, ja que l'Administració no compensa els costos d'informació i negociació en què el comprador ha incorregut per dur a terme la tran-

en el dret de propietat que no troba empara ni justificació a l'article 33.1 de la CE⁷³.

b) De l'altra, s'imposen a la persona física adquirent d'un habitatge d'un gran tenidor, en el cas que no desitgi que l'Administració exerceixi el dret de tempteig, unes conseqüències excessivament costoses: la conversió de l'estatut jurídic privat de l'habitatge a un de públic (amb totes les limitacions inherents als habitatges de protecció oficial⁷⁴) sense cap tipus de compensació, una sort d'expropiació encoberta perquè tampoc no troba empara ni justificació a l'article 33.1 de la CE, de la mateixa manera que el nou estatut de la propietat d'un habitatge previst a l'LH (articles 10.1.a) i 11.1.a)) és una expropiació sense compensació per als propietaris d'habitatges.

D'altra banda, la transmissió serà de compravenda, segons es dedueix de l'obligació que pesa sobre el gran tenidor d'informar a l'escriptura de compravenda sobre el nombre d'habitatges que posseeix mentre no es desenvolupi reglamentàriament el Registre (DT 1a), alhora que només afectarà ulteriors transmissions si es compleixen els requisits subjektius que preveu la normativa, és a dir, que el segon adquirent, en el moment de transmetre l'habitatge, reuneixi la condició de gran tenidor. D'altra banda, pot tenir lloc una concurrència simultània de drets de

tempteig a favor de l'Administració si la persona jurídica és una gran tenidora i, alhora, l'habitatge que es transmet s'ha adquirit com a resultat d'un procediment d'execució hipotecària. No queda clar si l'obligació de comunicar l'acord a l'Agència Catalana de l'Habitatge s'ha de fer per duplicat o no, però del text legal es pot inferir que s'ha de comunicar cadascuna per separat, d'acord amb el procediment que preveu l'article 2.3 del DL 1/2015.

2.2.3. L'acció municipal de desnonament d'okupes

La Llei catalana 1/2023, de 15 de febrer, de modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, i del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals, en relació amb l'adopció de mesures urgents per afrontar la inactivitat dels propietaris en els casos d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal⁷⁵, va afegir un nou supòsit d'incompliment de la funció de la propietat: l'incompliment per part dels grans tenidors d'iniciar les accions de desallotjament una vegada requerits per l'administració competent si la situació d'ocupació ha provocat una alteració de la convivència o de l'ordre públic o posa en perill la seguretat o la integritat de l'immoble (article 5.2.g de l'LDHCat). De fet, les comunitats de propietaris poden denunciar aquest fet davant de l'Ajuntament perquè actuï

en conseqüència (articles 553-40.1 i 2 del Codi civil de Catalunya⁷⁶). El gran tenidor, segons l'Exposició de Motius de la Llei 1/2013, és el que preveu la Llei 24/2015, de manera que la definició d'aquesta Llei, novament, s'utilitza per a finalitats diferents de l'oferiment d'un lloguer social.

L'incompliment d'aquesta obligació per part del gran tenidor permet a l'Administració iniciar el procediment de desnonament i fer efectiu el desallotjament de l'immoble ocupat (article 44bis de l'LDHCat), alhora que aquest fet, d'acord amb l'article 118.7 de l'LDHCat, suposa «l'incompliment de la funció social de l'habitatge i és causa de l'adquisició temporal de l'ús de l'habitatge per un termini de set anys per part de l'ajuntament del municipi on estigui situat l'immoble». Aquesta mesura suposa una expropiació encoberta de les facultats d'ús i gaudi del propietari sense compensació i és, per tant, inconstitucional.

Tot seguit, es resumeix la situació jurídica vigent a Catalunya respecte del concepte de gran tenidor.

Taula 1. El concepte i les conseqüències del gran tenidor d'habitatges a Catalunya.

Àmbit	Norma aplicable
-------	-----------------

sacció que la intervenció administrativa frustra», d'acord amb ARRUÑADA, B., «La seguridad jurídica en España», Estudios sobre la Economía Española, núm. 18, 2021, p. 73. Disponible a:

<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-18.pdf> (consultat el 3-11-2025); en el mateix sentit, 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», a MOLL DE ALBA, cit., p. 36, «aquesta regulació en la meua opinió topa frontalment amb el dret de propietat, la llibertat de contractació i la seguretat del tràfic».

73 En aquest sentit, s'ha afirmat que «podem afirmar que es tracta d'una limitació general de la facultat dominical, tant des d'un punt de vista jurídic (de transmissió onerosa d'habitatges) com geogràfic (on resideix el 90 % de la població catalana) i subjektiu (molts propietaris afectats). Per tant, estem davant d'una limitació important del dret de propietat», vegeu 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 maig de 2024. Disponible a: <https://www.hayderecho.com/2024/05/02/vivienda-progresivo-debilitamiento/> (consultat el 3-11-2025).

74 Articles 41 i següents del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge (DOGC núm. 6633, 27.5.2014).

75 BOE núm. 55, 6.3.2023.

76 Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals (BOE núm. 148, 22.6.2006).



<p>1. Concepte general de gran tenidor a l'LH</p>	<p>Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, article 3.k)</p>	<p>Persona física o jurídica amb >10 immobles urbans d'ús residencial o >1.500 m² construïts d'ús residencial. Nombre d'immobles reduït a cinc en zones tensionades.</p>	<p>Obligació d'inscriure's al Registre de persones grans tenidores en tots dos casos (a l'LH, mentre sigui titular d'un immoble a Catalunya⁷⁷). Aplicació de normativa específica si l'immoble se situa a zones tensionades, p. ex. s'aplica la pròrroga extraordinària prevista a la LAU de pròrroga extraordinària (article 10.2 de la LAU), així com el règim de contenció de rendes i el dret de tempteig i retracte.</p>
<p>2. Oferiment d'un lloguer social</p>	<p>Articles 5.1, 5.2 i 5.9 de la Llei 24/2015, de 29 de juliol</p>	<p>Defineix com a gran tenidor: a) Entitats financeres, filials immobiliàries, fons d'inversió i entitats de gestió d'actius (sense límit d'habitatges). b) Persones jurídiques amb >10 habitatges (amb excepcions per a promotors socials, entitats sense ànim de lucre o amb >15 % d'HPO de lloguer). c) Fons de capital risc o titulització. d) Persones físiques amb >15 habitatges o >1.500 m² destinats a habitatge.</p>	<p>Abans d'iniciar procediments de desnonament o d'execució hipotecària sobre habitatge habitual de persones vulnerables, el gran tenidor ha d'oferir una proposta de lloguer social. Inicialment, el concepte de gran tenidor s'aplicava «a l'efecte de la llei mateixa» (per a l'oferiment de lloguer social), però ara també serveix de base per a l'obligació d'inscriure's al Registre de persones grans tenidores i l'aplicació del desnonament d'ocupes de la Llei 1/2023.</p>
<p>3. Aplicació d'un ITP específic en la compravenda d'habitatges per part d'un gran tenidor</p>	<p>DL 5/2025, de 25 de març</p>	<p>Reprodueix el concepte estatal de gran tenidor (més de 10 immobles o 1.500 m²), però el limita a la propietat (no mera titularitat) i a béns residencials a Catalunya (també rurals). S'exclou del còmput l'habitatge habitual de la persona física. També es considera gran tenidor la persona física o jurídica que sigui titular de cinc o més immobles urbans d'ús residencial ubicats dins de la zona de mercat residencial tensionat, no es té en compte la superfície.</p>	<p>Introdueix un gravamen del 20 % en transmissions patrimonials (ITP-AJD) quan l'adquirent és un gran tenidor o compra edificis complets. La Resolució 3/2025 només computa plena i nua propietat; exclou usufructuaris i habitatge habitual.</p>
<p>4. Registre de grans tenidors</p>	<p>DL 2/2025, de 25 de febrer (disposició addicional 27a de l'LDHCat)</p>	<p>Crea el Registre de persones grans tenidores, que depèn de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. Els subjectes que compleixin la definició de l'article 5 de la Llei 24/2015 o de l'article 3 k de l'LH han de comunicar la condició com a tals i el nombre d'habitatges.</p>	<p>Obligació d'inscripció obligatòria. Sancions per no comunicar de fins a 90.000 € (articles 118.2 i 124.1 f de l'LDHCat). La inscripció activa efectes com la subjecció al dret de tempteig i retracte.</p>
<p>5. Dret de tempteig i retracte a favor de la Generalitat</p>	<p>DL 2/2025, que modifica el DL 1/2015</p>	<p>S'amplia el dret de tempteig/retracte a tota transmissió d'habitatge d'un gran tenidor persona jurídica en zona tensionada, excepte habitatges nous destinats a residència habitual. S'aplica a les persones físiques o jurídiques inscrites en persones grans tenidores.</p>	<p>L'Administració pot exercir el dret de tempteig, i l'adquirent persona física ha de complir certs requisits per sol·licitar que no s'exerceixi (ús habitual, registre HPO, permanència 10 anys).</p>
<p>6. Obligació d'actuar davant d'ocupacions il·legals</p>	<p>Llei 1/2023, de 15 de febrer (modifica l'LDHCat i el CCC)</p>	<p>El gran tenidor ha d'iniciar accions de desallotjament quan l'Administració ho requereixi per una ocupació que alteri la convivència, l'ordre públic o la seguretat. El gran tenidor, segons l'Exposició de Motius de la Llei 1/2013, és el que preveu la Llei 24/2015.</p>	<p>Si no actua, l'Ajuntament pot promoure el desnonament i adquirir l'ús temporal per 7 anys, la qual cosa implica una expropiació encoberta sense compensació (inconstitucional).</p>

Font: elaboració pròpia.

3. El gran tenidor a la resta de les legislacions autonòmiques

3.1. Navarra

77 D'acord amb els criteris de l'Agència Catalana de l'Habitatge (<https://web.gencat.cat/ca/tramits/tramits-temes/Comunicacio-de-la-condicio-de-gran-tenidor-dhabitatge>, consultat el 3-11-2025).

A Navarra, l'article 98.2 de la Llei Foral 10/2010, de 10 de maig, del dret a l'habitatge a Navarra⁷⁸, defineix el gran tenidor com «tota persona física o jurídica que sigui propietària o usufructuària de deu o més habitatges» a tot l'Estat, per la qual cosa es concreta la «titularitat» de l'LH a la propietat o l'usdefruit, i es redueix el llinar a cinc immobles a les zones de mercat residencial tensionat⁷⁹. La memòria elaborada amb aquesta finalitat declara expressament que no tindran la consideració de gran tenidor d'habitatge les administracions públiques, les seves societats públiques dependents, així com les societats de capital mixt dedicades a la gestió d'habitatges protegits, i resol dubtes sobre el còmput de propietats, drets reals i altres facultats d'ús i gaudi sobre immobles per a la determinació dels grans tenidors d'habitatges⁸⁰. A més, la Llei Foral 9/2025, de 30 de juny⁸¹, introdueix a la Llei Foral 10/2010 el registre de grans tenidors d'habitatge⁸², en què s'han d'inscriure «les persones físiques i jurídiques que, en atenció a aquesta llei foral o a la declaració de zona de mercat residencial tensionat que s'aprovi, siguin grans tenidors d'habitatge». De moment, Navarra no ha dictat cap altra norma que afecti els grans tenidors.

3.2. Galícia

Galícia manté la definició de gran tenidor de l'article 3k de l'LH a la memòria que acompanya la declaració de zona tensionada del municipi de la Corunya⁸³, a excepció d'aquells habitatges que siguin titularitat de les administracions públiques, les seves entitats instrumentals o empreses en què aquestes hi participin majoritàriament, així

com els que siguin titularitat d'entitats amb finalitat social i sense ànim de lucre. De moment, Galícia no ha regulat altres conseqüències per a la figura del gran tenidor.

3.3. Illes Balears

Les Illes Balears defineixen el gran tenidor a l'article 4.1.k) de la Llei 5/2018, del 19 de juny, de l'habitatge,⁸⁴ de la manera següent: «les persones físiques o jurídiques que, per si mateixes, de manera directa, o indirectament a través de la participació en altres societats o grups de societats de les quals tinguin el control efectiu, disposen de deu o més habitatges, en l'àmbit de les Illes Balears, en règim de propietat, lloguer, usdefruit o qualsevol altre dret que els faculti per cedir-ne l'ús i que tinguin com a activitat econòmica la promoció immobiliària, la intermediació, la gestió, la inversió, la compravenda, el lloguer o el finançament d'habitatges». La definició concreta la titularitat, l'àmbit territorial (Illes Balears), aborda el grup de societats i concreta la necessària activitat econòmica de la persona física o jurídica, absent a l'LH i a les normatives anteriors.

Sobre aquesta definició pivoten els efectes següents per al gran tenidor d'habitatges:

- a) En primer lloc, el deure d'inscriure's al Registre d'habitatges desocupats (articles 38 i següents de la Llei 5/2018).
- b) En segon lloc, l'obligació d'oferir un lloguer social respecte d'habitatges i terrenys objecte de processos judicials o extrajudicials (article 26 bis de

la Llei 5/2018). Aquesta obligació es produeix de manera prèvia a l'adquisició per part del gran tenidor d'un habitatge resultant de la consecució o d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari de retornar el préstec hipotecari o la interposició de qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o d'execució de títols no judicials. La norma aclareix que, en aquest darrer cas, els efectes són purament administratius (article 26 bis.2 de la Llei 5/2018). A la línia apuntada *supra* respecte de la legislació catalana, creiem que aquesta mesura afecta el contingut essencial del dret de propietat privada (article 33.1 de la CE) i és, per tant, inconstitucional.

- c) En tercer lloc, el dret de tempteig i retracte de l'Administració en les transmissions entre grans tenidors respecte d'habitatges i terrenys adquirits en processos judicials o extrajudicials (article 26 *quater* de la Llei 5/2018). La normativa balear, a diferència de la catalana, restringeix el dret de tempteig a les transmissions entre grans tenidors, però al nostre parer té la mateixa taxa d'inconstitucionalitat (article 33.1 de la CE).

78 BOE núm. 60, 17.5.2010.

79 Vegeu la memòria a: <https://participa.navarra.es/processes/zonas-mercado-tensionado> (consultat el 3-11-2025).

80 Per exemple, les titularitats de drets reals que comportin per si soles la facultat d'ús i gaudi de l'immoble, o la possibilitat de fer-hi actes d'administració ordinària sobre aquest, com, per exemple, l'usdefruit. En el cas de titularitats compartides, s'han d'incloure al còmput les propietats d'una part alíquota igual o superior al 50 %. En el cas de titularitats compartides, per assolir el còmput dels 1.500 m² d'ús residencial, cal fer el càlcul tenint en compte les parts alíquotes, incloent-hi totes les finques sobre les quals tingui alguna quota de participació.

81 BOE núm. 181, 29.7.2025.

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

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

84 BOE núm. 169, 13.7.2018.



- d) En quart lloc, la cessió temporal de l'ús d'habitatges desocupats (articles 36.3 i 42 de la Llei 5/2018) que, de nou, afecta el contingut essencial del dret de propietat (article 33.1 de la CE).

3.4. Extremadura

L'article 4.18 de la Llei 11/2019, d'11 d'abril, de promoció i accés a l'habitatge d'Extremadura⁸⁵ definia com a gran tenidor (després de la reforma de la Llei 4/2023, de 29 de març⁸⁶) les «persones jurídiques, formin o no part d'un grup fiscal o de societats, així com els fons de titulització regulats a la Llei 5/2015, de 27 d'abril, de foment del finançament empresarial, que disposin de més de 5 habitatges en règim de propietat, lloguer, usdefruit, dret de superfície o qualsevol altre dret real o modalitat de gaudi, que les faculti per determinar els usos a què es destinaran els habitatges», i ho feia a l'efecte de l'aplicació de l'impost d'habitatges buits (derogat pel Decret llei 4/2023, de 18 de setembre⁸⁷, per l'«objectiu de ser una Regió fiscalment atractiva») i de comunicar la relació dels habitatges buits al registre d'habitatges desocupats, tampoc en vigor. Per tant, la definició de gran tenidor no té efectes jurídics ara per ara en aquesta comunitat.

3.5. La Comunitat Valenciana

L'article 16 de la Llei 2/2017, de 3 de febrer, per a la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana⁸⁸, regula la figura del gran tenidor a «les persones físiques, jurídiques i entitats sense personalitat jurídica que, destinant la seva activitat a la construcció, la promoció, la intermediació, la inversió o el finançament de la construcció, la compra o l'arrendament d'habitatge, disposin

de més de 10 habitatges en règim de propietat, lloguer, usdefruit o altres modalitats de gaudi que les facultin per determinar els usos a què es destinen, i els excloquin del mercat de venda, lloguer o dret de superfície, que compleixin els requisits de l'article anterior». Aquest precepte es refereix als habitatges desocupats, de manera que el gran tenidor serà considerat com a tal si els habitatges es troben deshabitats en les condicions que marca l'article 15⁸⁹. El gran tenidor, d'acord amb el Decret llei 3/2023, de 17 de febrer, del Consell, pel qual s'adopten mesures urgents per fer front a les situacions de vulnerabilitat i emergència residencial a la Comunitat Valenciana agreujades per la guerra d'Ucraïna, i per evitar abusos en l'àmbit immobiliari⁹⁰, té el deure de comunicar la seva condició al Registre de Grans Tenidors d'habitatges (articles 6 i 10) i es preveu la cessió temporal obligatòria de l'usdefruit d'habitatges la titularitat del dret de propietat dels quals correspongui a

grans tenidors (article 13) que, de nou, conculca l'article 33.1 de la CE. Destaca entre les infraccions greus previstes al DL 3/2023 «l'impagament de tres o més mensualitats per part dels grans tenidors d'habitatges de la Comunitat Valenciana de les despeses de la comunitat en les propietats sotmeses a règim de propietat horitzontal» (article 32.2.e), i entre les molt greus «establir per part del gran tenidor d'habitatges de la Comunitat Valenciana condicions de pagament o garantia insòlites o poc habituals i que provoquin de fet la impossibilitat d'accedir a l'habitatge de col·lectius particularment vulnerables» (article 32.3.i). Pel que fa a la primera sanció, la comunitat de propietaris ja compta amb mecanismes civils de tutela del crèdit (articles 9.1.e) i 21 de l'LPH); i quant a la segona, la norma estableix conceptes jurídics indeterminats de difícil concreció com l'ús per part del gran tenidor d'una «condició de pagament» o «garantia insòlita» o rara per al legislador (podria ser-ho



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 Vegeu en aquest sentit el Decret 130/2021, d'1 d'octubre, del Consell, d'aprovació del Reglament per a la Mobilització d'Habitatges Buits i Deshabitats (DOGV núm. 9192, 11.10.2021).

90 DOGV núm. 9542, 27.2.2023.

Estudis doctrinals

la garantia a primer requeriment?), que ha d'establir necessàriament què és, aleshores, allò habitual, alhora que no es concreta l'àmbit de l'accés a l'habitatge (es limita únicament al contracte d'arrendament?) o el concepte de «col·lectiu particularment vulnerable».

3.6. Múrcia

L'article 59 *quater* de la Llei 6/2015, de 24 de març, de l'Habitatge de la Regió de Múrcia⁹¹, preveu l'obligació d'aquells grans tenidors adherits al conveni regional, entenent com a tals les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària, d'oferir un lloguer social a les persones en situació de vulnerabilitat en termes semblants a les Illes Balears. En preveure's l'adhesió a un conveni, l'oferiment no té el caràcter imperatiu que es predica a Catalunya i a les Illes Balears.

Catalunya, Balears i la Comunitat Valenciana són els territoris amb una regulació més

desenvolupada i amb efectes administratius directes (lloguer social obligatori, tempteig, retracte, registre o cessió d'habitatges buits)

3.7. Castella-la Manxa i Castella Lleó

L'article 8 de la Llei 1/2022, de 14 de gener, de mesures tributàries i administratives de Castella-la Manxa⁹², preveu la figura del tenidor a l'efecte de la mobilització d'immobles desocupats i el defineix en termes similars a l'article 3k de l'LH, mentre que a Castella i Lleó, l'article 22.4 de la Llei 4/2024, de 9 de maig, de mesures tributàries, financeres i administratives⁹³, introdueix una nova disposició addicional cinquena a la Llei 9/2010, de 30 d'agost, del dret a l'habitatge⁹⁴, que «serà aplicable quan s'exigeixi com a requisit previ perquè els grans tenidors d'habitatge puguin interposar determinades demandes» un procediment de mediació. Atesa la nul·litat dels articles 439.6 i 7 de la LEC, aquesta previsió no té aplicació pràctica actualment.

3.8. País Basc

Al País Basc, és l'Ordre de declaració de cada municipi/districte com a ZMRT la que inclou (a través de la memòria justificativa definitiva) la definició del tenidor aplicable “en l'àmbit objecte de la declaració”. D'aquesta manera, la majoria dels municipis aplica el llinar de cinc o més immobles d'ús residencial, però Bilbao manté el llinar general de la Llei estatal: més de 10 o 1.500 m² residencials. D'altra banda, a gairebé tots els municipis s'hi afegeix una exclusió expressa: no computen (o se n'exceptuen) habitatges d'Administracions públiques, ens instrumentals o societats amb participació pública majoritària; si bé Bilbao no incorpora aquesta excepció. Les diferents resolucions no detallen les situacions problemàtiques de cotitularitat, etc.

4. Comparativa entre les diferents legislacions

S'observen, doncs, certes particularitats autonòmiques en el llinar (per exemple, Catalunya estableix una doble distinció entre persones jurídiques i persones físiques, mentre que Múrcia no fixa un nombre mínim), els subjectes inclosos (per exemple, Catalunya, Navarra, Balears i la Comunitat Valenciana inclouen expressament les persones físiques com a possibles grans tenidors; per contra, Extremadura i Múrcia limiten la figura a persones jurídiques —societats, fons o entitats financeres—) i les conseqüències jurídiques. Així, Catalunya, Balears i la Comunitat Valenciana són els territoris amb una regulació més desenvolupada i amb efectes administratius directes (lloguer social obligatori, tempteig, retracte, registre o cessió d'habitatges buits).

La taula següent pretén resumir la regulació de la figura del gran tenidor a l'LH i a la legislació autonòmica ara descrita.

Taula 2. El concepte i les conseqüències del gran tenidor d'habitatges a les lleis de l'habitatge i a les comunitats autònomes.

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.





Comunitat autònoma	Norma aplicable	Definició / Llindar	Titularitat computable	Béns inclosos	Notes distintives i excepcions	Efectes o conseqüències jurídiques
Espanya (àmbit estatal)	Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, article 3.k)	Persona física o jurídica amb >10 immobles urbans d'ús residencial o >1.500 m ² construïts d'ús residencial.	Propietat plena o equivalent (no especifica altres drets reals).	Immobles urbans d'ús residencial. Exclou garatges i trasters.	Defineix el marc comú estatal; les comunitats autònomes poden reduir a 5 immobles en zones tensionades. S'hi inclouen entitats sense ànim de lucre i administracions públiques.	Aplicable a les limitacions de renda en zones tensionades de les comunitats autònomes, i a la normativa de caràcter estatal i autonòmic (de manera supletòria).
Catalunya	Llei 24/2015 (oferiment de lloguer social). DL 5/2025 (normativa fiscal).	Llei 24/2015: a) Entitats financeres, fons i gestores d'actius (sense llindar); b) Persones jurídiques amb >10 habitatges; c) Persones físiques amb >15 habitatges o amb una quota que representi >1.500 m ² residencials. ≥5 immobles en zones tensionades DL 5/2025: segueix l'LH amb alguna particularitat.	Propietat i copropietat (si la quota equival a >1.500 m ²) (no especifica altres drets reals possessoris, com l'usdefruit, que s'inclou per interpretació de l'Agència Catalana de l'Habitatge). El DL 5/2025 es limita a la propietat.	Immobles urbans d'ús residencial (s'exclouen locals, garatges i trasters).	Excepcions a la Llei 24/2015: promotors socials, entitats amb >15 % d'HPO de lloguer, i entitats sense ànim de lucre que allotgen persones vulnerables.	Obligació d'oferir lloguer social, subjecció a tempteig i retracte, i inscripció al Registre de grans tenidors, inclosos els que tinguin més de deu habitatges a l'Estat d'acord amb l'article 3k de l'LH. Aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer en zones tensionades.
Navarra	Llei Foral 10/2010.	Persona física o jurídica propietària o usufructuària de >10 habitatges, o >5 en zones tensionades.	Propietat i usdefruit expressament.	Només habitatges.	La memòria de declaració de zona tensionada exclou les administracions públiques i les societats dependents i mixtes de gestió d'HPO.	Registre de grans tenidors, inclosos els que tinguin més de deu habitatges a l'Estat d'acord amb l'article 3k de l'LH. Aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer en zones tensionades.
Galícia	Memòria que acompanya la declaració de zona tensionada.	Persona física o jurídica amb >10 immobles urbans d'ús residencial o >1.500 m ² construïts d'ús residencial.	Propietat (no s'especifica usdefruit o drets reals).	Immobles residencials, excloent-hi garatges i trasters.	Exclou habitatges d'administracions públiques i entitats sense ànim de lucre amb finalitat social.	Aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer en zones tensionades.
Illes Balears	Llei 5/2018, de 19 de juny, de l'habitatge de les Illes Balears.	Persones físiques o jurídiques, directament o indirectament (a través de societats), amb >10 habitatges a les illes.	Propietat, lloguer, usdefruit o qualsevol altre dret que les faculti per cedir-ne l'ús.	Només habitatges.	Han de desenvolupar activitat econòmica immobiliària (promoció, inversió, intermediació o lloguer).	Inscripció al Registre d'habitatges desocupats. Obligació d'oferir lloguer social, subjecció a tempteig i retracte, i cessió obligatòria d'habitatges desocupats. No aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer a zones tensionades

Estudis doctrinals

Comunitat autònoma	Norma aplicable	Definició / Llímit	Titularitat computable	Béns inclosos	Notes distintives i excepcions	Efectes o conseqüències jurídiques
Extremadura	Llei 11/2019, d'11 d'abril, de promoció i accés a l'habitatge.	Persones jurídiques o fons de titulització amb >5 habitatges en propietat, lloguer, usdefruit o dret de superfície.	Propietat, lloguer, usdefruit, superfície o qualsevol altre dret real que permeti decidir la destinació de l'immoble.	Només habitatges.	No inclou persones físiques. Mesura enfocada al control d'habitatges buits.	Actualment no té efectes jurídics. No aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer en zones tensionades.
Comunitat Valenciana	Llei 2/2017, de 3 de febrer, per a la funció social de l'habitatge.	Persones físiques, jurídiques o entitats sense personalitat jurídica amb >10 habitatges, quan estiguin deshabitats.	Propietat, lloguer, usdefruit o altres modalitats de gaudi.	Només habitatges desocupats.	Es consideren grans tenidors només si els habitatges estan buits. S'exigeix que la seva activitat estigui relacionada amb la construcció o el mercat immobiliari.	Inscripció al Registre de Grans Tenidors d'habitatges. Cessió obligatòria d'habitatges desocupats. No aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer en zones tensionades.
Múrcia	Llei 6/2015, de 24 de març, de l'habitatge de la Regió de Múrcia.	Entitats financeres, filials immobiliàries, fons d'inversió i entitats de gestió d'actius. No fixa límit.	No exigeix propietat directa ni nombre mínim d'habitatges; n'hi ha prou amb la condició institucional (entitat financera o fons).	Habitatges, generalment procedents de processos de reestructuració bancària.	No fixa límit. Se centra en el perfil del titular, no en la quantitat d'habitatges.	Permet la signatura de convenis amb grans tenidors per a la cessió o lloguer social d'habitatges. No aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer en zones tensionades.
Castella-la Manxa	Llei 1/2022, de 14 de gener, de mesures tributàries i administratives de Castella-la Manxa.	Persona física o jurídica amb >10 immobles urbans d'ús residencial o >1.500 m ² construïts d'ús residencial.	Propietat plena o equivalent (no especifica altres drets reals).	Immobles urbans d'ús residencial. Exclou garatges i trassters.		M o b i l i t z a c i ó d'immobles desocupats. No aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer en zones tensionades.
Castella i Lleó	Llei 9/2010, de 30 d'agost, del dret a l'habitatge.	No ho defineix. Aplicació de l'LH.				Quan s'exigeixi com a requisit previ perquè els grans tenidors d'habitatge puguin interposar determinades demandes. No aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer en zones tensionades.
País Basc	Declaració de cada ZMRT per part del municipi.	Persona física o jurídica que sigui titular de cinc immobles urbans o més d'ús residencial, amb l'excepció de Bilbao.	Propietat (no s'especifica usdefruit o drets reals).	Només habitatges.	Habitatges que siguin de titularitat d'administracions públiques, dels seus ens instrumentals o de les societats en què participin de manera majoritària. No s'inclou a Bilbao.	Aplicable per a mesures de control del mercat del lloguer en zones tensionades.

Font: elaboració pròpia.



5. La justificació de la definició de gran tenidor

Davant de l'absència de fonts oficials de caràcter estatal, hi ha diversos estudis que intenten quantificar la presència dels grans tenidors al mercat immobiliari. Per exemple, analitzant les dades del cadastre, s'ha quantificat en 1.046.188 els habitatges en mans de grans tenidors (persones amb >10 immobles residencials), fet que suposa al voltant del 4,3 % del parc total d'habitatges; si s'exclouen els primers habitatges dels propietaris, el percentatge augmenta al voltant del 8,9 %⁹⁵. Un altre estudi d'Atlas Real Estate Analytics calcula que els quaranta majors propietaris d'habitatges de lloguer a Espanya controlen el 4,2 % del total del parc, cosa que suposa gairebé 110.000 pisos⁹⁶. I un altre estima —sobre la base de dades oficials autonòmiques— que més dels 185.000 habitatges llogats a Espanya tenen com a arrendadors grans empreses o «megatenidors» (empreses amb > 50 habitatges). Per la seva banda, el Banc d'Espanya estima que els habitatges principals de lloguer de mercat que són propietat de les persones jurídiques de naturalesa privada representarien una quantia estimada en un 8 % del total, davant del 92 % dels dels particulars⁹⁷. I d'acord amb Fotocasa, el 82 % dels propietaris d'un habitatge a Espanya tenen únicament un únic immoble, el 14 % tenen dos habitatges i únicament el 4 % tenen més de dos

habitatges⁹⁸. En l'àmbit autonòmic, el 2021 hi havia 2.030 grans tenidors al País Basc amb 5 o més habitatges que posseïen 42.736 immobles, cosa que significava el 3,98 % del parc total d'habitatges en aquesta comunitat⁹⁹. I en l'àmbit municipal, a Barcelona s'estima que els propietaris que tenen entre 1 i 2 habitatges representen un 94,7 % del total, un 3,6 % tenen entre 3 i 5 habitatges, i el nombre de propietaris amb 6 o més habitatges representa un 1,8 %, tot i que representen un 21,5 % del total del parc de la ciutat¹⁰⁰; per la seva banda, els grans tenidors a Bilbao representen al voltant del 2 %¹⁰¹.

L'absència d'una base empírica sòlida impedeix justificar un tractament jurídic diferenciat que imposi càrregues o obligacions específiques sobre un col·lectiu reduït

L'evidència empírica, doncs, demostra que el pes agregat dels grans tenidors a Espanya és limitat en comparació amb el total del mercat, que segueix sent, per tant, atomitzat i representat majoritàriament per petits propietaris, si bé a determinades ciutats, com Barcelona, tenen més

rellevància. Certament, la presència d'inversors institucionals pot repercutir en els preus de l'habitatge¹⁰². En efecte, s'ha constatat que les seves estratègies de preus de lloguer, orientades a maximitzar la rendibilitat de les seves inversions, poden influir en les taxes generals del mercat de lloguer a les zones on tenen una presència rellevant, cosa que afecta indirectament el valor de les propietats. Per exemple, els inversors institucionals poden invertir en la millora o la renovació de propietats per atraure llogaters amb millors ingressos. Aquestes millores poden contribuir a un augment del valor de les propietats a l'àrea circumdant, cosa que afecta els preus generals del mercat i les rendes. De manera que la inversió institucional en propietats residencials sí que pot tenir un impacte en el mercat immobiliari i provocar un augment dels lloguers, tot i que la qüestió és l'abast d'aquest impacte. Algun estudi ho quantifica de manera modesta¹⁰³.

Sobre aquestes bases, es pot concloure que, més enllà de les dades que puguin acreditar l'acumulació d'immobles en determinades persones físiques o jurídiques, no hi ha estudis econòmics en l'àmbit nacional, autonòmic o local que acreditin, d'una banda, l'impacte de la figura del gran tenidor en el mercat immobiliari en general i en el de lloguer en particular¹⁰⁴, i, per altra banda, que justifiquin un tractament diferenciat en funció de

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

96 Del que se'n fa ressò <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> (consultat el 3-11-2025).

97 BANC D'ESPANYA, *Informe anual*, 2024, p. 240. Disponible a https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf (consultat el 3-11-2025).

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

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

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

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

102 D'acord amb EMIL Bandoni, E. et al., *Institutional investors and house prices*, ECB Working Paper Series, núm. 3206, 2025, p. 19. Disponible a: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp3206-8b2199688d.en.pdf> (consultat el 3-11-2025).

103 MCARTHY, B., *Institutional Investment and Residential Rental Market Dynamics*, núm. 1, 2024. Disponible a: https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/research-technical-papers/institutional-investment-and-residential-rental-market-dynamics.pdf?sfvrsn=4796621a_5&utm (consultat el 3-11-2025). En aquest estudi, focalitzat en Irlanda, les propietats es concentraven a Dublín. Els resultats suggereixen que els propietaris institucionals augmenten els lloguers mensuals aproximadament 4,1 punts percentuals més que altres propietaris.

104 Gifreu conclou que «A Espanya, no hi ha una veritable professionalització del mercat del lloguer. Més del 95 % dels prop de 2,5 milions d'habitatges destinats al lloguer són de titularitat de persones físiques o petites societats, davant de les aproximadament quinze entitats privades que gestionen un acumulat de més de cent mil immobles, cosa que significa que la capacitat d'influència d'aquests grans propietaris en el global del mercat

la titularitat d'un nombre d'immobles d'ús residencial escollit aleatòriament i sense una base empírica. En efecte, ni la memòria d'impacte que acompanya l'LH (per a la definició de gran tenidor, la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu que acompanya l'Avantprojecte es remet a la definició del DL 11/2020¹⁰⁵) ni la Llei catalana 24/2015 (la primera que va fer referència a la figura del gran tenidor) justifiquen degudament el llinar per considerar-se gran tenidor (per què no dos, vint o trenta habitatges?), alhora que no reflecteix la realitat del mercat immobiliari si els habitatges tenen un valor diferent¹⁰⁶. I encara que hi pugui haver certa concentració de propietats en mans de persones jurídiques en alguns municipis, com a Barcelona, certament també són rellevants altres factors per valorar la influència que tenen en el mercat, com la localització geogràfica i l'ús efectiu que se'ls hi està donant. La manca de justificació d'un tractament diferent per a les persones jurídiques també la trobem a les diferents regulacions autonòmiques que regulen l'expropiació d'habitatges buits. Així, les sentències del TC 16/2018¹⁰⁷, 32/2018¹⁰⁸ i 43/2018¹⁰⁹

donen per bones les Exposicions de Motius de les lleis qüestionades, que no concreten en quina mesura ni percentatge s'especula amb els habitatges ni perquè l'especulació és patrimoni de les persones jurídiques, per la qual cosa el tracte diferent entre persones físiques o jurídiques no es justifica pel TC ni es deriva de l'article 33 de la CE¹¹⁰. A més, s'ha apuntat que la figura del gran tenidor suposa «*un canvi substancial en l'estatut jurídic dels béns en funció de qui en sigui el titular*» no emparada en la funció social (article 33.2 de la CE), atès que aquesta «*delimita el contingut del dret de propietat privada i es connecta aquesta funció social amb la destinació o l'ús del bé, però no amb qui en sigui el titular*»¹¹¹.

De manera que, al nostre parer, l'absència d'una justificació econòmica i empírica en la definició de gran tenidor (en altres paraules, la seva aleatorietat) fa que es conculqui l'article 33 de la CE. És cert que el TC ha assumit les dificultats de realitzar consideracions polítiques, econòmiques o d'oportunitat sobre les mesures adoptades pel legislador (STC 32/2019, del 28 de febrer¹¹²), però s'hauria de ser més exigent (i no tan deferent) amb el

legislador en l'aprovació de mesures que alteren l'estatut jurídic de la persona propietària sense una justificació raonable. A més, la renúncia de l'LH a oferir una definició de gran tenidor amb caràcter bàsic d'àmbit estatal pot conduir a una disparitat normativa que, més enllà de generar confusió i litigiositat als tribunals¹¹³, pot generar situacions entre propietaris persones físiques i jurídiques que conculquin el dret a la igualtat i no discriminació (article 14 de la CE) en quedar no inclosos en la definició de gran tenidor en funció de disset definicions potencialment diferents a les comunitats autònomes, i quedar subjectes a efectes jurídics —per exemple, inscripció en un Registre, subjecció o no a un dret de tempteig, etc.— i sancions administratives diferents, i això sense tenir-se en consideració si la seva activitat econòmica és immobiliària, i, fins i tot, ser considerats grans tenidors pel simple fet de ser una persona jurídica (cas de les entitats financeres a Catalunya) o física. Certament, l'article 3k de l'LH adopta un rol subsidiari respecte de l'actuació de les comunitats autònomes, però imposa certs límits¹¹⁴. Ara bé, tenint en compte la finalitat de l'article

del lloguer és pràcticament nul·la», vegeu GIFREU FONT, J., «Intervención pública en el mercado libre de vivienda en municipios con áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 230, 2023.

105 Memòria de 28 de gener de 2022, p. 15. Disponible a: https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_42/pdfs/2.pdf (consultat el 3-11-2025).

106 S'ha defensat que el destinatari de la norma «*hauria de ser qui tingui en termes qualitatives una posició predominant en el mercat i l'activitat empresarial del qual sigui la immobiliària, de manera anàloga a la normativa imperativa del Dret de consum respecte de les entitats financeres*», vegeu 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 Vegeu 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, p. 163 i seg. Disponible a: <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 fet, conclouen GARCIA TERUEL, R. M. i 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 l'elaboració d'algunes normes clau sobre habitatge no s'han plantejat (i, si escau, descartat) alternatives legislatives a l'adoptada i que, en la majoria dels casos, no aporten dades sobre la necessitat de la mesura. En altres casos, les dades són dubtoses (p. ex. la memòria de la Llei 4/2013 fins i tot esmenta que les dades de pisos buits no són fiables); l'anàlisi econòmica en les memòries normatives i exposicions de motius és molt pobra (p. ex. Llei 4/2013 i RDL 7/2019) i no incorporen càlculs de cost-benefici*».

111 VERDERA SERVER, R., «Pro propiedad. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de Derecho Civil*, tomo LXXVI, fasc. III (juliol-setembre), 2023, p. 911.

112 BOE núm. 73, 26.3.2019.

113 Com apunta FUENTES-LOJO RIUS, A., «Guía interpretativa sobre el concepto de gran tenedor de viviendas (1)», *Diario LA LEY*, núm. 10486, 16 d'abril de 2024.

114 D'aquesta manera, la normativa autonòmica no podria «*transformar o eliminar el concepte mateix de "gran tenidor" que expressa l'LDH. Així, per exemple, es pot entendre que una comunitat autònoma pot qualificar com a "gran tenidor" el propietari de cinc immobles (en lloc dels deu a què fa referència l'article 3 k) de l'LDH). Però una reducció per sota d'aquesta xifra no seria una adequació del concepte general, sinó una regulació*



149.1.1 de la CE (assegurar que els drets constitucionals dels espanyols no difereixen en excés en les comunitats autònomes) i la seva relació amb altres principis constitucionals, com el de la igualtat (article 14 de la CE), podria justificar l'adopció d'una definició de gran tenidor que tingués un caràcter bàsic en l'àmbit estatal a l'empara de l'article 149.1.1 de la CE, amb la possible adaptació a les zones de mercat residencial tensionat.

Conclusions

I. La figura del gran tenidor no té una definició coherent i uniforme en l'ordenament jurídic espanyol. Si bé l'LH estableix un criteri bàsic, el seu caràcter subsidiari davant de les normes autonòmiques ha provocat una fragmentació normativa que dificulta la seguretat jurídica i pot generar divergències en l'aplicació judicial. La coexistència de múltiples llindars, criteris de còmput i diversitat de conseqüències jurídiques erosiona el principi d'igualtat davant de la llei (article 14 de la CE).

Tenint en compte l'article 149.1.1 de la CE i sobre la base dels principis d'igualtat i seguretat jurídica, cal establir una definició estatal bàsica i uniforme del gran tenidor, amb la possibilitat d'adaptació puntual en zones tensionades, però evitant la proliferació de règims autonòmics divergents. Això contribuiria a garantir una aplicació homogènia de les mesures d'habitatge i a reduir la litigiositat derivada de l'actual dispersió normativa.

II. No hi ha estudis empírics que acreditin que la concentració d'habitatge en mans d'un nombre de propietaris constitueixi una causa determinant del desequilibri del mercat, tenint en compte la preeminència dels propietaris que només disposen d'un o dos habitatges. L'absència d'una base empírica sòlida impedeix justificar un tractament jurídic diferenciat que imposi càrregues o obligacions específiques sobre un col·lectiu reduït. La definició resulta, per tant, arbitrària des del punt de vista econòmic

i constitucional (articles 33.1 i 38 de la CE).

L'evidència empírica, doncs, demostra que el pes agregat dels grans tenidors a Espanya és limitat en comparació amb el total del mercat, que segueix sent, per tant, atomitzat i representat majoritàriament per petits propietaris

III. El règim dels grans tenidors reforça la tendència cap a una redefinició estatutària de la propietat sobre un habitatge (amb els articles 10 i 11 de l'LH com a màxims exponents) on l'interès social preval sobre les facultats individuals d'ús, gaudi i disposició (article 348 del CCE). De fet, algunes de les mesures adreçades als grans tenidors, com l'obligació d'oferir un lloguer social o els drets de tempteig i retracte, suposen restriccions intenses a l'exercici del dret de propietat i de llibertat d'empresa (articles 33 i 38 de la CE) i són, per tant, inconstitucionals.

Bibliografia

ALONSO PÉREZ, M. T., «La función social como elemento delimitador del contenido del derecho de propiedad de la vivienda», a 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», a 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, Càtedra UB de Dret Registral, Barcelona, 2025.

CARRASCO PERERA, Á., «El arrendador "gran tenedor" de inmuebles residenciales», *GA-P*, 2023. Disponible a: 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», a 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, Càtedra UB de Dret 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 a <https://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2024/12/informe-moratoria-desahucios-vf.pdf>.

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

alternativa a la de l'LDH», d'acord amb VELASCO CABALLERO, cit.

- 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 d’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. i 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», a GÁLVEZ CRIADO, A., *Aspectos civiles y procesales de la ley de vivienda*, Tirant lo Blanch, València, 2024.
- MARTÍN MARTÍN, M., «El concepto de gran tenedor», a 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, Càtedra UB de Dret 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 a: 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, València, 2025.
- MIQUEL GONZÁLEZ, J. M^a, «Artículo 394», a ALBALADEJO, M. (dir.), *Artículos 392 a 429 del Código Civil y Ley sobre Propiedad Horizontal. Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, tom V, vol. 2n, 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», a 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, Càtedra UB de Dret 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 maig de 2024. Disponible a: <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», a NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en Común*, Tirant lo Blanch, València, 2015.
- SIBINA TOMÀS, D., «Los conceptos jurídicos de “bienes inmuebles de uso residencial y superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial”, que permiten determinar qué es un gran tenedor», a 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, Càtedra UB de Dret 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 a: <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», a 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, Càtedra UB de Dret 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 a: <https://www.revistasmarcial-pons.es/revistaderechopublico/article/view/velasco-complejidad-competencial-diversidad-formas-normativa/2375>.
- VERDERA SERVER, R., «Pro private. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de Derecho Civil*, tom LXXVI, fasc. III (juliol-setembre), 2023. ■