

# EL «GRAN TENEDOR» EN LA NORMATIVA DE VIVIENDA

Concepto y consecuencias en  
el contrato de arrendamiento  
y en el proceso de desahucio

**Chantal Moll de Alba Lacuve**  
Directora



# **EL «GRAN TENEDOR» EN LA NORMATIVA DE VIVIENDA**

**Concepto y consecuencias en el contrato de  
arrendamiento y en el proceso de desahucio**

## CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

*Director de publicaciones*

# **EL «GRAN TENEDOR» EN LA NORMATIVA DE VIVIENDA**

**Concepto y consecuencias en  
el contrato de arrendamiento  
y en el proceso de desahucio**

**Dra. D<sup>a</sup> Chantal Moll de Alba Lacuve**  
Directora

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

Este libro ha sido sometido a un riguroso proceso de revisión por pares.

Ayudante de edición y autora de las notas al pie de actualización de la obra a la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025:  
Gisela Carabaña Pérez

© 2025 Los autores y las autoras

© 2025 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)

[www.atelierlibrosjuridicos.com](http://www.atelierlibrosjuridicos.com)

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 979-13-87867-03-4

Depósito legal: B 12729-2025

Impresión: Safekat



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Cátedra de Derecho Registral

## Cátedra UB de Derecho Registral

Dirección

**Dra. D<sup>a</sup> Chantal Moll de Alba Lacuve**

*Profesora agregada de Derecho Civil de la Universidad de Barcelona (UB)*

Consejo Ejecutivo

**D. Vicente J. García-Hinojal López**

*Registrador de la Propiedad*

*Decano de los Registradores de Cataluña*

**Dra. D<sup>a</sup>. María Tenza Llorente**

*Registradora de la Propiedad*

*Directora del Servicio de Estudios Registrales de Cataluña*

**D. Antonio Cumella Gaminde**

*Registrador de la Propiedad*

*Secretario de la Junta Autonom ica de los Registradores de Cataluña*

**D<sup>a</sup> Marta G mez Llorens**

*Registradora de la Propiedad*

*Directora de RSC y Relaciones Institucionales de los Registradores de Cataluña*

Comisión de seguimiento UB

**Dr. D. Andreu Olesti Rayo**

*Catedrático de Derecho Internacional Público UB*

**Dr. D. Vicente Pérez Daud **

*Catedrático de Derecho Procesal UB*

**Dra. D<sup>a</sup> Isabel Viola Demestre**

*Profesora Titular de Derecho Civil UB*

Colaboradoras en organización actividades

**Sra. Gisela Carabaña Pérez**

**Sra. Elisabeth Pursals Pérez**

**Sra. Andrea Izaguirre Blanco**



# SUMARIO

PRESENTACIÓN. . . . .	11
<i>Vicente García-Hinojal López / María Tenza Llorente / Chantal Moll de Alba Lacuve</i>	
¿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. . . . .	13
<i>Chantal Moll de Alba Lacuve</i>	

## PRIMERA PARTE

### CONCEPTO DE GRAN TENEDOR

EL CONCEPTO DE GRAN TENEDOR Y SU PROBLEMÁTICA. CONSECUENCIAS SUSTANTIVAS Y PROCESALES. . . . .	43
<i>Asunción de la Dueña Sánchez</i>	
LOS CONCEPTOS JURÍDICOS DE «BIENES INMUEBLES DE USO RESIDENCIAL Y SUPERFICIE CONSTRUIDA DE MÁS DE 1.500 M <sup>2</sup> DE USO RESIDENCIAL», QUE PERMITEN DETERMINAR QUÉ ES UN GRAN TENEDOR EN LA LDV 2023. . . . .	61
<i>Domènec Sibina Tomàs</i>	
EL CONCEPTO DE GRAN TENEDOR . . . . .	113
<i>Marta Martín Martín</i>	

**SEGUNDA PARTE**

**CONSECUENCIAS DE SER GRAN TENEDOR CON RELACIÓN  
A LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO**

EL GRAN TENEDOR Y LAS ZONAS RESIDENCIALES TENSIONADAS:  
LA NECESARIA REVISIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL  
Y CATALANA SOBRE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL PARA  
EL ARRENDAMIENTO . . . . . 139  
*Loreto Carmen Mate Satué*

DETERMINACIÓN DE LA RENTA EN ZONAS DE MERCADO  
RESIDENCIAL TENSIONADO (ZMRT). ESCENARIOS. . . . . 171  
*Montse Junyent Martín*

CARENCIAS EN EL SISTEMA ESTATAL DE REFERENCIA  
DE PRECIOS DE ALQUILER DE VIVIENDA: IMPRECISIÓN,  
SUBJETIVIDAD E INEFICACIA . . . . . 179  
*Eva Cordobés Millán*

**TERCERA PARTE**

**CONSECUENCIAS PROCESALES DE SER GRAN TENEDOR  
EN EL PROCESO DE DESAHUCIO**

PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN  
DE DEMANDAS TENDENTES A RECUPERAR LA POSESIÓN.  
REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD RECOGIDOS EN EL ART. 439  
L.E.C. PROBLEMÁTICA PARA ACREDITAR REGISTRALMENTE SER  
PEQUEÑO PROPIETARIO . . . . . 207  
*Cristina Vallejo Ros*

REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y GRANDES TENEDORES. . . . . 223  
*Luz Sunyer de la Puente*

CONSECUENCIAS PROCESALES DE SER GRAN TENEDOR EN  
EL PROCESO DE DESAHUCIO . . . . . 233  
*Roberto García Cenicerós*

**APÉNDICE**

ACTUALIZACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DE SER GRAN  
TENEDOR TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
26/2025, DE 29 DE ENERO Y LA NUEVAS LEYES APROBADAS  
EN 2025 A NIVEL ESTATAL Y CATALÁN . . . . . 267  
*Cristina Vallejo Ros*

# PRESENTACIÓN

Tenemos el placer de presentar el libro *«El gran tenedor en la normativa de vivienda»* que recoge las ponencias presentadas en las Jornadas tituladas *«El gran tenedor: concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el desahucio»* celebradas en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona el 25 de abril de 2024, organizadas por la Cátedra de Derecho Registral de la Universidad de Barcelona y el Deanato de los Registradores de Cataluña.

Las jornadas; que contaron con la colaboración del Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona, el Colegio de Administradores de Fincas de Barcelona y Lérida, la Cámara de la Propiedad de Barcelona y el Colegio de Agentes Inmobiliarios; tuvieron gran éxito de asistencia, llenándose el Aula Magna de la facultad de Derecho, de profesionales del derecho y del sector inmobiliario deseosos de obtener información y claridad sobre la compleja normativa de vivienda y sobre esta figura del «gran tenedor» creada hace unos años en Cataluña y que ahora está recogida en la Ley de vivienda estatal.

En esta edición hemos incluido también todas las novedades jurisprudenciales y normativas que se han producido desde la celebración de las jornadas.

Las jornadas organizadas y este libro son resultados de la Cátedra de Derecho Registral de la Universidad de Barcelona que se creó en julio de 2023 mediante un acuerdo entre el Co-

legio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España y la Universidad de Barcelona, para promover la transferencia de conocimiento sobre derecho registral a la sociedad.

Esperamos que esta obra cumpla con los objetivos de la Cátedra UB de derecho registral que son dar luz a la sociedad en materia de derecho inmobiliario y que se visualice la importancia de los registros de la propiedad y mercantiles para la seguridad jurídica.

VICENTE GARCÍA-HINOJAL LÓPEZ  
Decano de los Registradores de Cataluña

MARÍA TENZA LLORENTE  
Directora del Centro de Estudios Registrales

CHANTAL MOLL DE ALBA LACUVE  
Directora de la Cátedra UB de Derecho Registral

# ¿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

*Chantal Moll de Alba Lacuve*

Directora de la Cátedra UB de Derecho Registral

**SUMARIO:** I. ORIGEN Y ESTRUCTURA DE LA OBRA «EL GRAN TENEDOR EN LA NORMATIVA DE VIVIENDA». II. LAS PRINCIPALES NOVEDADES QUE AFECTAN A LOS GRANDES TENEDORES DESDE OCTUBRE DE 2024. 1. En Cataluña, el gran tenedor ya no ha de ofrecer alquiler social en caso de desahucio. 2. En toda España, el gran tenedor de viviendas ya no ha de acreditar la vulnerabilidad económica del demandado poseedor de su finca cuando presente una demanda de desahucio, recuperación de la posesión o ejecución hipotecaria. 3. En Cataluña, los agentes de la propiedad inmobiliaria tienen la obligación de indicar en la publicidad de arrendamiento de vivienda que esté en una zona de mercado residencial tensionado el precio de referencia estatal o, en su caso, el del último contrato. 4. En Cataluña, toda oferta de arrendamiento de una vivienda situada en zona de mercado residencial tensionado ha de indicar el precio de referencia estatal o, en su caso, el del último contrato, así como la condición de ser o no gran tenedor pudiéndose imponer multa de 90.001 a 900.000€. 5. En Cataluña, todo contrato de arrendamiento de una vivienda situada en zona de mercado residencial tensionado ha de indicar el precio de referencia estatal o, en su caso, el del último contrato; la condición de ser o no gran tenedor, así como la finalidad del contrato pudiéndose imponer multa de 90.001 a

900.000€. 6. En Cataluña se considera una infracción grave que un profesional de servicios inmobiliarios imponga un arrendamiento de temporada si la finalidad de la vivienda es permanente o habitual. 7. En Cataluña se ha creado desde febrero de 2025, el Registro de Grandes tenedores modificándose de nuevo el concepto de gran tenedor. 8. En Cataluña se considera una infracción grave el no comunicar a la Agencia catalana de la vivienda la condición de gran tenedor para su inscripción en el Registro de grandes tenedores. 9. En Cataluña la Administración de la Generalitat tiene un derecho de adquisición preferente de tanteo y retracto respecto de las viviendas de segunda mano que hayan sido transmitidas, en algún momento del tracto sucesivo, por un gran tenedor de vivienda en una zona de mercado residencial tensionado. III. CONCLUSIÓN Y RUEGO AL LEGISLADOR O AL «DECRETADOR».

## **I. ORIGEN Y ESTRUCTURA DE LA OBRA «EL GRAN TENEDOR EN LA NORMATIVA DE VIVIENDA»**

La finalidad de las Jornadas que celebramos en abril de 2024 y de esta obra que publicamos en 2025, es analizar la figura del llamado «gran tenedor», por ser una de las piedras angulares de la Ley de Vivienda de 2023. Tras la aprobación de esta ley estatal, que una persona tenga la condición de gran tenedor tiene importantes consecuencias tanto respecto a los contratos de arrendamiento que celebre, como en el proceso de desahucio que emprenda para recuperar la posesión de su propiedad.

En Cataluña, ser «gran tenedor» ya tenía consecuencias con anterioridad a la Ley de vivienda de 2023 y tanto el gobierno como el parlamento autonómico catalán continúan estableciendo nuevas consecuencias jurídicas al hecho de ser gran tenedor en las últimas normas aprobadas en materia de vivienda en estos primeros meses de 2025. De allí que sea especialmente indicado y útil estudiar con esmero la figura del «gran tenedor» desde Cataluña a través de las actividades de investigación de la Cátedra de Derecho Registral de la Universidad de Barcelona que tengo el honor de dirigir.

El libro «El gran tenedor en la normativa de vivienda» que el lector tiene ahora en sus manos se divide en tres partes y un apéndice que expongo a continuación.

La primera parte trata sobre el concepto de gran tenedor. El lector podrá leer las distintas aportaciones hechas por Asunción de la Dueña, Registradora de la Propiedad de Canovelles, y por Marta Martín, abogada especializada en Derecho Inmobiliario y asesora jurídica del Colegio de Administradores de Fincas de Barcelona y Lérida, También podrá conocer el análisis del concepto de «bienes inmuebles de uso residencial y superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial» que elabora el profesor de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona, Domènec Sibina. Como puede apreciarse, existen discrepancias entre los distintos autores a la hora de concretar el significado de «gran tenedor». La causa de esta diferencia de criterio es básicamente la disparidad que existe entre lo establecido en la legislación estatal de vivienda y en la autonómica. También a nivel judicial existe este debate y existen resoluciones contradictorias que se explican a lo largo de estas páginas.

En la segunda parte de la obra, se abordan las consecuencias de ser gran tenedor cuando se celebra un contrato de arrendamiento. Por una parte, la profesora de Derecho civil Loreto Mate explica el deber de información precontractual que tiene el gran tenedor y señala la necesaria revisión tanto de la normativa estatal como autonómica. La recién elegida presidenta del Colegio de Agentes de la Propiedad de Barcelona, Montserrat Junyent, plantea los diversos escenarios en la determinación de la renta en Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT). Finalmente, la abogada y asesora jurídica de la Cámara de la Propiedad de Barcelona señala las carencias en el sistema estatal de referencia de alquiler de vivienda por su imprecisión, subjetividad e ineficacia.

La tercera parte del libro se focaliza en las complejas reglas procesales y en los obstáculos a los que se enfrenta el gran tenedor cuando emprenda una acción de desahucio. Por un lado, la abogada Cristina Vallejo, expone los problemas prácti-

cos en la interposición y admisión de demandas tendentes a recuperar la posesión debido a los requisitos de admisibilidad recogidos en el art. 439 L.E.C. Por otra parte, la Registradora de la Propiedad Luz Sunyer indica cómo ha de acreditarse registralmente ser gran tenedor<sup>1</sup>. Por último, el Magistrado Roberto García Ceniceros analiza las distintas consecuencias procesales de ser gran tenedor en el proceso de desahucio.

Las tres primeras partes del libro recogen las ponencias que los autores expusieron en las Jornadas de abril de 2024 celebradas en el Aula Magna de la Facultad de Derecho. Para adaptar sus ponencias a la sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero que ha declarado inconstitucionales los apartados 6 c) y 7 del Art. 439 L.E.C., así como de los apartados 1 y 2 del Art. 655 bis L.E.C., en la redacción dada por la disposición final quinta, apartados 2 y 6, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, desde la Cátedra UB de Derecho Registral se han introducido notas al pie para recordar al lector que dichos artículos ya no están vigentes.

Dado que desde la celebración de las Jornadas en abril de 2024 se han producido importantes novedades normativas que afectan a los grandes tenedores, se ha añadido un apéndice a la obra en el que la abogada Cristina Vallejo analiza pormenorizadamente los pronunciamientos judiciales y los nuevos textos normativos que tienen repercusión en los grandes tenedores.

---

1. Actualmente es necesario solicitar una certificación de dominio a través de la sede electrónica de la página web de Registradores de España y disponer del CRU- Código Registral Único (antiguo IDUFIR - identificador único de finca registral) de una de las fincas registrales del gran tenedor, o bien sus datos registrales (Registro, sección, número de finca).

Aquí el enlace <<https://sede.registradores.org/site/invitado/propiedad/busqueda?nr=true#cruidufirhelp>>

## **II. LAS PRINCIPALES NOVEDADES QUE AFECTAN A LOS GRANDES TENEDORES DESDE OCTUBRE DE 2024. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUÑA**

A continuación, destacaré las novedades ocurridas en el otoño de 2024 y este año 2025 con relación a los grandes tenedores, con especial referencia a los importantes cambios normativos que se han producido en Cataluña.

### **1) En Cataluña, el gran tenedor ya no ha de ofrecer alquiler social en caso de desahucio**

La obligación de que los grandes tenedores ofrecieran en Cataluña un alquiler social a ofrecer un alquiler social antes de iniciar acciones judiciales de desahucio frente a ocupantes de vivienda sin título habilitante o arrendatarios vulnerables fue eliminada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 120/2024, de 8 de octubre, publicada en el BOE n.º 277, de 16 de noviembre de 2024.

Los artículos anulados por la STC 120/2024 fueron los artículos 1.1, 1.3, 7, 11, 12 (apartados 1, 2 y parte del 3) y la disposición transitoria única de la Ley catalana 1/2022, de 3 de marzo, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

Los motivos de inconstitucionalidad fueron los siguientes:

#### **Motivos de inconstitucionalidad:**

- **Vulneración de la competencia estatal exclusiva en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE):** este motivo afecta principalmente a los artículos 1.3 y 12 (apartados 1 y 2), de la Ley catalana de 2022 que imponían la obligación de ofrecer un alquiler social antes de iniciar procedimientos judiciales de desahucio o ejecución hipotecaria 135.
- **Vulneración de la competencia estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE):** este motivo afecta a los artículos 11 y 12.3 de la Ley

catalana de 2022, así como a la disposición transitoria única, por regular aspectos sobre la renovación y duración mínima de los contratos de alquiler social, excediendo la normativa estatal.

- **Vulneración del principio de culpabilidad (art. 25 CE):** este motivo afecta al artículo 7, que preveía consecuencias sancionadoras de forma objetiva, sin exigir culpabilidad, lo que es contrario al principio constitucional de responsabilidad personal en materia sancionadora

**2) En toda España, el gran tenedor de viviendas ya no ha de acreditar la vulnerabilidad económica del demandado poseedor de su finca cuando presente una demanda de desahucio, recuperación de la posesión o ejecución hipotecaria**

La STC 26/2025, de 29 de enero ha declarado inconstitucionales art. 439 6c y 7 LEC, y art. 655.1 y 655.2 LEC en la redacción que hizo de ellos la Ley de vivienda de 2023. Estos preceptos imponían a los grandes tenedores de toda España dos obligaciones adicionales para poder presentar demandas de desahucio, recuperación de la posesión o ejecución hipotecaria sobre viviendas habituales: por un lado, aportar documentación que acreditara si el ocupante o demandado se encontraba en situación de vulnerabilidad económica; por otro lado, haber acudido previamente a un procedimiento de conciliación o intermediación ante las administraciones públicas competentes. Con la nulidad de esos artículos, desde el 1 de marzo de 2025, los grandes tenedores ya no tienen que acreditar la situación de vulnerabilidad económica del demandado para que se admita su demanda de desahucio, recuperación de posesión o ejecución hipotecaria sobre vivienda habitual. Como consecuencia de la STC de enero de 2025, tampoco tendrían que estar obligados a someterse previamente a un procedimiento de mediación o conciliación específico antes de presentar la demanda.

Según el Tribunal Constitucional, estos dos requisitos suponían una carga desproporcionada para los grandes tenedores y una barrera al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Sin embargo, al entrar en vigor el 3 de abril, la Ley orgánica de eficiencia procesal que con carácter general obliga a todo demandante a someterse a un MASC (medio adecuado de solución de controversias), la eliminación del requisito de la mediación o conciliación para el gran tenedor ha quedado desdibujado, dado que, en cualquier caso, habrá de utilizar con carácter previo un MASC.

**3) En Cataluña, los agentes de la propiedad inmobiliaria tienen la obligación de indicar en la publicidad de arrendamiento de vivienda que esté en una zona de mercado residencial tensionado el precio de referencia estatal o, en su caso, el del último contrato.**

El art. 2 del Decreto ley catalán 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas, ha modificado la letra g) del artículo 59 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, de manera que se obliga a los agentes en toda publicidad de una vivienda que esté ubicada en una zona de mercado residencial tensionado, el precio que resulta de aplicar el sistema de referencia de los precios del alquiler o, si procede, el precio del contrato de alquiler anterior.

**4) En Cataluña, toda oferta de arrendamiento de una vivienda situada en zona de mercado residencial tensionado ha de indicar el precio de referencia estatal o, en su caso, el del último contrato, así como la condición de ser o no gran tenedor pudiéndose imponer multa de 90.001 a 900.000€**

El artículo 3 del Decreto ley catalán 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas, ha

modificado la letra la letra f) del apartado 2 del artículo 61 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda y ha adicionado adición una nueva letra g) de manera que, desde la entrada en vigor de dicho Decreto Ley, la información mínima de una oferta de arrendamiento debe contener, además de todos los datos que ya se exigían anteriormente los dos datos siguientes:

- El precio de la última renta del contrato de arrendamiento que haya sido vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda o si procede, el precio de alquiler que resulta de aplicar el sistema de referencia de los precios del alquiler de viviendas, justificado mediante el documento acreditativo obtenido a este efecto mediante el sistema de consulta pública establecido por la administración competente.
- La condición de gran tenedor de la propiedad de la vivienda, siempre que la vivienda esté ubicada en una zona de mercado residencial tensionado, dentro del periodo de vigencia de la declaración de la zona mencionada.

Si el agente de la propiedad incumple estas dos nuevas obligaciones de información en la oferta de arrendamiento se considera una infracción muy grave en materia de protección de los consumidores y usuarios de viviendas en el mercado inmobiliario, tal y como ahora recoge el art. 124.2 n) de la Ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda. La sanción que corresponde por infracción muy grave, según el art. 118 del mismo texto legal, consiste en una multa de 90.0001 a 900.000€.

- 5) En Cataluña, todo contrato de arrendamiento de una vivienda situada en zona de mercado residencial tensionado ha de indicar el precio de referencia estatal o, en su caso, el del último contrato; la condición de ser o no gran tenedor, así como la finalidad del contrato pudiéndose imponer multa de 90.001 a 900.000€**

El artículo 4 del Decreto ley catalán 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas ha modificado el art. 66.2 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, de manera que en los contratos de arrendamiento de viviendas ubicadas en una zona de mercado residencial tensado en vigor, se debe hacer constar:

- el precio de la última renta del contrato de arrendamiento que haya sido vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda o, si procede, el precio de alquiler que resulta de aplicar el sistema de referencia de los precios del alquiler de viviendas.
- la condición de gran tenedor de la propiedad de la vivienda.
- la finalidad del contrato.

Además, se establece que, al formalizarse el contrato de arrendamiento, los arrendatarios tienen derecho a recibir el documento acreditativo del precio de alquiler en aplicación del sistema de referencia de los precios del alquiler de viviendas obtenido a este efecto mediante el sistema de consulta pública establecido por la administración competente, así como la cédula de habitabilidad o la acreditación equivalente y, si procede, el certificado de eficiencia energética. También tiene que constar la acreditación de la finalidad del contrato.

El incumplimiento de cualquiera de estas nuevas obligaciones en el contrato de arrendamiento se considera una infracción muy grave en materia de arrendamiento habiéndose tipificado estas tres nuevas infracciones<sup>2</sup>:

- Establecer en el contrato de arrendamiento de una vivienda sujeta al régimen de contención de precios del alquiler una renta que rebase el importe máximo permi-

---

2. Ahora quedan recogidas estas nuevas infracciones en el art. 124.4 de la Ley catalana del derecho a la vivienda.

tido, si la diferencia de rentas es superior al treinta por ciento.

- No hacer constar la finalidad del contrato de arrendamiento o hacer constar una finalidad simulada, falsa
- Repercutir al arrendatario los gastos de gestión inmobiliaria y/o los gastos de formalización del contrato de arrendamiento de la vivienda cuando, por el tipo de arrendamiento, no sean procedentes de conformidad con la normativa aplicable.

La sanción que corresponde por infracción muy grave, según el art. 118 del mismo texto legal, consiste en una multa de 90.0001 a 900.000€.

**6) En Cataluña se considera una infracción grave que un profesional de servicios inmobiliarios imponga un arrendamiento de temporada si la finalidad de la vivienda es permanente o habitual**

El Decreto ley catalán 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas, ha modificado el art. 331-5 y el 332-3 de de la Ley de 22/2020, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, de manera que se considera una infracción **por incumplimiento de obligaciones o prohibiciones contractuales legales** el realizar prácticas abusivas en fraude de ley, por parte de las personas empresarias y profesionales que intervienen en la prestación de servicios inmobiliarios, consistentes en imponer la formalización de un régimen de contratación de arrendamiento de la vivienda de carácter temporal, cuando quede acreditada la finalidad de vivienda de carácter permanente o habitual del arrendamiento.

En Cataluña, si no se hace constar que el contrato de arrendamiento de vivienda tiene una finalidad de carácter temporal, se presume que es para satisfacer la necesidad primordial de vivienda de carácter permanente de la persona arrendataria.

La infracción por incumplimiento de obligaciones o prohibiciones contractuales legales se considera una infracción gra-

ve según el nuevo artículo 332-3 d) del Código de consumo de Cataluña y tiene, según establece el art. 333-1b del mismo Código, una sanción de una multa comprendida entre 10.001 y 100.000 euros, en los grados que se indican a continuación:

- Grado bajo: entre 10.001 y 30.000 euros.
- Grado medio: entre 30.001 y 70.000 euros.
- Grado alto: entre 70.001 y 100.000 euros.

Estas cantidades pueden superarse hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los beneficios ilícitos obtenidos o de los perjuicios causados por la infracción y, en su defecto, del valor de los bienes o servicios objeto de la infracción.

En cualquier caso, esta infracción relativa a la calificación del arrendamiento y que está regulada en el Código de consumo de Cataluña tiene como sanción una multa muy inferior a la prevista en la Ley de vivienda por incumplimiento del régimen de contención de rentas o de información respecto a la condición de gran tenedor.

### **7) En Cataluña se ha creado desde febrero de 2025, el Registro de Grandes tenedores modificándose de nuevo el concepto de gran tenedor**

A finales de febrero de 2025, a través del Decreto Ley catalán 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, se creó el Registro de grandes tenedores, modificando la Disposición adicional vigesimoseptima de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho en la vivienda, que queda redactada de la manera siguiente:

*«1. Se crea el Registro de personas grandes tenedoras de vivienda, con carácter administrativo, que depende de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, en el que deben inscribirse las personas jurídicas que sean grandes tenedoras de acuerdo con lo que establece el artículo 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas*

*urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y las personas que, de acuerdo con el artículo 3.k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, tengan la consideración de grandes tenedoras.»*

*2. Las personas a las que hace referencia el apartado anterior, desde el momento en que se cumplan los requisitos que originan la obligación de inscribirse en el Registro, deben comunicar a la Agencia de la Vivienda de Cataluña su condición de grandes tenedoras, así como el número de viviendas de que son titulares, sin perjuicio de que cuando entre en vigor el reglamento que regule el funcionamiento del Registro, deban llevar a cabo esta inscripción, de acuerdo con la forma, los datos y los plazos que determine el reglamento.*

Como puede verse de la redacción del precepto, el «decretador» catalán ha creado un nuevo concepto de gran tenedor que no coincide con ninguno de los anteriores textos normativos. Ha hecho una especie de «fusión» de la normativa catalana y la estatal y ha incluido en dicho concepto tanto las personas jurídicas señaladas en el art. 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, como las personas físicas y jurídicas descritas en el art. 3k de la Ley estatal de vivienda.

Según el art. 5 de la Ley catalana 24/2015, tras la reforma realizada por el Decreto-ley 37/2020, de 3 de noviembre, pueden ser grandes tenedores de viviendas, tanto personas jurídicas como personas físicas<sup>3</sup>. Transcribimos a continuación la redacción actual del artículo:

*a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades*

---

3. Antes del Decreto-ley 37/2020, la definición de gran tenedor dada por la Ley catalana 24/2015 era más restringida y se centraba en entidades financieras, filiales inmobiliarias, fondos de inversión y entidades de gestión de activos.

- de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.*
- b) *Las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de más de diez viviendas ubicadas en territorio del Estado, con las siguientes excepciones:*
- 1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.*
  - 2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.*
  - 3.º Las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.*
- c) *Los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.*
- d) *Las personas físicas que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado, con las mismas excepciones que establecen para las personas jurídicas los puntos 1.º y 2.º de la letra b).*

Sin embargo, el Decreto Ley catalán 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, sólo exige inscribirse a las personas jurídicas que cumplan los requisitos de la Ley 24/2015, y no a las personas físicas «*que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado*».

Además, tendrán la obligación de inscribirse en el Registro las personas que cumplan los requisitos del art. 3k de la Ley estatal de vivienda que recordemos son las personas físicas o

jurídicas que sean titulares de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros<sup>4</sup>.

Sin embargo, la propia ley estatal dice que esta definición puede ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa. Cataluña precisamente, en la Memoria para la declaración de determinados municipios de Cataluña como zona de mercado residencial tensionado de acuerdo con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (Versión consolidada a 13 de marzo de 2024) estableció la siguiente definición de gran tenedor:

- a) la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros.*
- b) La persona física o jurídica propietaria de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial situados dentro de la declaración de zona de mercado residencial, la cual comprende 140 municipios<sup>5</sup>.*

---

4. Esta definición de la ley estatal retoma la establecida durante la pandemia por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, que establecía una moratoria automática de la deuda arrendaticia para las personas en situación de vulnerabilidad que hubieren arrendado a un gran tenedor, entendiéndose por tal, aquella persona física o jurídica titular de más de diez inmuebles urbanos (excluyendo garajes y trasteros) o de una superficie construida de más de 1.500 metros cuadrados (vid. art. 4 del RDL 11/2020).

5. Según la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el primer trimestre de 2024; estos son los municipios considerados ZMRT,

*Se exceptúan los promotores sociales definidos en las letras a) y b) del art. 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.*

Posteriormente, en la Memoria de julio de 2024 para la declaración de otros 131 municipios de Cataluña como zona de mercado residencial tensionado, la Generalitat volvió a reiterar ese concepto de gran tenedor:

*a) La persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros.*

---

desde el 16 de marzo de 2024 hasta el 16 de marzo de 2027: Abrera, Alella, Amposta, Arenys de Mar, Arenys de Munt, Argentona, Badalona, Badia del Vallès, Balaguer, Banyoles, Barberà del Vallès, Barcelona, Berga, la Bisbal d'Empordà, Blanes, Cabrera de Mar, Cabriels, Caldes de Montbui, Caldes d'Estrac, Calella, Calldenes, Cambrils, Canet de Mar, la Canonja, Canovelles, Cardedeu, Castellar del Vallès, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Cervera, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Cubelles, Esparreguera, Esplugues de Llobregat, Falsat, Figueres, les Franqueses del Vallès, la Garriga, Gavà, Girona, Granollers, Guissona, l'Hospitalet de Llobregat, Igualada, la Llagosta, Lleida, Llinars del Vallès, Lloret de Mar, Malgrat de Mar, Manlleu, Manresa, el Masnou, Matadepera, Mataró, Molins de Rei, Mollerussa, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Montgat, Montmeló, Montornès del Vallès, Móra la Nova, Olesa de Montserrat, Olot, Palafoles, Palafrugell, Palamós, Palau-solità i Plegamans, el Papiol, Parets del Vallès, Pineda de Mar, Polinyà, Porqueres, el Prat de Llobregat, Premià de Dalt, Premià de Mar, Puigcerdà, Reus, Ripoll, Ripollat, la Roca del Vallès, Roquetes, Rubí, Sabadell, Salou, Salt, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de Llavaneres, Sant Boi de Llobregat, Sant Celoni, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Esteve Sesrovires, Sant Feliu de Guíxols, Sant Feliu de Llobregat, Sant Fost de Campsentelles, Sant Fruitós de Bages, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Pere de Ribes, Sant Pol de Mar, Sant Quirze del Vallès, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç de Montalt, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Farners, Santa Coloma de Gramenet, Santa Margarida de Montbui, Santa Perpètua de Mogoda, Santa Susanna, Sarrià de Ter, la Seu d'Urgell, Sitges, Solsona, Sort, Tarragona, Tàrrrega, Teià, Terrassa, Tiana, Tona, Torelló, Torredembarra, Torrelles de Llobregat, Tortosa, Tremp, Vallirana, Valls, el Vendrell, Vic, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova del Camí, Vilanova i la Geltrú, Vilassar de Dalt, i Vilassar de Mar.

*b) La persona física o jurídica propietaria de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado, la cual comprende 131 municipios<sup>6</sup>.*

*Se exceptúan los promotores sociales definidos en las letras a) y b) del art. 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.*

---

6. Según la Resolución de 8 de octubre de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT) que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el tercer trimestre de 2024; estos son los 131 municipios considerados como ZMRT, desde el 10 de octubre de 2024 hasta el 10 de octubre de 2027: Aiguafreda, Albinyana, Alcanar, Alcarràs, Alcover, l'Aldea, Almacelles, Alpicat, Altafulla, l'Ametlla de Mar, l'Ametlla del Vallès, l'Ampolla, Anglès, l'Arboç, Arbúcies, Artés, Artesa de Segre, Bagà, Begues, Begur, Bellpuig, Bellver de Cerdanya, Besalú, Bigues i Riells del Fai, la Bisbal del Penedès, les Borges Blanques, Breda, Cadaqués, Calaf, Calafell, Caldes de Malavella, Calonge i Sant Antoni, Canyelles, Cassà de la Selva, Castellet i la Gornal, Castellsalí, Castelló d'Empúries, Castell d'Aro, Platja d'Aro i S'Agaró, Castellerçol, Celrà, Centelles, Creixell, Cunit, Deltebre, Dosrius, l'Escala, l'Esquirol, Folgueroles, Fornells de la Selva, Gelida, Gironella, Hostalric, Linyola, Llançà, Lliçà d'Amunt, Lliçà de Vall, Maçanet de la Selva, Masquefa, Moià, Monistrol de Montserrat, Montblanc, Montbrió del Camp, Mont-roig del Camp, Móra d'Ebre, el Morell, Navàs, Òdena, Olèrdola, Olesa de Bonesvalls, Olivella, Pallejà, la Palma de Cervelló, Pals, Peralada, Piera, la Pobla de Montornès, el Pont de Suert, Ponts, Prats de Lluçanès, Puig-reig, la Ràpita, Riells i Viabrea, Riudarenes, Riudoms, Roda de Berà, Roda de Ter, Roses, Sant Antoni de Vilamajor, Sant Cebrià de Vallalta, Sant Esteve de Palautordera, Sant Feliu de Codines, Sant Hipòlit de Voltregà, Sant Jaume dels Domenys, Sant Jaume d'Enveja, Sant Joan de Vilatorrada, Sant Julià de Ramis, Sant Llorenç d'Hortons, Sant Llorenç Savall, Sant Martí Sarroca, Sant Pere de Riudebitlles, Sant Pere de Torelló, Sant Pere de Vilamajor, Sant Pere Pescador, Sant Quirze de Besora, Santa Bàrbara, Santa Coloma de Queralt, Santa Cristina d'Aro, Santa Eulàlia de Ronçana, Santa Maria de Palautordera, Santa Oliva, Santpedor, la Selva del Camp, la Sénia, Sentmenat, Seva, Sils, Súria, Taradell, Torrelles de Foix, Torroella de Montgrí, Tossa de Mar, Ulldecona, Vacarisses, Vallgorguina, Vidreres, Vielha e Mijaran, Viladecavalls, Vilafant, Vilanova del Vallès, Vilobí d'Onyar, Vinyols i els Arcs.

El Registro de grandes tenedores de Cataluña todavía no tiene desarrollo reglamentario pero desde el pasado 6 de mayo de 2025, ya está disponible el trámite para comunicar la condición de gran tenedor en la página web de la Agencia Catalana de Habitatge: <https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/Comunicacio-de-la-condicio-de-gran-tenidor-dhabitatge>

Según la citada página web, los grandes tenedores de vivienda deben comunicar a la Agencia de la Vivienda de Cataluña su condición de grandes tenedores, así como el número de viviendas de las que son titulares. El trámite se puede hacer por internet o presencialmente y no requiere presentar documentación aunque la agencia puede requerirla posteriormente, ni tampoco requiere pagar tasas.

La interpretación de la normativa que hace la Agencia para definir qué es gran tenedor es el siguiente:

### **Personas jurídicas**

*Que sean grandes tenedores de acuerdo con lo que establece el artículo 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética:*

- a) Las entidades financieras, filiales inmobiliarias de estas entidades, fondos de inversión y entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.*
- b) Las personas jurídicas que, por sí solas o por medio de un grupo de empresas, sean titulares de más de diez viviendas situadas en territorio del Estado (como mínimo una vivienda ha de estar situada en Cataluña), con las excepciones siguientes:*
  - 1. Los promotores sociales a los que hacen referencia las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, del 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.*
  - 2. Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad cualificada*

*como viviendas con protección oficial destinadas a alquiler.*

*3. Las entidades privadas sin ánimo de lucro que provengan de viviendas de personas o familias en situación de vulnerabilidad residencial.*

*c) Los fondos de capital de riesgo y de titularización de activos.*

### **Personas físicas o jurídicas**

*Que tengan la consideración de grandes tenedores de acuerdo con el artículo 3.k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda:*

— *Titulares de 5 o más inmuebles ubicados en municipios declarados zona de mercado residencial tensionado.*

**8) En Cataluña se considera una infracción grave el no comunicar a la Agencia catalana de la vivienda la condición de gran tenedor para su inscripción en el Registro de grandes tenedores**

El Decreto Ley catalán 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, además de crear el Registro de grandes tenedores también modifica la letra f) del apartado 1 del artículo 124 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, de manera que no comunicar la condición de gran tenedor en el Registro de personas grandes tenedoras de vivienda se considera una infracción grave. Con esta reforma, el art. 124 de la Ley catalana del derecho a la vivienda queda así:

### **Artículo 124. Infracciones graves.**

*1. Son infracciones graves en materia de calidad del parque inmobiliario:*

*f) Negarse a suministrar datos a la Administración, obs-  
truir o no facilitar las funciones de información, control  
o inspección, o **incumplir las obligaciones de comuni-  
cación, en tiempo y forma, de los datos que tienen***

**que ser objeto de inscripción en el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante y en el Registro de personas grandes tenedoras de vivienda.**

Al tratarse de una infracción grave, dicha infracción prescribe a los 3 años de haberse cometido tal y como establece el art. 127.1 de la Ley Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Se plantea la duda de saber desde qué momento es obligatoria la inscripción. Podríamos considerar que es desde que se ha habilitado el trámite para comunicar que se es gran tenedor en Cataluña que fue el 6 de mayo de 2025. Sin embargo, el propio trámite señala que esa comunicación se puede hacer «*en cualquier momento*». Por otra parte, todavía no se ha aprobado el desarrollo reglamentario que anuncia el Decreto Ley de 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, por lo que podríamos considerar que la obligación nacerá una vez se apruebe dicho reglamento.

La sanción administrativa que implica cometer esta infracción grave es una multa de 9.001€ a 90.000€, según establece el art. 118 de la Ley de Vivienda<sup>7</sup>. En el caso de que el beneficio que resulta de la comisión de la infracción sea superior al importe de la multa que le corresponde, el importe de la multa puede ser incrementado hasta la cuantía equivalente al beneficio obtenido<sup>8</sup>. Por último, si el gran tenedor repara la infracción de la resolución sancionadora (comunicando por lo tanto

---

7. Sin embargo, el art. 119.4 de la Ley catalana de vivienda permite que el órgano sancionador pueda aplicar la multa que corresponde a las infracciones leves que es una franja entre 3.000€ y 9.000€ «*Para cumplir con el principio de proporcionalidad de las sanciones establecido por el artículo 117, el órgano competente para sancionar, si se justifica suficientemente en el expediente, puede sancionar las infracciones muy graves y las graves de acuerdo con los tramos de las multas previstas para las graves y las leves, respectivamente, sin que ello suponga alterar la cualificación de la gravedad de la infracción.*»

8. Así lo establece el art. 118.5 Ley catalana de vivienda.

su condición de gran tenedor en el Registro de grandes tenedores), se puede condonar hasta el 80 % del importe correspondiente<sup>9</sup>.

**9) En Cataluña la Administración de la Generalitat tiene un derecho de adquisición preferente de tanteo y retracto respecto de las viviendas de segunda mano que hayan sido transmitidas, en algún momento del tracto sucesivo, por un gran tenedor de vivienda en una zona de mercado residencial tensionado**

Otra de las importantes novedades introducidas por el Decreto Ley catalán 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, es que se establece, a favor de la Administración de la Generalitat, un derecho de adquisición preferente de tanteo y retracto, en los siguientes supuestos:

- Cuando una persona jurídica que sea gran tenedor y esté inscrito en el Registro de grandes tenedores, transmita una vivienda de segunda mano situada en una zona de mercado residencial tensionado.
- Cuando una persona jurídica o física, sea o no sea gran tenedor, transmita una finca que en su día fue transmitida como vivienda de segunda mano por una persona jurídica gran tenedora en una zona de mercado residencial tensionado.
- La adjudicación de cualquier vivienda que provenga de una subasta administrativa o judicial.

Así pues, esta desconcertante novedad normativa, crea una especie de gravamen tácito de naturaleza jurídico real sobre las viviendas situadas en zonas de mercado residencial tensionado que hayan sido transmitidas como vivienda de segunda mano, en algún momento, por grandes tenedores personas jurídicas.

---

9. Vid. art. 118.7 Ley catalana de vivienda.

Esta norma se introduce en el art. 6 del Decreto Ley catalán 2/2025, a través de una modificación del art. 2 del Decreto ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, al que se le añade un nuevo apartado 2. De esta manera, el art. 2 del Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, tiene ahora la siguiente redacción:

**Artículo 2. Derecho de tanteo y retracto.**

1. *La transmisión de las viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria que hayan sido adquiridos después de la entrada en vigor de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, está sujeta al derecho de tanteo y retracto de la Administración de la Generalidad. Este derecho de adquisición preferente afecta a la primera y posteriores transmisiones de las viviendas durante la vigencia de este Decreto-ley.*
2. *También están sujetos al derecho de tanteo y retracto de la Administración de la Generalitat:*
  1. *La transmisión de cualquier vivienda situada en una zona declarada mercado residencial tensionado que sea propiedad de un gran tenedor persona jurídica que esté inscrito en el Registro de personas grandes tenedoras de vivienda, de acuerdo con lo que establece la disposición adicional vigésimo séptima de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, o de acuerdo con lo que establece el artículo 3.k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Este derecho de adquisición preferente afecta la primera transmisión y las posteriores de las viviendas durante la vigencia de este Decreto-ley.*  
*No están sujetas al tanteo y retracto que establece el párrafo anterior las transmisiones de viviendas de nueva*

*construcción que se hagan a personas físicas para su uso propio.*

2. *La adjudicación de cualquier vivienda que provenga de una subasta administrativa o judicial.*
3. *El ejercicio de los derechos de tanteo y retracto se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos y en los términos que establecen los artículos 87 al 91 y los artículos 134 al 136 de la citada Ley, para el ejercicio de los derechos de adquisición a favor de la Administración sobre la transmisión de las viviendas con protección oficial con las siguientes particularidades:*
  - a) *Los derechos de tanteo y retracto los puede ejercer la Administración de la Generalidad, directamente o a través de entidades de derecho público con personalidad jurídica propia competentes en materia de vivienda, en beneficio propio, del municipio, de otras entidades vinculadas que dependen de estas, de sociedades mercantiles de capital íntegramente público, o en beneficio de entidades sin ánimo de lucro que formen parte de la Red de viviendas de inserción o que tengan la consideración de promotores sociales de acuerdo con lo establecido en el artículo 51.2.b) de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda. En el caso de las entidades sin ánimo de lucro, será preciso que manifiesten expresamente la voluntad de adquirir las viviendas provenientes de estos procesos.*
  - b) *La decisión de transmitir la vivienda se debe comunicar por parte del titular transmisor a la Agencia de la Vivienda de Cataluña. La notificación debe incluir la información que establece el artículo 89.2 y 89.3.a) y b), de dicha Ley, el precio de venta previsto, una declaración expresa del estado de ocupación de la vivienda, así como la valoración justificada sobre su estado de conservación.*
  - c) *Una vez notificada la decisión de transmitir, el titular está obligado a mostrar la vivienda a la Administración cuando esta se lo solicite. El incumplimiento de*

*este deber en la fecha señalada suspende el plazo de ejercicio del derecho de tanteo hasta la fecha de su cumplimiento efectivo, sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionador que corresponda.*

- d) Transcurrido el plazo de ejercicio del derecho de tanteo sin que la Administración haya notificado su voluntad de ejercerlo, se entenderá que renuncia a ejercer el derecho en relación con esta transmisión.*
- e) El derecho de retracto se puede ejercer de acuerdo con lo que prevé el artículo 91 de dicha Ley, pero por el mismo precio y en las mismas condiciones de adquisición en que efectivamente se haya producido la transmisión.*
- f) Se priorizará el ejercicio del derecho de tanteo y retracto sobre las viviendas en buen estado de conservación, situadas en barrios sujetos a una especial degradación social y que tengan un precio inferior al del mercado.*

*También será prioritario el ejercicio del derecho de tanteo y retracto en el caso de viviendas adquiridas de personas físicas en los procesos de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria.*

- g) El plazo para formalizar la adquisición de las viviendas es de tres meses a contar desde la notificación al titular transmisor de la resolución de ejercicio del derecho de tanteo o del retracto.*
- h) La Administración de la Generalitat de Catalunya no ejerce el derecho de tanteo en el caso de adquisiciones de viviendas por parte de personas físicas que cumplan los siguientes requisitos y que declaren acogerse a esta excepción:*
  - 1. Que estén inscritas en el Registro de solicitantes de vivienda con protección oficial.*
  - 2. Que se comprometan a solicitar, en el plazo de 1 mes desde la fecha de adquisición de la vivienda, la calificación de la vivienda como vivienda con protección oficial*

*de régimen general o figura equivalente existente y con carácter permanente.*

3. *Que se comprometan a destinar la vivienda que adquieran a vivienda habitual y permanente durante un periodo mínimo de 10 años, a contar desde la fecha de adquisición.*

*El incumplimiento de los compromisos de los apartados 2 y 3 comporta el ejercicio del derecho de retracto por parte de la Generalitat de Catalunya, en los términos que establece la letra e) de este artículo.*

4. *Todas las viviendas adquiridas mediante el ejercicio del derecho de tanteo y retracto establecido en este artículo tienen que calificarse de forma permanente como viviendas con protección oficial de régimen general o figura equivalente existente, aunque superen los precios máximos establecidos para la correspondiente tipología de viviendas con protección oficial.*

*El precio máximo de estas viviendas en sucesivas transmisiones es el precio establecido en la escritura pública de adquisición de la vivienda, incrementado con la variación interanual del índice de precios al consumo calculada en función de las medias anuales del conjunto del Estado, entre el año de la calificación y el año de la formalización del contrato.*

*Este sistema de fijación de los precios se aplica también al supuesto que establece el apartado 3.b) de este artículo.*

Esta regulación del tanteo y retracto a favor de la Generalitat merece un estudio específico que impulsaremos desde la Cátedra de Derecho Registral de la Universidad de Barcelona. De momento, sólo dejo el apunte que esta regulación en mi opinión choca frontalmente con el derecho de propiedad, la libertad de contratación y la seguridad del tráfico. Es además una norma discriminatoria, pues perjudica a futuro a las personas que compran una vivienda de segunda mano en una zona de mercado residencial tensionado a un gran tenedor de viviendas: la vivienda que compran tendrá un gravamen, el dere-

cho de tanteo y retracto «sine die», a favor de la Generalitat. Por el contrario, si se compra una vivienda de segunda mano en una zona de mercado residencial tensionado a una persona que no sea gran tenedor, esa vivienda estará libre de la carga del derecho de tanteo y retracto de la Administración.

De momento, según el Decreto Ley catalán 2/2025, de 25 de febrero, para cumplir con este derecho de adquisición preferente de la Generalitat, mientras no entre en vigor el Decreto regulador que tiene que desplegar el Registro de personas grandes tenedoras de vivienda, las personas jurídicas que quieran transmitir viviendas situadas en una zona declarada mercado residencial tensionado, deben acreditar mediante certificación registral el número de viviendas de que son propietarias en el momento de formalizar la escritura de compraventa y esta certificación debe testimoniarse en el título. Así pues, la certificación registral adquiere máximo protagonismo y se convierte en requisito indispensable en toda operación de transmisión de vivienda de segunda mano que realice un gran tenedor persona jurídica. Más adelante, si se producen ulteriores transmisiones, esa finca va a quedar con la carga del derecho de tanteo y retracto. El problema es que no hay publicidad de esa carga, por lo que sería necesario regular algún sistema de anotación marginal en el folio de la finca afectada.

### **III. CONCLUSIÓN Y RUEGO AL LEGISLADOR O AL «DECRETADOR»**

En abril de 2024 celebramos en la Facultad de Derecho unas Jornadas para analizar el concepto de gran tenedor en la ley de vivienda y sus consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio. Los autores entregaron sus escritos en verano de 2024 completamente actualizados. Sin embargo, cuando la obra estuvo a punto de salir publicada, salió la noticia la Sentencia del Tribunal Constitucional de octubre de 2024 que eliminaba el requisito de ofrecer alquiler social a los grandes tenedores que fue publicada en noviembre

de 2024. Unas semanas más tarde, en enero de 2025, se dicta la sentencia del Tribunal Constitucional que elimina el requisito de procedibilidad de las demandas de desahucio de los grandes tenedores de acreditar el carácter vulnerable del demandado. El mismo mes de enero de 2025, el gobierno de la Generalitat, a través de un Decreto Ley, aprueba medidas para obligar a los profesionales del sector inmobiliario, a los grandes tenedores y a las personas que sin ser grandes tenedores deben aplicar la contención de rentas en las zonas de mercado residencial tensionado a dar determinada información en los contratos de arrendamiento, previendo unas sanciones que van de los 90.001 a 900.000€. El mes de febrero, el gobierno de la Generalitat, de nuevo a través de un Decreto Ley, crea un Registro de grandes tenedores que espera un desarrollo normativo pero que de momento ya impone obligaciones a los grandes tenedores que si se incumplen pueden suponer infracción grave cuya sanción es una multa de 9.001 a 90.000€. Además, el gobierno de la Generalitat, a través del Decreto ley de febrero de 2025 crea, nada más y nada menos un nuevo derecho real tácito de tanteo y retracto sobre las viviendas de segunda mano que hayan sido transmitidas por un gran tenedor. Hace unas semanas, se ha anunciado una nueva regulación en Cataluña del alquiler de temporada, pero no se sabe si se hará por un Decreto ley, o un proyecto de ley; si se hará a través de una modificación de la ley catalana de vivienda o si se contemplará como un nuevo tipo contractual en el Código civil de Cataluña.

Como estudiosa del Derecho civil y profesora especialmente preocupada por los temas de vivienda a los que he dedicado la mayor parte de mi actividad investigadora, creo que es mi deber denunciar la inseguridad jurídica que produce esta vorágine regulatoria. Sin duda la vivienda es un asunto importantísimo para la sociedad pero precisamente por ello, su regulación requiere de sosiego, estudio y rigor técnico. No se puede regular por Decreto Ley asuntos tan complejos y técnicos, que involucran a miles de profesionales (promotores, agentes de la propiedad, administradores, notarios, registradores, abogados, procuradores, personal de la administración, etc.) y que afecta

directamente a millones de ciudadanos y empresas, sin consultar a todos estos agentes. Muchas de las normas aprobadas por Decreto Ley en materia de vivienda por los sucesivos gobiernos, son finalmente anuladas por el Tribunal Constitucional por no haber respetado la carta magna, generándose entonces mayor inseguridad jurídica y discriminación.

Deseo finalizar este estudio, con un ruego al legislador o al «decretador» (entiéndase por tal el gobierno de turno que decide regular una determinada materia por Decreto Ley por considerar que hay una urgente y extraordinaria necesidad). Por favor, elabore un Código de vivienda, una obra sistemática, con definiciones claras que correspondan a los conceptos técnicos de cada ámbito, con normas que respeten los derechos fundamentales y el régimen competencial establecido en la Constitución. La vivienda es uno de los mayores problemas de los españoles pero la solución no es crear normas y más normas que se contradicen, que resultan confusas o que son finalmente anuladas por el Tribunal Constitucional. Por otra parte, me permito apuntar, con base a las estadísticas y a la dinámica del mercado que las medidas que se están aprobando, especialmente en Cataluña, no parece que estén provocando el resultado deseado. Creo que es necesario plantearse hacer un giro en la estrategia, y en vez de aprobar medidas que restringen la oferta ante una demanda creciente por el aumento de la población, empezar a aprobar medidas que fomenten la oferta. Necesitamos más vivienda pública, más promociones privadas, más construcción, más libertad contractual, más figuras como las tenencias intermedias que diversifiquen el binomio compra-alquiler. Entre todos, con la ayuda de todos los profesionales que están involucrados, respetando a las personas como iguales en la contratación privada, protegiendo la propiedad privada, podemos conseguir que más españoles tengan cubierta su necesidad de vivienda.

Barcelona, 19 de mayo de 2025



PRIMERA PARTE

**CONCEPTO DE  
GRAN TENEDOR**



# EL CONCEPTO DE GRAN TENEDOR Y SU PROBLEMÁTICA. CONSECUENCIAS SUSTANTIVAS Y PROCESALES<sup>1</sup>

*Asunción de la Dueña Sánchez*  
Registradora de la Propiedad

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN Y ORÍGENES DE LA LEY. 1. CONCEPTO Y ASPECTOS IMPRECISOS. *A) Titularidad y cómputo. B) Bienes inmuebles y superficie construida. C) ¿Cuándo debe realizarse el cómputo cualificador? D) Aspectos críticos.* II. CONSECUENCIAS SUSTANTIVAS. 1. CONTRATO ARRENDAMIENTO VIVIENDA. *A) Determinación de la renta. B) Duración del contrato. C) Pago gastos contrato de arrendamiento.* III. CONSECUENCIAS PROCESALES. 1. REQUISITOS PARA ADMISIÓN DE DEMANDA. 2. PROCEDIMIENTO EJECUCIÓN DE VIVIENDAS. IV. REFERENCIA A LA CERTIFICACIÓN REGISTRAL SOBRE GRAN TENEDOR. V. VARIAS CLAVES DE LA LEY 12/2023. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN Y ORÍGENES DE LA LEY

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante LDV), que entró en vigor el día 26 de mayo de 2023 instaura un régimen jurídico entorno a la figura de GRAN TENEDOR fundamentado en dos aspectos básicos: «gran tenedor de bienes inmuebles de uso residencial», así como la definición de «mercado residencial tensionado».

---

1. Capítulo entregado en julio de 2024.

Esta regulación, como veremos afectará a normas civiles, administrativas, constitucionales y procesales.

La justificación la encontramos en el artículo 47 de la Constitución Española (en adelante CE), donde se cristaliza la obligación de todos los poderes públicos de hacer efectivo el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, en base a los prescrito en el artículo 33 de la CE.

No obstante, la figura y el concepto de gran tenedor de inmuebles no lo introduce por vez primera esta ley, sino que viene reiterándose en distintas disposiciones normativas, con ciertos matices, desde el año 2015.

La primera definición la encontramos en el artículo 5.9 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y pobreza energética, si bien se limitaba a las personas jurídicas que, por sí solas o mediante un grupo de empresas, fuera titulares de una superficie habitable de 1.250 m<sup>2</sup>, con algunas excepciones.

El Decreto Ley Catalán 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, amplía en su art. 5.7 el concepto de gran tenedor, entre otros, a las personas físicas que dispongan de la titularidad de más de quince viviendas.

Esta regulación se mantiene en el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, que en el marco de la crisis sanitaria estableció un paquete de medidas legales para tratar de paliar o aminsonar las perjudiciales consecuencias económicas que produjo.

A nivel autonómico y asumdo las competencias que en materia de vivienda atribuye la Constitución Española en su artículo 148.1.3º, Cataluña reguló inicialmente la cuestión en la Ley 18/2007 de 28 de Diciembre del Derecho a la Vivienda.

## **1. Concepto y aspectos imprecisos**

### **DEFINICIÓN DE GRAN TENEDOR:**

#### **Artículo 3:**

*«A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones*

competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas, se establecen las siguientes definiciones:

*k) Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.»*

Por tanto, se considerará GRAN TENEDOR a la:

*Persona física o jurídica* que sea titular por lo menos de uno de estos elementos patrimoniales:

- A) Once («más de diez», dice el precepto) inmuebles urbanos de uso residencial en zonas de mercado residencial NO tensionado, con independencia de su extensión superficial.
- B) Cinco inmuebles urbanos de uso residencial (o el número fijado por la respectiva CA), cuando estén ubicados en un entorno de mercado residencial tensionado.
- C) Una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial.

La posibilidad que otorga el apartado k de la ley para que las Comunidades Autónomas particularicen su definición nos lleva al análisis de los artículos 18 y 19 de la Ley esgrimiendo sus puntos más importantes.

Por un lado, el ARTÍCULO 18 nos habla de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado del que extraemos las siguientes consideraciones:

1. La Declaración debe hacerla la Comunidad Autónoma.
2. Trámites:

- a) Procedimiento preparatorio de obtención de información.
- b) Información pública.
- c) Informe motivado de las deficiencias o insuficiencias del mercado de la vivienda en la zona. La resolución deberá ser comunicada a la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- d) Vigencia de 3 años, prorrogables por años.

La MEMORIA JUSTIFICATIVA debe comprender los siguientes aspectos:

1. La carga media de la hipoteca o alquiler más los gastos y suministros básicos del presupuesto personal, o de la unidad familiar, debe superar el 30 por ciento de los ingresos medios de los hogares.
2. El precio de compra o alquiler de la vivienda en los cinco años anteriores a la declaración de la ZMRT, se haya incrementado en 3 puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado de IPC de la respectiva CA.

La FINALIDAD que se pretende, es que cada CA elabore un plan específico para corregir los desequilibrios y fijar un calendario de desarrollo.

Por otro lado, el ARTÍCULO 19 establece el deber de colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado.

Los grandes tenedores titulares de viviendas ubicadas en ZMRT tienen la obligación de suministrar información a las AA.PP sobre el uso y destino de dichas viviendas.

En este sentido, en la memoria que acompañe a la propuesta de declaración de ZMRT se podrán contener criterios que definan a un gran tenedor en esta zona.

¿Qué información debe suministrar el G.T.?

### Apartado 3:

- a) Identificación vivienda o edificio, ubicación, año construcción, año y tipo de reforma, metros cuadrados construidos, referencia catastral, certificación eficiencia energética.
- b) Régimen de utilización de la vivienda.
- c) Cumplimiento deberes propietario vivienda: art.11.

### **AREA TENSIONADA CATALUÑA:**

Se recogen a continuación las zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Periodo de vigencia: Desde el 16 de marzo de 2024 a 16 de marzo de 2027.

Son 140 municipios con oferta insuficiente de oferta asequible y que cumplen los requisitos legales para implementar las medidas de contención de las rentas previstas en la LEDV (Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda).

En dichos municipios se aplican medidas de contención de rentas:

- El alquiler de los nuevos contratos no podrá ser superior al precio del último contrato vigente en los últimos cinco años, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de ese contrato.
- Cuando se trate de GT, el precio del alquiler no podrá ser superior al índice de referencia del precio del alquiler.

### **ASPECTOS IMPRECISOS DEL CONCEPTO:**

El concepto de gran tenedor lejos de estar exento de polémica, presenta algunos problemas interpretativos sobre diversos aspectos de su definición. Nos centraremos en algunos de los más discutidos.

### *A) Titularidad y cómputo*

Como vemos la definición legal habla de «persona física o jurídica titular», lo que nos lleva a plantearnos la siguiente cuestión: ¿Qué abarca esa titularidad?

La cuantificación del número de inmuebles o de la superficie construida de que es titular el gran tenedor no nos plantea problemas cuando hablamos de propiedad plena e individual sobre los mismos, pero qué ocurre cuando no ostentamos esa plena titularidad sino un derecho real limitado como la nuda propiedad o derecho real de usufructo, o qué ocurre en el caso de ostentar un inmueble en copropiedad.

La respuesta a estas cuestiones ha encontrado solución en una postura doctrinal mayoritaria, así como en los criterios orientadores asentados por la Junta de Jueces de Primera Instancia de Barcelona donde para el cómputo correspondiente el titular, persona física o jurídica, debe ostentar la plena propiedad o bien un derecho real de usufructo que sea objeto de cesión de uso a un tercero o de ejercer un acto de administración ordinaria sobre los inmuebles en cuestión. En tal sentido, no deberían computarse los inmuebles en los que solo se tenga la nuda propiedad y sí aquellos sobre los que se tenga el usufructo.

En el caso de copropiedad se computará cuando el titular ostente más de un cincuenta por ciento, es decir, para cada cotitular solo habrá de tenerse en cuenta su cuota en esa comunidad que sea superior al 50%, computándola junto con las otras titularidades (únicas o compartidas) que pueda ostentar, pudiendo llegar a la cualificación en caso de excederse entre todas las cuotas de que sea titular la superficie construida de 1.500 m<sup>2</sup>, sin que la consideración de gran tenedor de alguno de los comuneros «contamine» a los demás cotitulares del inmueble.

Tratándose de propiedades compartidas, para el cómputo de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial se computan las partes alícuotas, sumando todas las fincas en las que tenga participación. Se computará la superficie proporcional a esa cuota.

Desde el punto de vista doctrinal, algunos autores como Salas Carceller se plantea, que si las personas jurídicas pueden ser grandes tenedores, no debería haber problema alguno en que también lo puedan ser las sociedades sin personalidad jurídica o las comunidades de bienes.

### *B) Bienes inmuebles y superficie construida*

Respecto a qué tipo de inmuebles o superficies construidas serán objeto de inclusión en el cómputo cualificador como gran tenedor, parece claro que computarán únicamente los que sean susceptibles de ser destinados, en todo o en parte, a un uso residencial, excluyendo a garajes y trasteros. Asimismo, se tiene en cuenta la superficie construida...

A efectos clarificadores:

Bienes inmuebles incluidos:

1. VIVIENDAS URBANAS DE USO RESIDENCIAL
2. VIVIENDA HABITUAL
3. SEGUNDA RESIDENCIA

Bienes inmuebles NO INCLUIDOS:

- LOCALES COMERCIALES
- TRASTEROS
- GARAJES
- SOLARES
- INMUEBLES RÚSTICOS
- ALMACENES

Desde el punto de vista conceptual prevalece el concepto de FINCA REGISTRAL, frente al concepto físico y catastral. Por ejemplo, una finca registral dividida físicamente en dos, computará como una. O bien una finca registral con varias referencias catastrales. Por tanto, en el caso de una sola finca registral que consista en un edificio compuesto de varias viviendas y/o locales, bastará con que exista solo una parte susceptible de ser destinada a vivienda para que toda la finca se incluya en el

cómputo, aunque como un único inmueble y en todo caso con la exclusión de la parte no residencial en el cómputo de la superficie cualificadora.

Asimismo, es un criterio asentado que para el cómputo de los once inmuebles o más a efectos de la cualificación general de gran tenedor, serán relevantes todos los inmuebles ubicados en todo el territorio nacional, dado que es una norma estatal, pero solo ellos y no los situados en el extranjero; mientras que, para la cualificación especial de los cinco o más inmuebles urbanos en una zona declarada de mercado residencial tensionado, se tendrán en cuenta únicamente los ubicados en dicho ámbito, no los que se encuentren fuera, como nos señala la propia definición legal.

*C) ¿Cuándo debe realizarse el cómputo cualificador como gran tenedor?*

En esta tercera cuestión abordaremos cual es el momento temporal en que deben darse los requisitos legales para cualificar a una persona física o jurídica como gran tenedor. En este sentido, el juicio de cualificación como gran tenedor habrá de realizarse con relación al momento en que vaya a producirse el efecto en relación al cual sea relevante la condición o no de gran tenedor.

A efectos prácticos señalamos los siguientes ejemplos:

- a) Para determinar si procede o no la prórroga de los artículos 10.2 y 10.3 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) habrá de hacerse dicho juicio sobre la concurrencia o no de los requisitos de gran tenedor en el momento en que deba iniciarse dicha prórroga.
- b) En el supuesto de la limitación sobre el incremento de la RENTA de los nuevos contratos de bienes inmuebles en zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT), habrá de estar en el momento de concertarse el nuevo contrato de arrendamiento: artículo 17.7 LAU.

- c) En la limitación extraordinaria de la limitación de la renta, en el momento en que se haya de proceder a su actualización.
- d) En el ejercicio de la ACCIÓN DE DESAHUCIO, en el momento de interposición de la demanda.

Todas estas cuestiones en torno a los aspectos de la definición de gran tenedor son muy importantes en base a las consecuencias diversas que conlleva. Destacamos someramente, ya que serán objeto de desarrollo en los siguientes epígrafes, las consecuencias sustantivas como procesales.

Por un lado, SUSTANTIVAS, como el alargamiento de la duración del contrato de arrendamiento, al establecerse prorrogas extraordinarias adicionales que no se producen en el caso de arrendadores que no tengan esta condición, o la limitación en el importe de la renta de los nuevos contratos u la posibilidad de incrementarla en su actualización anual.

Por otro lado, PROCESALES, al exigírseles requisitos adicionales para poder instar el lanzamiento del arrendatario en los juicios de desahucio y otros de recuperación de la posesión de la vivienda o para poder procederse a la subasta del inmueble del ejecutado. Entre esos requisitos procesales adicionales para admitir a trámite la demanda se debe aportar certificación del Registro de la Propiedad que acredite la condición de no ostentar la condición de gran tenedor, así como la necesidad de acudir a la conciliación o intermediación.

También se imponen adicionalmente unos deberes de colaboración e información en las zonas de mercado residencial tensionado.

## II. CONSECUENCIAS SUSTANTIVAS

### 1. Contrato arrendamiento de vivienda

#### *A) Determinación de la renta*

Se introduce una limitación extraordinaria en la determinación y actualización de la renta según que el propietario tenga o no la consideración de gran tenedor o pequeño propietario.

La DF 6ª de la Ley 12/2023 de 24 de mayo modifica el artículo 46 del Real Decreto 6/2022 de 9 de marzo sobre las consecuencias económicas y sociales provocadas por la Guerra en Ucrania.

Asimismo, existen diferencias según la vivienda esté o no situada en ZMRT y según que el titular sea o no gran tenedor.

En consecuencia, si el arrendador propietario es gran tenedor y su inmueble se encuentra ubicado en ZMRT la renta la establece el Sistema de Índice de Referencia, y también cuando se trate de pequeño propietario, salvo que el Ministerio de Transporte resuelva otra cosa.

La DA1ª de la Ley de Vivienda prevé para elaborar este Índice de Referencia la elaboración de una Base de Datos de los contratos de arrendamiento de vivienda utilizando para ello la información contenida en:

- a) Registros autonómicos de fianzas.
- b) Registro de la Propiedad.
- c) Otras fuentes de información como por ejemplo datos aportados por la agencia estatal de la administración tributaria, Catastro, Inmobiliarias, para así incrementar la información disponible y elaborar un sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda.

Antes de la aprobación de la ley de vivienda por el Congreso el legislador había previsto la creación de un Registro Público de contratos de arrendamiento de vivienda, pero dada la crítica del intervencionismo estatal en esta materia y la sensibi-

lidad autonómica este registro quedó reducido a una base de datos.

La doctrina ha criticado en gran medida este aspecto ya que en las zonas donde se ha regulado el precio del alquiler se ha experimentado un aumento del precio al bajar la oferta.

### *B) Duración del contrato*

La ley no modifica la LAU, sigue manteniendo el plazo de 5 años para personas físicas y 7 años para personas jurídicas.

En cambio, sí modifica:

DF1<sup>a</sup>: Artículo 10 establece unas prorrogas extraordinarias a contratos celebrados a partir del 26 de mayo de 2023.

1 año para arrendatarios en situación de vulnerabilidad económica y social.

3 años tratándose de viviendas en ZMRT en caso de arrendador gran tenedor o pequeño propietario.

### *C) Pago gastos contrato de arrendamiento*

Hay que distinguir:

Vivienda en propiedad horizontal, se calculan en función del porcentaje de participación.

Vivienda no propiedad horizontal, se calculan en función de los metros cuadrados de la vivienda.

## **III. CONSECUENCIAS PROCESALES**

El propietario o arrendador que quiera recuperar la posesión de su vivienda y defender su derecho de propiedad tiene muy limitadas sus facultades, y un tratamiento muy gravoso en los procedimientos de desahucio y lanzamiento, que le impedirán en algunos casos recuperar su vivienda y retrasará su recuperación.

En este sentido, la DT3<sup>a</sup> de la LV limita el derecho de propiedad de los grandes tenedores al gravar la facultad de ejercer las acciones de defensa de la propiedad.

En este sentido, los procedimientos de desahucio y lanzamiento suspendidos hasta el 30 de junio de 2023 (como medidas urgentes ante la crisis sanitaria y económica de la COVID 19) no se activarán si el actor es gran tenedor de vivienda hasta que:

Primero, él lo pida expresamente.

Segundo, acredite haberse sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que establecerán las Administraciones Públicas competentes. En este sentido, el propietario debe intentar previamente llegar a un acuerdo con el arrendatario incumplidor.

Han sido muchas las críticas que ha recibido esta consecuencia procesal, ya que supone una gran desigualdad que puede redundar a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. La doctrina ha manifestado que es la primera vez que, para poder ejercitar acciones basadas en la defensa de un derecho subjetivo privado en el marco de una relación entre particulares regida por el derecho civil, y por los principios en el orden procesal, dispositivo y a instancia de parte, se exige el cumplimiento de presupuestos de derecho público, concretamente de naturaleza administrativa para la admisión de la demanda.

En este sentido, se da nueva redacción a los artículos 439 y 440 de la LEC, cuyos aspectos más interesantes pasamos a analizar a continuación:

#### ARTÍCULO 439 LEC<sup>2</sup>:

Nos habla del procedimiento de recuperación de la posesión.

---

2. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

Se invierte la carga de la prueba, ya que el arrendador debe probar:

1. Falta del título del ocupante.
2. Condición de vulnerabilidad, socia o económica del arrendatario.
3. Notificarlo a los servicios sociales.

Examen especial del apartado sexto:

*«6. En los casos de los números 1.º, 2.º, 4.º y 7.º del apartado 1 del artículo 250, no se admitirán las demandas, que pretendan la recuperación de la posesión de una finca, en que no se especifique:*

- a) Si el inmueble objeto de las mismas constituye vivienda habitual de la persona ocupante.*
- b) Si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda, en los términos que establece el artículo 3.k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. En el caso de indicarse que no se tiene la condición de gran tenedor, a efectos de corroborar tal extremo, se deberá adjuntar a la demanda certificación del Registro de la Propiedad en el que consten la relación de propiedades a nombre de la parte actora.*
- c) En el caso de que la parte demandante tenga la condición de gran tenedor, si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica. Para acreditar la concurrencia o no de vulnerabilidad económica se deberá aportar documento acreditativo, de vigencia no superior a tres meses, emitido, previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda, por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamen-*

*te designados conforme la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. El requisito exigido en esta letra c) también podrá cumplirse mediante:*

*1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.*

*2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.»*

#### ARTÍCULO 440 LEC:

Obligatoriedad de comunicar al ocupante el DIA y la HORA del lanzamiento, lo que dificulta la recuperación de la posesión.

Otras medidas de la Ley:

Incentivar la colaboración, público/privada para conseguir conformar y ampliar un fondo de vivienda asequible de titularidad privada para generar un parque de vivienda asequible incentivada o vivienda social, en coordinación con los servicios sociales.

#### **IV. REFERENCIA A LA CERTIFICACION REGISTRAL SOBRE GRAN TENEDOR**

La certificación de gran tenedor es un documento de carácter informativo, tiene el carácter de documento público, que determina el lugar en que una persona física o jurídica tiene inscripciones relativas a propiedades inmuebles, sobre las que

se tiene pleno dominio u ostenta algún derecho real de usufructo.

#### PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR LA CERTIFICACIÓN GRAN TENEDOR:

Visite: <https://sede.registradores.org>

Apartado: «Certificación de localización de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda»

El solicitante necesita un certificado digital o DNI electrónico vigente.

Indique el motivo de la solicitud seleccionando un interés legítimo:

- El solicitante es titular de algún derecho sobre la finca.
- Aportación al procedimiento judicial del artículo 439.6 de la LEC<sup>3</sup>.
- Otros.

**CERTIFICACIÓN:** Realizado el trámite, le remitirán un correo electrónico con un enlace a la WEB para descargar la certificación en formato PDF.

La certificación registral de gran tenedor suministra el código registral único de las fincas sobre las que se tenga derechos de propiedad o usufructo y tiene el valor de documento público.

La protección de la vivienda habitual siempre ha sido una prioridad para la legislación hipotecaria, tanto en materia de procedimiento de ejecución hipotecaria como en materia de anotación preventiva de embargo.

En este sentido, el artículo 21.3 de la LH establece que en las escrituras públicas de constitución de hipoteca se hará constar si la vivienda hipotecada tiene o no el carácter de vivienda habitual del deudor hipotecario.

---

3. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

Asimismo, para disponer de los derechos de vivienda habitual se requiere el consentimiento de ambos cónyuges.

## V. VARIAS CLAVES DE LA LEY 12/2023

1. Se han ampliado las zonas tensionadas en el mercado de alquiler
2. Se introduce una nueva definición de la figura del Gran Tenedor a nivel estatal, sin perjuicio de las particularidades autonómicas en la creación, configuración y delimitación de las zonas de mercado residencial tensionado.
3. Establece límites a la actualización anual del alquiler eliminando el IPC.
4. Fija la regulación de los precios de los nuevos alquileres en las ZMRT.
5. Establece el traslado de los honorarios de la inmobiliaria del inquilino al casero.
6. Prohibición del aumento del precio del alquiler con gastos extras.
7. Prohibición del establecimiento de acuerdos inter-partes contrarios a la Ley.
8. Establece unas medidas de protección frente a desahucios.
9. Señala beneficios fiscales para propietarios.
10. Recargos en el IBI para viviendas vacías.
11. Imposibilidad de cambiar la calificación de vivienda pública.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ARGELICH COMELLES, Cristina, «Derecho sin utopías sobre la propiedad privada y legal transplants adecuados: las medidas y carencias de la Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda» *Dossier análisis jurídico y material práctico de*

*la nueva Ley de vivienda*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2023, págs..8-19.

*Consejo General del Poder Judicial, Informe sobre el anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda*, 27-1-2022.

FUENTES-LOJO RIUS, Alejandro, «*La Ley por el Derecho a la Vivienda: aspectos arrendaticios y procesales*», *Actualidad Civil*, 2023, N°6

*Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2020 N°780, págs. 2430-2455

*Junta de Jueces de Primera Instancia de Barcelona, Criterios orientadores aprobados con motivo de la entrada en vigor de la Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*, 29-06-2023.

*La Ley Digital* de 14 de marzo de 2024.



# LOS CONCEPTOS JURÍDICOS DE «BIENES INMUEBLES DE USO RESIDENCIAL Y SUPERFICIE CONSTRUIDA DE MÁS DE 1.500 M<sup>2</sup> DE USO RESIDENCIAL», QUE PERMITEN DETERMINAR QUÉ ES UN GRAN TENEDOR EN LA LDV 2023<sup>1</sup>

*Domènec Sibina Tomàs*

Profesor titular (EU) de derecho administrativo UB

**SUMARIO:** I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. LA DECLARACIÓN DE DETERMINADOS MUNICIPIOS DE CATALUÑA COMO ZONA DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO, ADOPTADA POR LA RESOLUCIÓN TER/800/2024 DE LA SECRETARIA D'HABITATGE DE 13 DE MARZO. III. EL ARTÍCULO 3 K) LDV 2023: ES GRAN TENEDOR LA PERSONA FÍSICA O JURÍDICA QUE SEA TITULAR DE MÁS DE DIEZ INMUEBLES URBANOS DE USO RESIDENCIAL O UNA SUPERFICIE CONSTRUIDA DE MÁS DE 1.500 M<sup>2</sup> DE USO RESIDENCIAL, EXCLUYENDO EN TODO CASO GARAJES Y TRASTEROS. 1. LA STC 79/2924 NO HA CONSIDERADO CONTRARIO AL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIA EL ARTÍCULO 3 K) LDV 2023 (OBJETO DE ANÁLISIS EN EL FUNDAMENTO 6 «IMPUGNACIONES QUE ATAÑEN AL ESTATUTO BÁSICO DE LA PROPIEDAD DE VIVIENDAS Y EN PARTICULAR AL RÉGIMEN DE LOS GRANDES TENEDORES»). 2. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LDV 2023. 3. LOS RESTANTES PRECEPTOS DE LA LEY. 4. LA LEGISLACIÓN DEL CATASTRO INMOBILIARIO. 5. LA DISPOSICIÓN FINAL QUINTA DE LA LDV 2023. IV. CONSECUENCIAS DE LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 3 K) LDV 2023 POR REMISIÓN A LOS CONCEPTOS DE INMUEBLES URBANOS DE USO RESIDENCIAL ESTABLECIDOS EN LA LEGISLACIÓN CATASTRAL.

---

1. Capítulo entregado en julio de 2024.

## ABREVIATURAS

LDV 2023 Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

LCI Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

LSRU Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

LAU Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La primera aproximación al concepto de un gran tenedor de inmuebles urbanos de uso residencial o de superficie construida de uso residencial (que es la terminología utilizada por el artículo 3k) LDV 2023), nos llevaría a pensar en aquella persona física o jurídica titular de derechos de propiedad, de usufructo, de derechos de superficie o de cualquiera otros derechos reales que le otorgue la facultad de explotación económica de un gran número de viviendas, lo que le permite ejercer una cierta posición de control en el mercado, singularmente en el de arrendamiento (SALA ROCA<sup>2</sup>).

---

2. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto...

SALA ROCA, Carles «Las ocupaciones conflictivas en las comunidades de propietarios: Nuevas soluciones en la legislación catalana» Actualidad civil num. 10, 10 octubre 2023.

Este autor afirma «Seguramente una de las anomalías más palmarias de este último quinquenio ha sido la variedad de definiciones de lo que debemos considerar un gran tenedor de vivienda, que se han convertido en el anatema de estos últimos años. La lógica induce a pensar que un gran tenedor es aquel que por la cantidad de viviendas que tiene ejerce una cierta posición de control en el mercado, singularmente en el de arrendamiento.

Nadie duda que Vonovia, el grupo inmobiliario alemán con unas quinientas mil viviendas en alquiler en diferentes países de centro de Europa es un gran tene-

Si estos grandes tenedores fueran el objeto de la regulación, el legislador podría delimitar de manera singular para esta categoría de empresas propietarias de un gran número de viviendas el contenido del derecho de libertad de empresa y del derecho de propiedad, para que coadyuvaran con los poderes públicos a facilitar el acceso a la vivienda (mediante por ejemplo la obligación de destinar un porcentaje de las viviendas necesariamente a alquiler para vivienda habitual, compensar con viviendas destinadas a vivienda habitual el destino de viviendas alquiladas para usos turísticos<sup>3</sup> o destinar una parte de

---

dor. Tampoco generaría demasiadas dudas si determináramos como grandes tenedores en España, algunas inmobiliarias vinculadas a entidades financieras, o la misma SAREB, pero en general la posición adoptada ha sido otra, y, en general, hemos depreciado el concepto a una decena o quincena de viviendas, e incluso con la posibilidad de bajar a cinco inmuebles, tal y como expone la nueva Ley por el derecho a la vivienda. (pp. 11 12)

3. La STJUE (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020, Cali Apartments SCI y HX, asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, ECLI:EU:C:2020:743 considera acorde con la Directiva de servicios esta obligación de compensación. El TJUE resuelve las cuestiones prejudiciales planteadas en el sentido de que no se opone a la Directiva de servicios una obligación de compensación en forma de transformación accesoria y concomitante en viviendas de inmuebles con otro uso, siempre que tales condiciones de concesión sean conformes con los requisitos establecidos por esa disposición y que esa obligación pueda satisfacerse en condiciones transparentes y accesibles.

MACHO CARRO A. Derecho a la vivienda y ordenación del mercado del alquiler turístico en la Unión Europea: comentarios a raíz de la Sentencia Cali apartments y su recepción en España Revista de Estudios Europeos núm. 79 /2022 pp. 668-686) <https://revistas.uva.es/index.php/ree/article/view/5787>

Este autor sintetiza el supuesto de hecho:

«El caso Cali 1 tiene su origen en las multas impuestas a dos empresas por el arrendamiento en París de sendas viviendas turísticas a través de la plataforma Airbnb sin haber recabado la preceptiva autorización previa para ejercer esta actividad económica. Y es que, el Código de la construcción y de la vivienda francés establece que, en los municipios de más de 200.000 habitantes, el cambio de uso de los inmuebles destinados a vivienda estará sujeto a autorización previa por parte de la autoridad municipal; constituyendo un cambio de uso el arrendamiento de un inmueble amueblado destinado a vivienda de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio. Además, este mismo precepto contempla que dicha autorización pueda

las viviendas a alquiler asequible), al amparo de razones imperiosas de interés general y de la función social de la propiedad (con compensaciones en la medida que lo exija el principio de proporcionalidad) precisamente por esa posición de cierto control en el mercado inmobiliario, sin perjuicio que siempre les será de aplicación la legislación de protección de consumidores y usuarios y de defensa de la competencia.

Sin embargo, no es una cierta posición de control del mercado lo que fundamenta la definición de gran tenedor que se ha incorporado a la LDV 2023, que pretende principalmente conseguir que un porcentaje alto de los propietarios de viviendas en alquiler (un mercado ya regulado en la legislación de arrendamientos urbanos desde los años veinte del siglo pasado<sup>4</sup>, con limitaciones importantes y diversas a la libertad con-

---

estar supeditada a una compensación consistente en la transformación simultánea en vivienda de un inmueble que tenga otro uso. Por último, se dispone que serán las respectivas juntas municipales quienes establecerán «las condiciones de concesión de las autorizaciones y de determinación de las compensaciones por barrio y, en su caso, por distrito, a la luz de los objetivos de diversidad social, en función, en particular, de las características de los mercados de la vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de vivienda.

En desarrollo de esta normativa nacional, la Junta municipal de París aprobó un reglamento que, efectivamente, prevé que la expedición de una autorización de cambio de uso esté condicionada a una compensación. En principio, esta compensación consistirá en la conversión en viviendas de inmuebles que estén situados en el mismo distrito y que reúnan las mismas condiciones de calidad y superficie que aquellos cuyo alquiler turístico se pretende. Sin embargo, en áreas especialmente tensionadas la compensación resultará aún más exigente, requiriéndose la conversión en vivienda de inmuebles con el doble de superficie que aquellos objetos del cambio de uso.»

4. El control y la limitación sobre los contratos de arrendamientos urbanos son característicos de principios del siglo XX. Como señala LÓPEZ RAMÓN F., el surgimiento de los regímenes especiales en materia de arrendamientos urbanos que altera la regulación liberal se produce en la Europa Occidental sobre todo a partir de la primera guerra mundial. En palabras de Gambaro, mencionado por el mismo autor, surgen porque no podían sustraer los trabajadores de sus ocupaciones, enviarlos en el frente de guerra y, al mismo tiempo, amenazar las familias con el desahucio por no satisfacer los aumentos de renta que requería el arrendador; estos argumentos justifican una política de control público de las

tractual a lo largo de ese tan largo período de tiempo, amparadas en la función social de la propiedad de la vivienda) estén sometidos a limitaciones singulares respecto del resto de propietarios (principalmente, en relación con el precio del contrato de arrendamiento urbano para vivienda habitual en las zonas declaradas de mercado residencial tensionado y a determinados supuestos de las prórrogas de los contratos y de la actualización del precio) y a ciertos requisitos y condiciones también singulares para ejercer concretas acciones judiciales y para el desarrollo de los procedimientos judiciales subsiguientes cuya resolución puede conllevar el desahucio o la pérdida de la vivienda de los demandados (juicios verbales para retener o recobrar la posesión de bienes inmuebles, juicios ejecutivos sobre bienes inmuebles hipotecados o pignorados y procedimientos de apremio mediante subasta judicial de bienes inmuebles) y por ello, reconduce el concepto de gran tenedor a las personas físicas o jurídicas que son propietarios de 5 o más o 10 o más inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de uso residencial de 1500m<sup>2</sup>.

Si se hubiera optado por un concepto de gran tenedor fundamentado en las empresas que tiene una cierta posición de control en el mercado, la aplicación del concepto gran tenedor hubiera afectado a una parte mucho menor del mercado inmobiliario de alquiler que el que la LDV 2023 quiere regular, y a un universo menor de arrendatarios o posibles arrendatarios con dificultades de acceso a la vivienda principal y de personas afectadas por procesos judiciales cuya resolución puede conllevar su desahucio o la pérdida de la vivienda (que son las finalidades principales de la regulación del gran tenedor en la LDV 2023).

Este extremo lo acredita la Memoria para la declaración de determinados municipios de Cataluña como zona de mercado residencial tensionado (versión consolidada a 13 de marzo de

---

rentas arrendatarias (LÓPEZ RAMÓN Fernando «La potestad gubernativa de derribo en la legislación arrendaticia urbana», Madrid, 1981, p. 18).

2024<sup>5</sup>), que incluye entre los grandes tenedores los titulares de más de 5 bienes inmuebles de uso residencial y afirma como justificación, que esta medida «incrementa de forma notable el volumen de viviendas de alquiler sujetas al conjunto de medidas que prevé la LDV 2023»<sup>6</sup> - debe entenderse que se refiere a las prescripciones legales específicas establecidas para los grandes tenedores.

Antes de examinar el concepto jurídico de bienes inmuebles de uso residencial que permite definir al gran tenedor, resulta útil hacer una breve referencia a la estructura de la propiedad del parque inmobiliario privado en alquiler, para poder aproximarnos a que parte del mercado inmobiliario resulta afectado por la definición que finalmente debe atribuirse al concepto de gran tenedor en la LV 2023.

La Fundación CIVIO en ejercicio de derecho de acceso a la información pública, ha obtenido los datos de propietarios de más de 50 inmuebles en arrendamiento para vivienda habitual de la Comunidad de Madrid (a través de la información que resulta de la Agencia de Vivienda Social, ente en el que se depositan las fianzas previstas en el artículo 36.1 LAU<sup>7</sup>). y de Cataluña (facilitados en este caso, por el INCASOL en base a

---

5. Accesible en : <https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/normativa/Zones-mercat-tensionat/20240313-Memoria-ZMRT-ESP.pdf> última consulta mayo 2024.

6. La memoria en su apartado 8 indica «Según los diferentes estudios del Observatorio Metropolitano de la Vivienda sobre la estructura y concentración de la propiedad en Cataluña, el hecho de reducir el número mínimo de viviendas para considerar un gran tenedor a aquel titular de cinco o más viviendas *umentaría de forma notable el volumen de viviendas de alquiler* sujetas al conjunto de medidas que prevé la Ley 12/2023. Concretamente, los resultados del trabajo «Estructura y concentración de la propiedad del parque de alquiler en Cataluña. 2020», determinan que un 7,7% de todas las viviendas de alquiler son de propietarios titulares de entre 6 y 10 viviendas.»

7. Información accesible en: <https://civio.es/2023/06/21/diez-empresas-concentran-el-12-percent-de-los-inmuebles-alquilados-en-la-comunidad-de-madrid/> último acceso mayo de 2024.

también a la información del depósito de fianzas<sup>8 9)</sup>. Estos datos no incluyen a los propietarios de viviendas que las tienen para su libre disposición, que celebran contratos de arrendamiento de temporada y que no depositan la fianza a la que están obligados, ni a los que las destinan a alquiler turístico<sup>10</sup> —la totalidad de la vivienda o por habitaciones— ni a los propietarios de vivienda que son objeto de alquiler de habitaciones para vivienda habitual o para vivienda de temporada (contratos no incluidos en la legislación de arrendamientos urbanos y regulados directamente por la legislación civil general) , ni las segundas residencias. Sin embargo, todos estos inmuebles sí están incluidos, como veremos, en el concepto de inmueble urbano de uso residencial que utiliza el artículo 3k) LDV 2023.

De acuerdo la información del depósito de fianzas, la fundación CIVIO, concluye que los tenedores de más de 50 viviendas representan aproximadamente un 10% de la oferta de vivienda de arrendamiento para vivienda principal en Cataluña<sup>11</sup>,

---

8. Información accesible en <https://civio.es/2023/06/21/caixabank-es-el-segundo-casero-de-catalunya-solo-por-detras-de-la-generalitat/> último acceso mayo de 2024.

9. En Cataluña el depósito de fianzas en el INCASOL se regula en la Ley 13/1996 y el Decreto 147/1997 que obligan a depositar en el INCASOL todas las fianzas exigidas en el artículo 36.1 LAU para cualquier tipo de arrendamiento de vivienda (vivienda principal o de temporada) o de uso distinto de la vivienda, salvo los arrendamientos excluidos por el artículo 5 LAU.

La información por tanto que obtuvo la Fundación CIVIO se refiere a la propiedad de inmuebles que han sido objeto de arrendamientos y respecto de los cuales se ha depositado la fianza en el INCASOL.

10. Excluidos por el artículo 5 LAU junto a otros contratos.

11. La Fundación CIVIO concluye que en Cataluña hay 321 empresas o entidades que son propietarias directas, cada una de ellas, de más de 50 viviendas alquiladas y que dependen de 286 grandes corporaciones o administraciones públicas. Suman un total de 69.910 viviendas alquiladas, el 9,6% de las 728.142 viviendas alquiladas con fianza depositada en el INCASOL, según datos aportados por esta entidad. Pero estas cerca de 70.000 propiedades están muy concentradas ya que más de la mitad de ellas son propiedad de sólo diez entidades. A su vez, señala que cerca de 50.000 viviendas alquiladas en Cataluña tienen como casero tenedores privados con más de 50 alquileres.

y un 25% de la oferta de la Comunidad de Madrid (un total de 118.859 inmuebles de los 512.412 inmuebles alquilados a 31 de diciembre de 2022 son propiedad de entidades jurídicas con 50 o más inmuebles alquilados, que pertenecen a 372 grupos empresariales, pero con la singularidad que más de la mitad de esas 118.859 viviendas están en manos de solo diez grupos empresariales o entidades jurídicas).

La fuente de información que utiliza la Memoria para la declaración de determinados municipios de Cataluña como zona de mercado residencial tensionado (versión consolidada a 13 de marzo de 2024) son los estudios del Observatorio Metropolitano de la Vivienda realizados en colaboración con el INCASOL, que aportan una importante serie estadística de la estructura de la propiedad de las viviendas alquiladas para vivienda habitual que han realizado el depósito de la fianza establecida en el artículo 36.1 LAU.

De los diversos estudios realizados por el Observatorio Metropolitano de la Vivienda en colaboración con el INCASOL, deben destacarse dos, la «Estructura i concentració de la propietat del parc de lloguer a Catalunya 2020»<sup>12</sup> y la «Estructura i concentració del parc de lloguer a la demarcació de Barcelona. 2021»<sup>13 14 15</sup>.

12. Accesible en [https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2020/07/Lab\\_Propietat\\_Incasol\\_juny2020.pdf](https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2020/07/Lab_Propietat_Incasol_juny2020.pdf) última consulta mayo de 2024.

13. Accesible en [https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2023/02/O22010\\_Lab\\_Propietat-lloguer\\_2021.pdf](https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2023/02/O22010_Lab_Propietat-lloguer_2021.pdf) última consulta mayo de 2024.

14. En estos dos documentos elaborados por el Observatorio Metropolitano de la Vivienda se puede localizar la información detallada de la estructura de la propiedad de las viviendas respecto de las cuales se ha depositado fianza en el INCASOL, respecto de la ciudad de Barcelona y el área metropolitana con exclusión de la ciudad de Barcelona, y de Cataluña con exclusión de la ciudad de Barcelona.

15. Del primer documento destacamos las siguientes estadísticas Viviendas de Cataluña personas físicas y jurídicas (tabla 7 p.16)

Nº Viviendas	Nº Viviendas	Porcentaje	Nº Propietarios	Porcentaje	Media viviendas
De 1 a 2	366.530	55.5%	326.712	90.6%	1.1
De 3 a 5	81.382	12.3%	22.692	6.3%	3.6
De 6 a 10	51.016	7.7%	6.851	1.9%	7.4

De 11 a 15	26.166	4.0%	2.071	0.6%	12.6
<b>Más de 15</b>	<b>134.754</b>	<b>20,4%</b>	2.477	0.7%	54.4
Subtotal más de 10	160.920	24.4%	4.548	1.3%	17.4
<b>Total</b>	<b>659.848</b>	<b>100%</b>	360.803	<b>100%</b>	1.8
<b>Subtotal más de 5</b>	<b>211.936</b>	<b>32.11%</b>			

\* De acuerdo con página estadísticas catastrales (<https://www.catastro.hacienda.gob.es/esp/estadisticas.asp?var=menuleft3>) en Cataluña hay 3.702.774 inmuebles urbanos de uso residencial

Viviendas de Barcelona personas físicas y jurídicas (tabla 1 p.10)

Nº Viviendas	Nº Viviendas	Porcentaje	Nº Propietarios	Porcentaje	Media viviendas
De 1 a 2	99.401	46,76%	88.339	88,3%	1.1
De 3 a 5	24.256	11.4%	6.682	6.7%	3.6
De 6 a 10	20.207	9.5%	2.655	2,7%	7.6
De 11 a 15	12.730	6.0%	1.004	1%	12.7
<b>Más de 15</b>	<b>56.307</b>	<b>26,4%</b>	1.340	1,3%	42.0
<b>Subtotal más de 10</b>	<b>69,037</b>	<b>32.4%</b>	2.344	2,3%	28.5
<b>Total</b>	<b>212.901</b>	<b>100%</b>	100.020	<b>100%</b>	2.1
<b>Subtotal mas de 5</b>	<b>89.244</b>	41.91%			

\*De acuerdo con página estadísticas catastrales (<https://www.catastro.hacienda.gob.es/esp/estadisticas.asp?var=menuleft3>) en la ciudad de Barcelona hay 698.627 inmuebles urbanos de uso residencial

Viviendas de Cataluña sin Barcelona personas físicas y jurídicas (tabla 4 p.13)

Nº Viviendas	Nº Viviendas	Porcentaje	Nº Propietarios	Porcentaje	Media viviendas
De 1 a 2	267.129	59.8%	238.373	91.4%	1.1
De 3 a 5	57.126	12.8%	16.010	6.1%	3.6
De 6 a 10	30.809	6.9%	4.196	1.6%	7.3
De 11 a 15	13.436	3%	1.067	0.4%	12.6
<b>Más de 15</b>	<b>78.447</b>	<b>17.6%</b>	1.137	0.4%	69.0
Subtotal más de 10	91.883	20.06%	2.204	0.8%	41.7
<b>Total</b>	<b>446.947</b>	<b>100%</b>	260.783	<b>100%</b>	1.7
<b>Subtotal mas de 5</b>	<b>122.692</b>	<b>27.45%</b>			

Viviendas de Cataluña persona físicas (Tabla 8 p.16)

Nº Viviendas	Nº Viviendas	Porcentaje	Nº Propietarios	Porcentaje	Media viviendas
De 1 a 2	337.553	73.4%	302.809	92.8%	1.1
De 3 a 5	62.522	13.6%	17.610	5.4%	3.6
De 6 a 10	30.461	6.6%	4.150	1.3%	7.3
De 11 a 15	12.108	2.6%	956	0.3%	12.6
<b>Más de 15</b>	<b>17.189</b>	<b>3.7%</b>	718	0.2%	23.9
<b>Subtotal más de 10</b>	<b>29.207</b>	<b>6.4%</b>	1.674	<b>0.5%</b>	17.4
<b>Total</b>	<b>459.743</b>	<b>100%</b>	326.243	<b>100%</b>	1.4
<b>Subtotal más de 5</b>	<b>59.758</b>	<b>13%</b>			

Las conclusiones a que llega el Observatorio metropolitano es que el parque de alquiler en Cataluña presenta una estructura dual. Hay una presencia mayoritaria de viviendas en alquiler que son de pequeños propietarios (el 55,5% son de propietarios con 1 o 2 viviendas de su propiedad y alquiladas), pero, al mismo tiempo, hay un peso muy significativo de grandes propietarios (el 20,4% del parque en alquiler es de propietarios que tienen más de 15 viviendas alquiladas, mayoritariamente personas jurídicas, y es mayor el porcentaje en Barcelona, ciudad donde alcanza el 26,4%).

Con relación al 70% de las viviendas de alquiler que son propiedad de personas físicas se observa un mayor peso de los pequeños tenedores en detrimento de los grandes. Si se toman como referencia los dos subgrupos situados a los extremos, aproximadamente tres cuartas partes (el 73,4%) de las viviendas en alquiler de personas físicas de Cataluña son de propietarios que tienen 1 o 2 viviendas alquiladas, mientras que tan solo el 6,4% es de propietarios con más de 15 viviendas alquiladas. Con relación al 30% que son propiedad de personas jurídicas hay una mayor concentración de viviendas de grandes propietarios, en comparación con el parque inmobiliario en alquiler propiedad de personas físicas (el 58,8 % son propiedad de personas jurídicas con más de 15 viviendas alquiladas y 65.8% son propiedad de personas jurídicas con más de 10 viviendas alquiladas).

---

Viviendas de Cataluña resto de propietarios (personas jurídicas, Administraciones Públicas entidades religiosas entidades sin ánimo de lucro y otros) (Tabla 9 p.17)

Nº de contratos s	Nº de contratos	Porcentaje	Nº Propietarios	Porcentaje	Media viviendas
De 1 a 2	28.977	14,5%	23.903	69,2	1.2
De 3 a 5	18.860	9,4%	5.082	14,7%	3.7
De 6 a 10	20.555	10,3%	2.701	7,8%	7.6
De 11 a 15	14.148	7,1%	1.115	3,2 %	12.7
<b>Más de 15</b>	<b>117.565</b>	<b>58.8%</b>	1.759	5,1%	66.8
Subtotal más de 10	131.713	65,8%	2.874	8,3%	45.8
<b>Total</b>	<b>200.105</b>	100%	34.560	100%	5.8
<b>Subtotal más de 5</b>	<b>152.268</b>	<b>76.09%</b>			

## **II. LA DECLARACIÓN DE DETERMINADOS MUNICIPIOS DE CATALUÑA COMO ZONA DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO, ADOPTADA POR LA RESOLUCIÓN TER/800/2024 DE LA SECRETARIA D'HABITATGE DE 13 DE MARZO**

La memoria elaborada con carácter previo a la declaración de zona de mercado residencial tensionado, que se realiza por la Resolución TER/800/2024 de la Secretaria d'Habitatge de 13 de marzo (DOGC núm. 9122 de 14.3.2024), tiene como objeto acreditar que se cumplen los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 18 LDV 2023, para poder declarar la zona de mercado residencial tensionado. En concreto, que la carga media del coste de la hipoteca o el alquiler supera el 30% de los ingresos medios o de la renta media de los hogares, y que el precio de compra o alquiler de la vivienda ha experimentado en los 5 años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos 3 puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios al consumo. En la memoria no se hace ninguna otra referencia a la estructura de la propiedad que la que resulta de los estudios sobre los depósitos de fianzas de alquiler en el INCASOL, indicando que un 7,7% de todas las viviendas de Cataluña que han depositado fianza en el INCASOL son de propietarios de entre de entre 6 y 10 viviendas alquiladas<sup>16</sup> (lo cual no significa que sean propietarios de entre 6 o 10 viviendas, sino que tienen alquiladas de 6 a 10 viviendas de su propiedad).

Sin otra precisión respecto de la estructura de la propiedad, se indica en la memoria y en la resolución que, a los efectos de las previsiones contenidas en la LDV 2023 y en el artículo 17 LAU, se considera gran tenedor:

---

16. Ver nota 5.

- a) la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial (al menos una en Cataluña<sup>17</sup>), excluyendo en todo caso garajes y trasteros.
- b) La persona física o jurídica propietaria de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial situados dentro de la declaración de zona de mercado residencial, la cual comprende 140 municipios.

La memoria añade «Se exceptúan (de la consideración de grandes tenedores) los promotores sociales definidos en las letras a) y b) del art. 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda», pero la Resolución TER/800/2024 de la Secretaria d'Habitatge de 13 de marzo, que declara la zona de mercado residencial tensionado diversos municipios, en su apartado 2, se limita a considerar como gran tenedor la persona física o jurídica que sea titular de 5 o más inmuebles urbanos de uso residencial, sin hacer referencia a los promotores sociales.

---

17. El tenedor debe ser propietario de al menos una vivienda en Cataluña. Véase la Resolución de 15 de diciembre de 2022, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 2 de diciembre de 2022, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, en relación con la Ley de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016 para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda (BOE núm. 9, de 11 de enero de 2023, páginas 4513 a 4515)

El punto cuarto del acuerdo establece: «En relación con el artículo 9 de la Ley 1/2022, que modifica el artículo 5.9.b) de la Ley 24/2015, ambas partes coinciden en interpretar que la definición de gran tenedor de vivienda que dicho precepto contiene es coherente con la del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. *Todo ello, sin perjuicio de que la Generalitat impulse una regulación reglamentaria a los efectos de establecer la conexión necesaria para aplicar las medidas que procedan y, al efecto, determine que el gran tenedor ha de ser propietario de, al menos, una vivienda en el territorio de Catalunya.*»

En este punto debe hacerse referencia a la habilitación establecida en el artículo 19.2 LDV 2024, en favor de la administración que declara la zona residencial tensionada. Este precepto establece que «*la memoria* que acompañe a la propuesta de declaración de zona de mercado residencial tensionado que se recoge en el apartado 3 del artículo anterior, se definirán los criterios para la consideración de gran tenedor de vivienda en la zona de mercado residencial tensionado, en función de su potencial influencia, por el volumen de inmuebles de uso residencial de su titularidad en el mercado de alquiler de dicha zona, que, sobre la base de la definición de gran tenedor recogida en el artículo 3 de esta ley, podrá incorporar criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona o atendiendo a la normativa específica de la Administración competente en materia de vivienda». El hecho de no haber incorporado a la resolución la referencia a los promotores sociales, va a dificultar la aplicación de esta prescripción de la memoria y técnicamente es poco comprensible que no se incorporara de manera expresa a la parte dispositiva de la resolución, que sí prevé qué es un gran tenedor la persona física o jurídica propietaria de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial situados dentro de la declaración de zona de mercado residencial, la cual comprende 140 municipios.

Debe destacarse también que la memoria y la resolución hacen referencia a personas físicas o jurídicas titulares de inmuebles urbanos de uso residencial o de una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, no a titulares de viviendas ni a grandes tenedores de viviendas<sup>18</sup> (que estén o

---

18. El registro de grandes tenedores de vivienda creado por la disposición adicional 27ª de la Ley 18/2007 catalana del derecho a la vivienda, está todavía pendiente del desarrollo reglamentario y de la creación efectiva.

Esta disposición adicional establece que deben inscribirse las personas jurídicas que sean grandes tenedores, de acuerdo con lo que establece el artículo 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, la definición de los cuales no coincide con la definición de los titulares de inmuebles urbanos de uso residen-

no arrendadas para vivienda habitual y hayan depositado la fianza).

Los datos que ofrece el Observatorio metropolitano en relación con toda Cataluña acreditan que el porcentaje de viviendas alquiladas respecto de las cuales se ha realizado el depósito de fianza propiedad de personas físicas o jurídicas que tienen 5 o más viviendas alquiladas, es del 31.11%, y en relación con la ciudad de Barcelona del 41,91%. Hay que advertir que este dato es una mera aproximación a los propietarios que están incluidas como grandes tenedores en la declaración de zona de mercado residencial tensionado, que se realiza por la Resolución TER/800/2024 de la Secretaria d'Habitatge de 13 de marzo, porque una persona física o jurídica que tenga alquiladas 5 o más viviendas, no coincide con el titular de 5 o más inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, concepto que puede incluir un número mayor de personas físicas o jurídicas y que no necesariamente alquilan o alquilarán estos inmuebles urbanos de usos residencial para vivienda habitual, ni han depositado ni depositarán la fianza prevista en el artículo 36.1 LAU.

La información elaborada por el Observatorio Metropolitano de la Vivienda, no hace referencia al parque de viviendas<sup>19</sup>

---

cial o de una determinada superficie de uso residencial establecida en el artículo 3 k LDV 2023

En relación con el «Reglamento del Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante y del Registro de grandes tenedores de vivienda» solo se ha realizado el trámite de consulta previa (iniciado el 22 de julio de 2022) previsto en el artículo 66 bis de la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y en el artículo 133 LPAC. Accesible en <https://participa.gencat.cat/processes/ReglamentRegHabBuitsiGransTenidors?locale=es> última consulta junio de 2024

19. El parque de viviendas como veremos tampoco coincide exactamente con el parque de bienes urbanos de uso residencial que, de acuerdo con la legislación catastral, viene constituido por los edificios de vivienda colectiva en los que no se haya realizado la división en propiedad horizontal (que constituyen una única finca registral y un único bien urbano de uso residencial aunque en el edi-

en sentido estricto (se limita a los inmuebles alquilados para vivienda que han sido objeto de depósito de la fianza exigida el artículo 36.1LAU), dado que no incluye todos los inmuebles que con independencia del uso a que se destinen (vivienda habitual, segunda residencia, alquiler de temporada, alquiler turístico, alquiler de habitaciones, despacho profesional y un largo etc. de usos), son viviendas porque cumplen con los requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad exigidos por la legislación de ordenación de la edificación, en especial por el Código técnico de la edificación<sup>20</sup>, y por las normas autonómicas de habitabilidad que establecen la superficie mínima, el número de estancias mínimo, las condiciones de ventilación, iluminación etcétera, para que un inmueble pueda ser calificado como vivienda y obtener la autorización que lo acredita, o en su caso, presentar la declaración responsable o comunicación en la que se pone en conocimiento de la administración que se cumplen con los requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad exigidos<sup>21</sup>.

Todo y ser cierto que existen muchas viviendas físicamente y constructivamente tales, que son anteriores a las normas téc-

---

ficio existan diversas viviendas), a los elementos independientes que constituyen fincas registrales de esa vivienda colectiva, una vez se ha realizado la división en propiedad horizontal (que constituyen cada uno de ellos bienes urbanos de uso residencial diferenciados), y a los edificios de viviendas individuales (que constituyen cada una de ellos un bien urbano de uso residencial en terminología catastral)

20. El Ministerio ha editado guías de aplicación del código técnico. El ejemplo de una vivienda familiar adosada es accesible en:

[https://www.codigotecnico.org/pdf/GuiasyOtros/Guia\\_aplicacion\\_DBHE2019\\_Ejemplos\\_II.pdf](https://www.codigotecnico.org/pdf/GuiasyOtros/Guia_aplicacion_DBHE2019_Ejemplos_II.pdf)

21. En Cataluña ver los anexos del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, que regula las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad primera ocupación de viviendas de nueva construcción, de segunda ocupación de viviendas preexistentes y de primera ocupación de rehabilitación cuando se otorga para aquellas viviendas que son el resultado de una intervención o proceso de rehabilitación.

nicas actualmente vigentes<sup>22</sup> (las primeras normas son de 1957 y no es hasta 1977 que existen unas normas básicas de la edificación<sup>23 24</sup>), siempre fueron objeto de proyectos técnicos y

22. De acuerdo con la con la información que facilita el documento de la «Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España» ERESEE 2020, (accesible en <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana> último acceso marzo de 2024) las viviendas principales anteriores a 1940 son 1.312.000; entre 1941 y 1960 1.777.000, entre 1961 y 1980 6.360.200, entre 1981 y 2010 8.885.800, y las posteriores a 2010, 224.900. ERESE 2020 (pag. 12)

Figura 1.3. Distribución de las viviendas principales según rangos de superficie y edad de construcción (Miles de Viviendas).

	Total	Menos de 60 m <sup>2</sup>	Entre 61 y 90m <sup>2</sup>	Entre 61 y 75 m <sup>2</sup>	Entre 76 y 90 m <sup>2</sup>	Más de 90 m <sup>2</sup>	Entre 91 y 120 m <sup>2</sup>	Entre 121 y 150 m <sup>2</sup>	Más de 150 m <sup>2</sup>
Antes 1940	1.312,0	243,6	409,1	183,2	225,9	659,2	303,4	134,6	221,2
1941-1960	1.777,0	377,5	773,2	382,9	390,3	626,4	365,2	127,2	134,0
1961-1980	6.370,2	930,2	3.297,0	1.469,2	1.827,8	2.143,0	1.424,9	369,1	349,0
1981-2010	8.851,8	781,2	3.869,7	1.203,1	2.866,6	4.201,1	2.210,8	845,8	1.144,5
post 2010	224,9	28,6	87,9	31,5	56,4	108,6	44,8	23,2	40,6
<b>Total</b>	<b>18.535,9</b>	<b>2.361,1</b>	<b>8.436,9</b>	<b>3.269,8</b>	<b>5.167,1</b>	<b>7.738,0</b>	<b>4.349,1</b>	<b>1.499,8</b>	<b>1.889,1</b>

Fuente: MITMA a partir de Encuesta Continua de Hogares 2018 (INE).

23. <https://www.codigotecnico.org/QueEsCTE/Historia.html>

Esta página web del Ministerio competente en materia de vivienda al referirse a la historia del Código técnico señala que desde 1957 existen las normas técnicas que regulaban el sector de la edificación, conocidas como normas MV, que eran competencia del Ministerio de la Vivienda. Esta reglamentación se desarrollaba por la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Gobernación, una institución que fue creada en 1937. Estas reglas se transformaron en las Normas Básicas de la Edificación (NBE) en 1977, cuando el Gobierno decidió crear un marco unificado para toda la normativa relacionada con la edificación. Estas normas eran de obligado cumplimiento para los agentes del sector. Para completar el marco regulatorio a las NBE se añadieron las Normas Tecnológicas de la Edificación (NTE), que no tenían carácter obligatorio y constituían el desarrollo operativo de las NBE.

24. Véase Albert Cuchí y Ignacio de la Puerta «Diagnóstico de la rehabilitación en las comunidades autónomas luces y sombras de un sector que no despeg», 2016, Fundación CONAMA

Accesible en <https://www.fundacionconama.org/que-hacemos/espacios-de-dialogo/gtr/> (Informe GTR 2016) último acceso marzo de 2014. De especial interés las consideraciones siguientes:

-La fecha de 1980 es significativa, tanto porque es el momento en el que resultan obligatorias las primeras medidas de aislamiento térmico en los edificios,

controles administrativos y de acuerdo con las normas vigentes deben obtener de manera sucesiva la cédulas de habitabilidad<sup>25</sup> o presentar declaración responsable de habitabilidad, por lo que creemos que debe interpretarse que cuando la ley estatal de vivienda define grandes tenedores de inmuebles urbanos de usos residencial o de una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial y la legislación autonómica de vivienda define grandes tenedores de vivienda, lo hacen por referencia a las normas administrativas que definen estos conceptos (inmuebles urbanos de uso residencial, superficie construida residencial y vivienda) y no cualquier habitáculo o edificación que sirva de techo.

La información del Observatorio Metropolitano de la Vivienda que utiliza la memoria, no lo es sobre toda la estructura de la propiedad inmobiliaria que condiciona el precio de compra y alquiler de las viviendas principales, porque para ello debería incorporar la información sobre todos los bienes inmuebles calificados como vivienda de acuerdo con el CTE y las normas autonómicas sobre condiciones de habitabilidad. Una parte de estos bienes inmuebles se destinan a vivienda principal en los distintas formas de tenencia y a otros a múltiples usos distintos a éste, los cuales tensionan al alza el precio de compra y de alquiler de la vivienda principal en muchas zonas urbanas, especialmente aquellas en las que existe una fuerza demanda de

---

cuanto porque agrupa los edificios con una antigüedad suficiente para considerar oportuna una rehabilitación (p 10).

-Que el número de edificios construidos antes de 1980 en los que se ha intervenido entre 2009 y 2013 representa tan sólo el 0,62% del total de los edificios del parque, mientras que el número de viviendas representa el 2,98% del total de las 16 CCAA analizadas (p 23).

25. En Cataluña de acuerdo con el Decreto 141/2012, de 30 de octubre existen las cédula de primera ocupación cuando se refiere a viviendas de nueva construcción (que tienen 25 años de vigencia), de segunda ocupación si se refiere a viviendas preexistentes (que tiene 15 años de vigencia) y de primera ocupación de rehabilitación cuando se otorga para aquellas viviendas que son el resultado de una intervención o proceso de rehabilitación (que tiene también 15 años de vigencia).

vivienda de temporada (ciudades en las cuales existen muchos nómadas digitales, estudiantes, profesionales y empleados de grandes empresas que vivirán temporalmente en la ciudad, personas vinculadas con la organización de grandes eventos, personas que reciben tratamientos médicos especializados, y un largo etcétera de supuestos), de vivienda para segunda residencia (personas nacionales o extranjeras que las adquieren y la utilizan para segunda residencia en grandes municipios- no sólo en los turísticos de temporada- y también en ocasiones para alquiler turístico de terceros cuando no las ocupan), de vivienda para alquiler de habitaciones <sup>26</sup> (un mercado en el que confluyen los más desfavorecidos<sup>27</sup> y personas con un alto nivel de renta,<sup>28</sup> pero respecto de inmuebles de tipología, ubicación y calidad distintos) o de vivienda para usos turísticos sea toda la vivienda o mediante el alquiler turístico de habitaciones.

Los datos utilizados en la memoria para la declaración de zonas residenciales tensionadas acredita la estructura de la propiedad del parque residencial en alquiler para vivienda principal (lo cual no dudamos que sea suficiente a los efectos de la finalidad de la memoria), pero los inmuebles urbanos de uso residencial a que hace referencia la LDV 2023, toma como base de información el catastro y como explicaremos la lógica

---

26. Ver informaciones periodísticas basadas en la oferta que aparece en el portal Idealista «La oferta de habitaciones anunciadas en Barcelona ya supera a la de pisos en alquiler tradicional» <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20240401/oferta-habitaciones-anunciadas-barcelona-supera-alquiler-99997611> Y la información que ofrece ese portal inmobiliario «La oferta de habitaciones en piso compartido crece un 42% en el último año» <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/02/13/810911-la-oferta-de-habitaciones-en-piso-compartido-crece-un-42-en-el-ultimo-ano>

27. «Familias enteras en una habitación, la realidad de muchos latinoamericanos en España» <https://www.lavanguardia.com/vida/20240203/9512260/acceso-vivienda-familias-enteras-habitacion-latinoamericanos-espana.html>

28. Es fácil localizar en internet anuncios de alquiler de habitaciones de lujo en pisos compartidos <https://www.milanuncios.com/pisos-compartidos-en-barcelona/lujo.htm>

de la definición de la legislación catastral (la identificación de los bienes inmuebles a efectos fiscales, la valoración del suelo y de las edificaciones también a efectos fiscales y en relación a la valoración de las edificaciones ponderar el valor relativo de cada uno de los usos a que se destina de manera preferente el bien inmueble) no coincide con las viviendas que se destinan efectivamente al alquiler como vivienda principal y que han realizado el correspondiente depósito de la fianza.

De ello se derivará que una persona física o jurídica puede ser titular de un gran número de bienes inmuebles urbanos de uso residencial identificados con la correspondiente referencia catastral y no destine ninguno al arrendamiento como vivienda principal o tan solo una parte, o una persona física sea propietaria de su vivienda principal y de una o dos segundas residencias y además alquile inmuebles urbanos de uso residencial para habitaciones o para usos turísticos del resto de viviendas de las que es propietario. El cómputo como gran tenedor incorporará todos los bienes inmuebles de uso residencial con independencia del uso a que se destinen, siempre que respondan a la tipología constructiva de edificio de viviendas o viviendas unifamiliares y cumpla por ello con los requisitos de funcionalidad seguridad y habitabilidad exigidos por las normas de ordenación de la edificación y de las condiciones de habitabilidad.

Disponer de la información que diera respuesta a cuántas personas físicas o jurídicas afecta la ampliación del concepto de gran tenedor, en los municipios declarados zona de mercado residencial tensionado, incluyendo a los propietarios de entre 6 y 10 inmuebles urbanos de uso residencial, hubiera precisado solicitar esta información a la Administración del Estado que es la que gestiona el catastro, dado que es la legislación catastral y la base de datos que genera la que permite determinar cuáles son los inmuebles urbanos de uso residencial y la

superficie construida de uso residencial <sup>29</sup>, la titularidad de las cuales se acreditará con las certificaciones de localización y notas simples que emitan los Registradores de la propiedad y, es precisamente, es esa doble información (la del registro de la propiedad y la catastral) la que permite determinar que una concreta persona jurídica o física es un gran tenedor, con independencia del número de viviendas que haya alquilado y respecto de las cuales haya depositado el importe de la fianza exigida el artículo 36.1 LAU en una Administración pública<sup>30</sup>.

---

29. Sólo hay que ir a la página estadísticas catastrales(<https://www.catastro.hacienda.gob.es/esp/estadisticas.asp?var=menuleft3>) para saber `por ejemplo que en Cataluña hay 3.702.774 inmuebles urbanos de uso residencial y en la ciudad de Barcelona 698.627.

En base a la información catastral también se puede conocer esta información para cada uno de los municipios incluidos en la zona de mercado tensionado, establecer la titularidad de los inmuebles y determinar cuántos de los titulares lo son de un concreto número de inmuebles y que superficie de suelo residencial significa, ello por comunidades autónomas o por municipios.

Lo que debe hacerse es traducir esta información en viviendas e interpretar el concepto de gran tenedor que se establece en el artículo 3k) LDV 2023.

30. El Ministerio ha sintetizado en que entes y órganos administrativos hay que depositar la fianza en cada una de las comunidades autónomas indicando que en Asturias Cantabria Murcia Navarra y la Rioja no es obligatorio en estos momentos depositar la fianza

<https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/alquiler/deposito-de-fianzas>

En Cataluña el depósito de fianzas el INCASOL se regula en la Ley 13/1996 como ya hemos señalado

**III. EL ARTÍCULO 3 K) LDV 2023: ES GRAN TENEDOR LA PERSONA FÍSICA O JURÍDICA QUE SEA TITULAR DE MÁS DE DIEZ INMUEBLES URBANOS DE USO RESIDENCIAL O UNA SUPERFICIE CONSTRUIDA DE MÁS DE 1.500 M<sup>2</sup> DE USO RESIDENCIAL, EXCLUYENDO EN TODO CASO GARAJES Y TRASTEROS**

En el artículo 3 de la LDV 2023, aparece el concepto vivienda en todos sus apartados salvo en dos, y uno de ellos es el apartado k) que define el concepto de gran tenedor, pudiéndose contar la palabra vivienda en más de cuarenta ocasiones a lo largo del precepto, a veces repetida de manera sucesiva en un mismo apartado del artículo. Por ello, es especialmente significativo y relevante para la interpretación del precepto que en el apartado k) se defina el gran tenedor, sin añadir el sustantivo de vivienda, y se indique que, a los efectos de lo establecido en esta ley, es gran tenedor la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Si la ley hubiera querido definir el gran tenedor como gran tenedor de viviendas sin más, así lo habría establecido y si hubiera querido establecer que la superficie construida de 1.500 m<sup>2</sup> tenía que ser de viviendas y no de uso residencial, así también lo habría precisado.

- 1. La STC 79/2024 no ha considerado contrario al sistema constitucional de competencia el artículo 3 k) LDV 2023 (objeto de análisis en el Fundamento 6 «Impugnaciones que atañen al estatuto básico de la propiedad de viviendas y en particular al régimen de los grandes tenedores»)**

El tenor literal del primer párrafo del artículo 3 LDV 2023 se podía considerar de dudosa constitucionalidad a tenor del carácter básico de la ley al amparo de los artículos 149 1.1 y 149

1.13 CE, cuando establece» (las definiciones los son a los efectos de lo dispuesto en esta ley), en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas», con lo cual una norma autonómica prevalece sobre una norma básica estatal, y la norma estatal tiene carácter supletorio.

La STC 79/2024 examina en el Fundamento 6 de manera conjunta el artículo 3 k), el artículo 19 y artículo 11. 1 e) LDV 2023, y afirma que la definición de gran tenedor es vital para la aplicación de la Ley en cuanto constituye una categoría sobre la que se fundamentan otros preceptos legales, (así, las disposiciones finales quinta y sexta,) y que la definición de gran tenedor de la letra k), resulta imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad sobre ella, enmarcándose en el ejercicio de la competencia que corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE. Sin ella, no pueden comprenderse señala, determinadas obligaciones que se imponen en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas, ni las medidas que se establecen en relación con las notificaciones de lanzamiento, la admisibilidad de acciones de recuperación posesoria, la subasta de bienes o las limitaciones extraordinarias de actualización de la renta de ciertos contratos de arrendamiento.

La STC 79/2024 establece que la existencia de la definición de gran tenedor de vivienda en la LDV 2023, en nada obsta que las comunidades autónomas puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito, para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda (es muestra de ello, señala la sentencia, lo dispuesto en el art. 19.2 de la Ley, no impugnado en el recurso, que reconoce expresamente que, en las zonas de mercado tensionado, la consideración de gran tenedor tendrá que ser definida en la memoria que acompañe la propuesta de declaración de la zona y podrá incorporar criterios adicionales a los del art. 3 k) acordes a las características de ésta o a la normativa autonómica).

La regulación impugnada está, pues, muy lejos de cercenar, afirma, el desarrollo de una política autonómica propia en materia de vivienda, que es lo que les corresponde a las comunidades autónomas al asumir las competencias a que se refiere el art. 148.1.3 CE (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2). Se trata, por tanto, concluye, de un legítimo ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, en conexión con el art. 33.2 CE y se declara constitucional.

La sentencia no entra a ponderar en relación con este apartado k) del artículo 3, la prescripción inicial del primer párrafo del precepto que ya hemos reseñado, según la cual las definiciones de este artículo lo son a los efectos de esta ley, en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas.

La propia argumentación en la STC 79/2014 de la constitucionalidad de la definición de gran tenedor fundamentada en el artículo 149.1.1 CE, y el hecho de que la definición es imprescindible para la aplicación de preceptos de la propia ley y de la de Enjuiciamiento Civil, hace que no puedan ser sustituida por definiciones autonómicas que, de existir, lo serán, en palabras de la sentencia, para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda. De la sentencia se desprende que, con independencia del redactado de a prescripción inicial del primer párrafo del artículo 3, la definición establecida en el apartado k), no pueda ser sustituida por otra definición de gran tenedor establecida en la legislación autonómica, que tendrá necesariamente otro ámbito objetivo distinto al de la definición de ese apartado, que se proyecta sobre las obligaciones que se imponen en LDV 2023 a los propietarios que se hallan comprendidos en esa definición.

Esto significa que la aplicación del concepto de gran tenedor en las zonas declaradas como áreas residenciales tensionadas puede tener criterios adicionales establecidos por las administraciones públicas competentes para realizar esa declaración, a tenor de lo que dispone el artículo 19.2 LDV 2024, pero no pueden ser sustituida por definiciones establecidas en la legis-

lación autonómica, ni tampoco para proceder a su aplicación en el ámbito de la legislación procesal y de arrendamientos urbanos también regulada específicamente en las disposiciones adicionales de la LDV y de competencia estatal.

De la doctrina de STC 79/2024 se deducen dos conclusiones:

- a) la supuesta prevalencia de las normas autonómicas establecida en el primer párrafo del artículo 3 no es aplicable al apartado k), y
- b) las definiciones de la legislación catalana de gran tenedor de vivienda (como por ejemplo la establecida en el artículo 5 apartado 9 de la Ley 24/2015, que además no coincide en la delimitación del bien objeto de propiedad definido en el artículo 3k), no pueden ser aplicadas para definir los deberes del gran tenedor en las áreas residenciales tensionadas definidas de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la LDV 2023, y los correlativos derechos de los arrendadores y posibles arrendadores; ni tampoco para definir los deberes de los grandes tenedores (y los correlativos derechos de los demandados que se derivan de aquellos), en los juicios verbales para retener o recobrar la posesión de bienes inmuebles, los juicios ejecutivos sobre bienes inmuebles hipotecados o pignorados y los procedimientos de apremio mediante subasta judicial de bienes inmuebles.<sup>31</sup>

---

31. El voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don César Tolosa Tribiño considera que las definiciones de «vivienda protegida», «vivienda asequible» y «gran tenedor» del art. 3, letras f), g) y k), son inconstitucionales por las mismas razones que la sentencia aplica (correctamente señalan) al art. 16, es decir, por su carácter supletorio en una materia de competencia autonómica (vivienda) que el Estado no puede regular supletoriamente (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 6, y 61/1997, FJ 12). Esto es lo que hace según este voto particular, el art. 3 que, al igual que hace el art. 16, que reconocen que las definiciones que puedan establecer las comunidades autónomas «prevalecerán» sobre las de la ley estatal.

## 2. La Exposición de motivos de la LDV 2023

En la Exposición de motivos de la Ley al describir el contenido del título I se indica que «Entre otros aspectos, en zonas de mercado residencial tensionado se introduce un deber legal de información por parte de los grandes tenedores, a requerimiento de la Administración competente en materia de vivienda»(sin indicarse expresamente que sean grandes tenedores de «vivienda» como hará el artículo 19 de la Ley), señalando que se trata de un deber asociado al derecho de propiedad de la vivienda (la suma de la utilidad privada y la función social del derecho de la propiedad de la vivienda).

A su vez, en este apartado de la Exposición de Motivos de descripción del título I, se señala expresamente « (...) la definición de carácter general del concepto de «gran tenedor», como la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup>, en los términos ya recogidos en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19». Esta afirmación no es del todo exacta porque el Real decreto ley 11/2002 se refería a 10 inmuebles urbanos o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup>, sin indicación sobre el uso residencial ni del inmueble ni de la superficie<sup>32</sup>, aunque el con-

---

32. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Artículo 4. Aplicación automática de la moratoria de la deuda arrendaticia en caso de grandes tenedores y empresas o entidades públicas de vivienda.

1. La persona arrendataria de un contrato de vivienda habitual suscrito al amparo de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que se encuentre en situación de vulnerabilidad económica, tal y como se define en el artículo siguiente, podrá solicitar de la persona arrendadora cuando esta sea una empresa o entidad pública de vivienda o un gran tenedor, entendiéndose por tal la persona física o jurídica que sea titular de más de **diez inmuebles urbanos**, excluyendo garajes y trasteros, o **una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup>**,

texto en que se realiza esta afirmación (el artículo 4.1 Del Real decreto ley 11/2002) permitía interpretar que se trataba de inmuebles urbanos que tuvieran la consideración de la vivienda y la superficie construida también lo fuera de vivienda , porque el precepto permitía solicitar una prórroga cuando la arrendadora fuera «una empresa o entidad pública de vivienda o un gran tenedor ...(...)». Este precepto que se cita como precedente en la Exposición de motivos, ya pone de manifiesto la dificultad del legislador estatal para poder definir con precisión y de manera homogénea para todo el Estado el concepto de gran tenedor.

A su vez la Exposición de motivos también señala que «(...) acotándose (el concepto de gran tenedor) en el texto de la ley a aquellos inmuebles y superficie que sea de uso residencial. Si bien, se especifica que tal definición general podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado, pudiendo alcanzar a titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial que estén ubicados en dichos entornos», sin que se justifique, en la Exposición de motivos, el por qué no se reduce tan bien a la mitad la exigencia de los 1500 m de superficie construida de uso residencial.

En la Exposición de motivos ya no va a aparecer la expresión gran tenedor hasta la descripción y justificación de la disposición final primera de la ley, que establece un régimen singular de los arrendamientos urbanos en las áreas declaradas de mercado residencial tensionado, en el cual régimen la consideración de gran tenedor tiene relevancia. El tenor literal de la Exposición de motivos, en este punto, señala:

*«Asimismo, en estas zonas de mercado residencial tensionado, cuando el propietario sea un gran tenedor, o en el caso de viviendas que no hubiesen estado arrendadas como vivienda habitual*

---

hasta el 28 de febrero de 2022, el aplazamiento temporal y extraordinario en el pago de la renta, siempre que dicho aplazamiento o la condonación total o parcial de la misma no se hubiera conseguido ya con carácter voluntario por acuerdo entre ambas partes.

*en los últimos cinco años cuando ello se justifique en la declaración de la zona, no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia, cuya aplicación se define a través de una nueva disposición transitoria que se introduce en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.»*

*«En la misma disposición final primera se introducen también determinadas mejoras en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda a través de diferentes modificaciones de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Entre ellas, se puede destacar la introducción de una prórroga extraordinaria de un año al término del contrato, que podrá solicitarse en situaciones acreditadas de vulnerabilidad social y económica cuando el arrendador sea un gran tenedor de vivienda, así como el establecimiento de la obligación de que los gastos de gestión inmobiliaria y los de formalización del contrato sean a cargo del arrendador.»*

La expresión *gran tenedor de vivienda* solo aparece en la Exposición de motivos en el fragmento transcrito, y por tanto, es difícil apoyar en la Exposición de motivos una interpretación que no sea la literal (inmueble de uso residencial y no vivienda) y sustituirla por una finalista que entienda que el concepto de gran tenedor de inmuebles de uso residencial o de 1500 m<sup>2</sup> de superficie construida de uso residencial, se refiere a tenedor de viviendas (que son conceptos jurídicos distintos).

### **3. El artículo 19 LV 2023<sup>33</sup> intitulado «Colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado»**

En el articulado de la ley la expresión gran «tenedor de viviendas» sólo se utiliza en artículo 19, intitulado «Colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado». En el primer apartado de este precepto se establece que, en desarrollo del servicio de interés general, los grandes tenedores de vivienda tendrán la obligación de colaborar con las administraciones públicas competentes en materia de vivienda y a en las zonas de mercado residencial tensionado, y deberán suministrar información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad que se encuentren en estas zonas de mercado residencial tensionado. Este precepto ha de interpretarse de conformidad con el artículo 11.1.e) que establece el derecho de propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social e incorpora el deber, si la vivienda se ubica en una zona de mercado residencial tensionado, de cumplir las obligaciones de colaboración con la Administración competente y suministro de información en los términos establecidos en el título II de la ley. Se vuelve

---

33. El apartado 3 de este artículo ha sido declarado inconstitucional por la sentencia 79/2024 con el argumento que las previsiones del art. 19.3 de la Ley que se refieren a la información que como mínimo ha de incluir la obligación que configura el artículo con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado no encuentran cobertura en el art. 149.1.1 CE y tampoco, por su naturaleza no económica (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5) en el art. 149.1.13 CE, debiendo declararse inconstitucionales y nulas. El Tribunal Constitucional considera que puesto que corresponde a la comunidad autónoma decidir si desea intensificar las obligaciones de información de los grandes tenedores respecto a las viviendas que se encuentran en zonas específicas, debe corresponderle también decidir qué información requerir en su caso respecto a su uso y destino, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.1, y máxime cuando, de acuerdo con el art. 19.4, la información sirve para establecer, en caso de quererlo así, fórmulas de colaboración con los propietarios.

a utilizar el concepto vivienda y no el de bien urbano de uso residencial.

Esta información no se limita a las viviendas arrendadas para vivienda principal sino al conjunto de inmuebles que deben ser calificados de vivienda y que son susceptibles como ya hemos reseñado de múltiples usos alternativos al de la vivienda principal. Se trata, en definitiva, de una información relevante para poder determinar los aspectos que tensionan al alza el precio de venta y alquiler de los inmuebles destinados a vivienda principal y adoptar medidas para contener los incrementos de precio. Además, para interpretar el artículo debe advertirse que las administraciones que declaran las zonas de mercado residencial tensionado son las comunidades autónomas, disponen de bases de datos de los actos que exigen calificarlas como vivienda y no precisan de la información catastral para determinar el número y la titularidad de viviendas en las zonas declaradas de mercado residencial tensionado, que no por ello deja de serles de gran utilidad.

#### **4. Los restantes preceptos de la Ley**

Salvo en el precepto reseñado en el apartado anterior, la LDV 2023 utiliza el concepto de «gran tenedor o grandes tenedores de vivienda en los términos previstos por el artículo 3.K) de la Ley de la vivienda», en concreto en:

- La disposición transitoria tercera que regula los procedimientos suspendidos en virtud de los artículos 1 y 1 bis del Real decreto ley 11/2020.
- En el redactado del artículo 10 LAU que regula la prórroga del contrato, con el redactado establecido en la disposición final primera.
- En el apartado 7 añadido al artículo 17 LAU que establece que, en las zonas de mercado residencial tensionado, el nuevo contrato no puede exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia.

- En el nuevo redactado del apartado 6, apartado b) del artículo 439 LEC I, que condiciona la interpretación del resto de apartados en las que se utiliza el concepto gran tenedor sin más y también condiciona la interpretación de los apartados 1 bis y 5 del artículo 441LEC que también tienen una nueva redacción<sup>34</sup>.
- En el redactado del artículo 655 bis LEC<sup>35</sup> relativo a la subasta de bienes inmuebles
- En el redactado de la disposición final sexta relativa a la limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda, en la cual se da una nueva redacción al artículo 46 del Real decreto ley 6 2022 y dónde se vuelve a indicar que se aplica al gran tenedor en los términos que establece el artículo 3 k de la Ley 12 /2023.

Es decir, en todos los preceptos en los que la consideración de gran tenedor va a comportar límites a la libertad de pactos en materia de contratos de arrendamiento urbano, obligaciones de los propietarios en ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, o derechos para los arrendadores de vivienda principal, se utiliza la expresión «gran tenedor o grandes tenedores de vivienda en los términos previstos por el artículo 3.k) de la ley de la vivienda» (una definición amparada competencialmente en el artículo 149.1.1 CE), con la finalidad, creemos, de objetivar y simplificar al máximo la delimitación de quién sea gran tenedor y quién no lo sea, para lo cual utiliza un concep-

---

34. Es cierto que en el redactado de algunos de los nuevos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento civil simplemente se señala gran tenedor -y debe interpretarse que se refiere al previo concepto utilizado de gran tenedor en los términos establecidos en el artículo 3 k de la ley 12/2023 o directamente al concepto del artículo 3 k)-, y en uno de los preceptos gran tenedor sin otro sustantivo o consideración (esto sucede en el apartado dos del artículo 685 LEC que regula la demanda que se acompaña al título o títulos de crédito que permiten el despacho de la ejecución).

35. El artículo fue declarado nulo por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

to que adquiere sustantividad en la legislación sobre el catastro inmobiliario.

## **5. La legislación del Catastro Inmobiliario**

La Exposición de motivos de la Ley del Catastro Inmobiliario —LCI— (el texto refundido aprobado Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que ha sido objeto de diversas modificaciones ), pone de relieve el hecho que el Catastro Inmobiliario se ha convertido en una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las Administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general; que es de utilización generalizada para la gestión o el control de subvenciones nacionales o comunitarias, y que la información gráfica y la identificación catastral de las fincas se ha incorporado tanto a las actuaciones notariales como al Registro de la Propiedad<sup>36</sup>.

---

36. En relación con este aspecto es determinante la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo 13/2015.

DELGADO RAMOS Joaquín *Objetivos que proclama y reformas que introduce la Ley 13/2015, de reforma de la legislación registral y catastral* Revista de Derecho Civil, ISSN 2341-2216, Vol. 3, núm. 1 (enero-marzo, 2016), 2016, pp. 133-163.

Este autor señala que «Antes de la aprobación de esta norma la delimitación gráfica de las fincas registrales era, generalmente, potestativa y no obligatoria, y además se permitía aportar bases gráficas no georreferenciadas, como por ejemplo los planos de una división o de una reparcelación. Con la nueva regulación, se aumenta el número de supuestos en los que la identificación geográfica es requisito indispensable para la inscripción registral. A partir de su entrada en vigor, ello es imprescindible no sólo en los supuestos de inmatriculación o primera inscripción de fincas en el registro, sino absolutamente en todos los supuestos de apertura de folio registral, tales como segregaciones, divisiones, agrupaciones o agregaciones, reparcelaciones, etc. (art. 9.b), y, además, exigiendo también la delimitación geográfica de la superficie ocupada por las construcciones o instalaciones que se declaren en el interior de la finca (art. 202 pfo. segundo)» (p 135)

La aplicación y avances que ha conllevado la reforma de 2015 se examina en CALVO VÉRGEZ Juan *La necesaria armonización de la legislación hipotecaria y*

Si la LDV 2023 hubiera utilizado directamente el concepto de vivienda y no inmueble urbano de uso residencial y superficie construida de uso residencial, la base de datos para acreditar las que lo fueran no sería a nivel estatal ni uniforme y ni homogénea (ni sería susceptible de coordinar con facilidad con la titularidad de las fincas inscritas en el Registro de la propiedad), porque resultaría de la aplicación de los preceptos de la legislación de vivienda de las distintas comunidades autónomas que regulan los actos administrativos (las cédulas de habitabilidad o licencias o declaraciones responsables de primera ocupación y segunda ocupación según cuál sea la legislación de las distintas comunidades autónomas) que acreditan el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas a las viviendas, y que se emiten una vez obtenidas las autorizaciones administrativas (las licencias urbanísticas de obra) exigidas a los edificios de obra nueva y las obras de intervención en las edificaciones existentes que alteran su configuración arquitectónica. Hay que advertir que como hemos señalado las cédulas de habitabilidad o las declaraciones responsables de primeras y segundas ocupaciones de vivienda se han de ir obteniendo de manera sucesiva y con los requisitos y condiciones que establece la legislación de cada comunidad autónoma<sup>37</sup>.

---

*del Catastro inmobiliario. Reflexiones en torno a los avances alcanzados* Revista Aranzadi Doctrinal, ISSN 1889-4380, núm.10, 2020.

37. El artículo 132 de la Ley catalana 18/ 2007 del derecho a la vivienda , intitulado «Requisitos para transmitir o ceder el uso de viviendas» establece que los notarios, antes de autorizar la suscripción de un acto de transmisión o cesión de uso de viviendas, deberán exigir que se acredite que la vivienda dispone de cédula de habitabilidad vigente; del libro del edificio; que se han suscrito los seguros exigidos en la legislación de ordenación de la edificación y vivienda y que los transmitentes manifiesten que han cumplido con los requisitos de información y documentación exigidos en el proceso previo a la transacción. Este precepto también establece las excepciones a la exigencia de cédula de habitabilidad cuando los adquirentes exoneren de forma expresa de esta obligación a los transmitentes cuando la vivienda usada o preexistente deba ser objeto de rehabilitación o de derribo o cuando el destino del inmueble o entidad objeto de transmisión no sea el del uso como vivienda, si el transmitente y el adquirente lo reconocen de forma expresa.

La LCI establece el concepto de inmueble en el artículo 6, el de inmueble urbano en el artículo 7 y los distintos usos ponderados para determinar el valor catastral de los inmuebles urbanos, están sintetizados en el cuadro de coeficientes del valor de las construcciones que cierra el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana<sup>38</sup>.

La competencia en materia de vivienda atribuida a las comunidades autónomas ha conllevado que hayan regulado de manera generalizada las autorizaciones administrativas o declaraciones responsables que permitir controlar que los inmuebles con destino a vivienda cumplen los requisitos de calidad exigidos por el ordenamiento jurídico y, en todo caso, los de habitabilidad. De hecho, todas las comunidades autónomas, al asumir competencia exclusiva sobre vivienda asumieron también la competencia para el otorgamiento, en su caso, de las cédulas de habitabilidad. En relación con la normativa autonómica, debe dejarse constancia de que con posterioridad a la asunción de las competencias sobre vivienda, momento en el que regularon la cédula de habitabilidad, diversas comunidades autónomas precedieron a suprimir la exigencia de la cédula de habitabilidad y regularon en su sustitución la licencia primero y, en su caso la declaración responsable después, de primera ocupación (por ejemplo Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana) y han regulado también la declaración responsable para la segunda y posteriores ocupaciones de viviendas (debe examinarse la legislación de vivienda de cada comunidad autónoma).

A modo de ejemplo, en la Comunidad valenciana se regula en el Decreto 12/2021, de 22 de enero, del Consell, de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas.

38. CUADRO DE COEFICIENTES DEL VALOR DE LAS CONSTRUCCIONES

USO	CLASE	MODALIDAD
1 RESIDENCIAL	1.1 VIVIENDAS COLECTIVAS de CARÁCTER URBANO	1.1.1 EDIFICACIÓN ABIERTA
		1.1.2 EN MANZANA CERRADA
		1.1.3 GARAGES, TRASTEROS Y LOCALES EN ESTRUCTURA
	1.2 VIV. UNIFAMILIARES de CARÁCTER URBANO	1.2.1 EDIFICACIÓN AISLADA O PAREADA
		1.2.2 EN LÍNEA O MANZANA CERRADA
		1.2.3 GARAGES Y PORCHES EN PLANTA BAJA
	1.3 EDIFICACIÓN RURAL	1.3.1 USO EXCLUSIVO DE VIVIENDA
		1.3.2 ANEXOS

El concepto de uso residencial aparece en este cuadro de coeficientes del valor, de acuerdo con el cual los inmuebles pueden tener los usos principales siguientes: 1 residencial, 2 industrial, 3 oficinas, 4 comercial, 5 deportes, 6 espectáculos, 7

2 INDUSTRIAL	2.1 NAVES DE FABRICACIÓN Y ALMACENAMIENTO	2.1.1 FABRICACIÓN EN UNA PLANTA
		2.1.2 FABRICACIÓN EN VARIAS PLANTAS
		2.1.3 ALMACENAMIENTO
	2.2 GARAGES Y APARCAMIENTOS	2.2.1 GARAJES
		2.2.2 APARCAMIENTOS
		2.2.3 ESTACIONES DE SERVICIO
3 OFICINAS	3.1 EDIFICIO EXCLUSIVO	3.1.1 OFICINAS MÚLTIPLES
		3.1.2 OFICINAS UNITARIAS
	3.2 EDIFICIO MIXTO	3.2.1 UNIDO A VIVIENDAS
		3.2.2 UNIDO A INDUSTRIA
	3.3 BANCA Y SEGUROS	3.3.1 EN EDIFICIO EXCLUSIVO
		3.3.2 EN EDIFICIO MIXTO
4 COMERCIAL	4.1 COMERCIOS en EDIFICIO MIXTO	4.1.1 LOCALES COMERCIALES Y TALLERES
		4.1.2 GALERÍAS COMERCIALES
	4.2 COMERCIOS en EDIFICIO EXCLUSIVO	4.2.1 EN UNA PLANTA
		4.2.2 EN VARIAS PLANTAS
	4.3 MERCADOS Y SUPERMERCADOS	4.3.1 MERCADOS
		4.3.2 HIPERMERCADOS Y SUPERMERCADOS
5 DEPORTES	5.1 CUBIERTOS	5.1.1 DEPORTES VARIOS
		5.1.2 PISCINAS
	5.2 DESCUBIERTOS	5.2.1 DEPORTES VARIOS
		5.2.2 PISCINAS
	5.3 AUXILIARES	5.3.1 VESTUARIOS, DEPURADORAS, CALEFACCIÓN, etc.
	5.4 ESPECTÁCULOS DEPORTIVOS	5.4.1 ESTADIOS, PLAZAS DE TOROS
5.4.2 HIPÓDROMOS, CANÓDROMOS, VELÓDROMOS, etc.		
6 ESPECTÁCULOS	6.1 VARIOS	6.1.1 CUBIERTOS
		6.1.2 DESCUBIERTOS
	6.2 BARES MUSICALES SALAS de FIESTAS DISCOTECAS	6.2.1 EN EDIFICIO EXCLUSIVO.
		6.2.2 UNIDO a OTROS USOS
	6.3 CINES Y TEATROS	6.3.1 CINES
		6.3.2 TEATROS
7 OCIO Y HOS- TELERÍA	7.1 CON RESIDENCIA	7.1.1 HOTELES, HOSTALES, MOTELES
		7.1.2 APARTHOTELES, BUNGALOWS
	7.2 SIN RESIDENCIA	7.2.1 RESTAURANTES
		7.2.2 BARES Y CAFETERÍAS
	7.3 EXPOSICIONES Y REUNIONES	7.3.1 CASINOS Y CLUBS SOCIALES
		7.3.2 EXPOSICIONES Y CONGRESOS

ocio y hostelería, 8 sanidad y beneficencia, 9 culturales y religiosos y 10 edificios singulares catastrales.

Dentro del uso residencial a efectos de valoración se establecen las subdivisiones siguientes:

1.1 VIVIENDAS COLECTIVAS DE CARÁCTER URBANO	1.1.1 EDIFICACIÓN ABIERTA 1.1.2 EN MANZANA CERRADA 1.1.3 GARAGES, TRASTEROS Y LOCALES EN ESTRUCTURA
1.2 VIV. UNIFAMILIARES DE CARÁCTER URBANO	1.2.1 EDIFICACIÓN AISLADA O PAREADA 1.2.2 EN LINEA O MANZANA CERRADA
1.3 EDIFICACIÓN RURAL	1.3.1 USO EXCLUSIVO DE VIVIENDA 1.3.2 ANEXOS

Hay que advertir que el concepto de uso residencial que utiliza la legislación catastral no coincide con el concepto de uso residencial en la legislación del suelo y rehabilitación urbana y en el planeamiento urbanístico, con lo cual si se quisiera interpretar la ley de la vivienda desde la perspectiva de la legislación urbanística el uso residencial no sería coincidente con el uso de vivienda, contrariamente a lo que sucede en la legislación catastral en la que residencial se identifica con vi-

8 SANIDAD Y BENEFICENCIA	8.1 SANITARIOS con CAMAS	8.1.1 SANATORIOS Y CLÍNICAS 8.1.2 HOSPITALES
	8.2 SANITARIOS VARIOS	8.2.1 AMBULATORIOS Y CONSULTORIOS 8.2.2 BALNEARIOS, CASAS de BAÑOS
	8.3 BENEFICOS Y ASISTENCIA	8.3.1 CON RESIDENCIA (Asilos, Residencias, etc.) 8.3.2 SIN RESIDENCIA (Comedores, Clubs, Guarderías, etc.)
9 CULTURALES Y RELIGIOSOS	9.1 CULTURALES con RESIDENCIA	9.1.1 INTERNADOS 9.1.2 COLEGIOS MAYORES
	9.2 CULTURALES sin RESIDENCIA CULTURALES sin RESIDENCIA	9.2.1 FACULTADES, COLEGIOS, ESCUELAS 9.2.2 BIBLIOTECAS Y MUSEOS
	9.3 RELIGIOSOS	9.3.1 CONVENTOS Y CENTROS PARROQUIALES 9.3.2 IGLESIAS Y CAPILLAS

vienda colectiva de carácter urbano y vivienda unifamiliar de carácter urbano.<sup>39</sup>

La legislación catastral establece los criterios para determinar el concepto de inmueble urbano y rústico y procede a establecer las reglas de valoración del suelo y de las edificaciones y ello se concretará en una referencia catastral del bien inmueble, el establecimiento del valor del suelo y de la edificación, la incorporación de los datos en una base que permite obtener la localización del bien inmueble, el año de construcción de las edificaciones, en el caso del uso residencial si se trata viviendas colectivas o viviendas unifamiliares, y cuando la finca de vivienda colectiva no ha sido objeto de división en propiedad horizontal, se establece el uso predominante -en este caso el residencial- y los usos de los distintos departamentos o elementos susceptibles de ser diferenciados en un edificio de vivienda colectiva cuando el catastro tiene información suficiente.<sup>40</sup>

---

39. Así por ejemplo:

-El artículo 2 apartado 6 LSRU que al definir el edificio de tipología residencial de vivienda colectiva establece se entiende incluida en esta tipología, el edificio destinado a ser ocupado o habitado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias.

-Las normas urbanísticas del Plan General metropolitano de Barcelona 1976 definen el uso de vivienda y el uso residencial de manera diferenciada:

«Article 276 - Ús d'habitatge L'habitatge és l'edifici o part d'un edifici destinat a allotjament o residència familiar (...) Article 277 - Ús residencial 1. És l'ús que correspon a aquells edificis que es destinen a allotjaments comunitaris, com són residències, asils, llars de vells, de matrimonis o de joventut i a l'allotjament temporal per a transeünts, com poden ser hotels, apart-hotels, motels i, en general, els del ram de l'hostaleria. 2. S'inclou a l'ús residencial el relatiu a la residència mòbil que es desenvolupa en espais lliures d'edificació amb serveis complementaris tals com càmpings, caravànings o similars.»

40. Ejemplos extraídos al azar de inmuebles urbanos de uso residencial sin división en propiedad horizontal que tienen una única referencia catastral y son considerados a efectos de la legislación catastral como una un único inmueble urbano y a pesar de ello se describen en la ficha catastral los distintos departamentos con destino a usos comerciales, de almacén o de vivienda: referencia catastral 0826206DF3802F0001U1 o 8038801DF2883G 0001GI.

En los supuestos de edificios de viviendas colectivas de carácter urbano en las que no se ha realizado la división en propiedad horizontal, la información del catastro sobre las distintas dependencias o apartamentos destinados a usos diversos, entre otros el de vivienda, no es tan preciso como el que resulta una vez se ha realizado la división en propiedad horizontal y se ha inscrito en el Registro de la propiedad y ello podría explicar que se utilice en el artículo 3k) LDV 2023, el concepto de inmueble urbano de uso residencial, siempre con el límite de no superar los 1500 m<sup>2</sup> de superficie construida de uso residencial.

El artículo 6 LCI establece «a los exclusivos efectos catastrales, tiene la consideración de bien inmueble la parcela o porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios pro indiviso y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito, cualquiera que sea su dueño, y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble» Este concepto es prácticamente igual al de finca establecido en la LSRU<sup>41</sup>.

---

Asimismo, se pueden localizar sin dificultad el listado de referencias catastrales de inmuebles que son el resultado de haber realizado la división de Propiedad Horizontal en una vivienda colectiva de viviendas y cada una de estas referencias catastrales acompañará un uso predominante que, para el caso de que sea residencial, se referirá a una vivienda.

41. Artículo 26 LSRU. Formación de fincas y parcelas, relación entre ellas y complejos inmobiliarios.

1. Constituye:

a) Finca: la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral.

b) Parcela: la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente.

Para la aplicación del concepto de gran tenedor establecido en al LDV 2023 es importante destacar el apartado dos a) del artículo 6 LCI, cuando señala que también son bienes inmuebles los elementos privativos que sean susceptibles de aprovechamiento independiente sometidos al régimen especial de propiedad horizontal.

Por tanto, de acuerdo con la LCI: a) es un bien inmueble urbano de uso residencial una unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso que no se ha sometido al régimen de propiedad horizontal; y b) también es un bien inmueble urbano de uso residencial cada uno de los elementos privativos que resulten de su división en propiedad horizontal.

Mientras no se produce la división en régimen de propiedad horizontal, en la base de datos catastral y de acuerdo con la definición del artículo 6 LCI, el inmueble de viviendas colectivas que dispone efectivamente de distintas viviendas, si no se ha realizado la división en régimen de propiedad horizontal, será un único bien inmueble urbano de uso residencial, y para este caso entendemos que la LDV 2023 establece, como mecanismo corrector, la superficie construida de 1500 m<sup>2</sup> de uso residencial para considerar a su titular gran tenedor.

El artículo 7 establece los criterios para determinar qué bienes inmuebles son urbanos y qué bienes inmuebles son rústicos, de acuerdo con el cual, son inmuebles urbanos aquellos que de acuerdo con la legislación del suelo y rehabilitación urbana y la legislación urbanística autonómica se emplazan en suelo urbanizado —urbano— y urbanizable.

A los efectos que a nosotros nos interesa, el inmueble urbano de uso residencial, es la finca emplazada en el suelo urbano o urbanizable, de vivienda unifamiliar o de viviendas colectivas atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso que no se ha sometido al régimen de propiedad horizontal, y si se ha sometido al régimen de propiedad horizontal, son inmuebles urbanos de uso residencial los elemen-

tos privativos que sean susceptibles de aprovechamiento independiente.<sup>42</sup>

---

42. No es el objeto de esta comunicación examinar el concepto «titularidad» de los bienes inmuebles urbanos de uso residencial.

Por ello nos limitamos a reseñar la información orientadora para tomar una posición:

- El artículo 9 LCI considera titulares de los inmuebles urbanos de uso residencial, a quien ostente la titularidad del derecho de propiedad plena o menos plena, la concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos en que se halla afecto; el derecho real de superficie y el derecho real de usufructo.

- Los Criterios orientadores aprobados por los jueces de primera instancia de Barcelona, con motivo de la entrada en vigor de la ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (accesibles en: [https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-contingut-generic/Unificacion-Criterios-Ley-Vivienda\\_-Version-definitiva.pdf](https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-contingut-generic/Unificacion-Criterios-Ley-Vivienda_-Version-definitiva.pdf), última consulta mayo 2024) adoptados de manera mayoritaria reunidos en Junta sectorial de 29 de junio de 2023, criterios prestan especial atención a las consecuencias procesales de la definición de gran tenedor, establecen

«6.-) Concepto de gran tenedor - titularidad de diez o más inmuebles, o de una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial

A los efectos de aplicar los requisitos de procedibilidad y determinar si la parte demandante es gran tenedor o no, a la hora de hacer el cómputo de diez o más inmuebles (o el que resulte en caso de declaración de entorno de mercado residencial tensionado), computarán las titularidades de derechos reales que conlleven por sí solas la facultad de uso y disfrute del inmueble, o la posibilidad de hacer actos de administración ordinaria sobre el mismo.

Así, se incluirán en el cómputo las situaciones de usufructo.

En el caso de titularidades compartidas, se incluirán en el cómputo las propiedades de una parte alícuota superior al 50% (art. 552-7 CCCat). En el caso de titularidades compartidas, para alcanzar el cómputo de los 1.500 metros cuadrados de uso residencial, se deberá hacer el cálculo teniendo en cuenta las partes alícuotas, incluyendo todas las fincas sobre las que tenga alguna cuota de participación.

Justificación: Parece claro que el concepto de «titularidad» no es sinónimo de la plena propiedad del 100% de un inmueble. Es necesario adoptar un criterio que sirva para hacer compatibles el derecho a la tutela judicial efectiva y la protección a las familias vulnerables. Además, hay que tener en cuenta que, entre los requisitos de admisibilidad exigibles al gran tenedor, se incluye la obligación de acudir a un trámite previo de conciliación o intermediación en caso de ocupantes vulnerables. Para que ese trámite pueda tener sentido y sea eficaz, y la parte actora pueda alcanzar algún compromiso con la demandada, es preciso que

Para cerrar la descripción de la legislación catastral es importante referirse a la norma 20 «Cuadro de coeficientes del

---

su titularidad abarque una posibilidad real de uso y disfrute del inmueble, o de administración ordinaria del mismo.

A la hora de hacer el cálculo de los 1.500 metros cuadrados, se sigue por analogía el criterio ya adoptado por el legislador catalán en el art. 5.9.d) de la Ley 24/2015, de 29 de julio.»

En relación con los bienes propiedad de comunidades de bienes hay opiniones doctrinales que no comparten la aplicación analógica del artículo .9.d) de la Ley 24/2015, de 29 de julio.». Ver FUENTES-LOJO RIUS Alejandro «¿Puede una comunidad de bienes ser considerada gran tenedor?» Actualidad Civil, N° 7, Julio de 2023, en el que se concluye que «La totalidad de los expertos encuestados (4/4) opina que para calificar una comunidad de bienes de gran tenedor de viviendas a efectos de la Ley 12/2023 sus integrantes deben ser de forma conjunta y mancomunada, titulares de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o de más de 1.500 metros cuadrados de superficie construida de uso residencial. Para su cómputo, se deberán incluir los inmuebles en condominio o copropiedad integrantes de la comunidad de bienes, pero no las fincas de las que sean titulares en pleno dominio los componentes de la comunidad de bienes, o de las que sean copropietarios con terceros»

- La legislación autonómica catalana define los grandes tenedores i/o la titularidad de vivienda sen:

a) El artículo 5 apartado 9 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética que se aplica para dar cumplimiento a las prescripciones de ese artículo, y para definir las personas físicas y jurídicas que deben inscribirse en el Registro de grandes tenedores de vivienda creado por la Disposición adicional vigésima séptima de la Ley catalana 18/2007 del derecho a la vivienda, define a los grandes tenedores de vivienda del modo siguiente:

«9. A efectos de la presente ley, se entiende que son grandes tenedores de viviendas:

a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.

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

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

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

valor de las construcciones» del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Esta norma establece que cuando en un edificio existan locales en los que el uso a que están destinados no se corresponda a su tipología constructiva (por ejemplo, señala, expresamente, oficinas ubicadas en locales de viviendas, comercio en viviendas, etc.) se aplicará a dichos locales el valor que corresponda a su tipología constructiva.

Es decir, para la legislación catastral el bien inmueble de uso residencial, es aquel cuya tipología constructiva es el de la vivienda con independencia del uso al que se destine y por

---

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

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

d) Las personas físicas que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado, con las mismas excepciones que establecen para las personas jurídicas los puntos 1.º y 2.º de la letra b).

9 bis. A los efectos de la presente ley, se entiende por grupo de empresas lo que determina el artículo 42.1 del Código de comercio, aprobado por el Real decreto de 22 de agosto de 1885.»

b) Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012, que solo se aplica a las personas jurídicas, imputa la titularidad de la vivienda a los efectos de devengar el impuesto a «las personas jurídicas titulares de un derecho de usufructo, de un derecho de superficie o de cualquier otro derecho real que otorgue la facultad de explotación económica de la vivienda.

- Son numerosas las leyes autonómicas de vivienda que definen el concepto de gran tenedor de vivienda (siempre refiriéndose a vivienda no a inmueble urbano de uso residencial) con objeto y finalidades muy diversas. Así el artículo 4 apartado i) de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears; artículo 16 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana; artículo 4 de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, artículo 98 de la Ley foral 10/2010, del derecho a la vivienda en Navarra y artículo 59 quarter de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia

ello, se incluirán en el cómputo de bienes inmuebles urbanos de uso residencial de un gran tenedor, cualquier bien inmueble cuya tipología constructiva sea la propia de una vivienda, sea cual sea el uso al que se destinen (vivienda principal, arrendamiento por temporada, despacho profesional, usos turísticos o cualquiera otros).

## 6. La disposición final quinta de la LDV 2023

La disposición final quinta de la LDV 2023 añade un nuevo apartado 6 en el artículo 439<sup>43</sup>, que establece que en los procedimientos de juicio verbal previstos en los 1.º, 2.º, 4.º y 7.º del apartado 1 del artículo 250, no se admitirán las demandas que pretendan la recuperación de la posesión de una finca, en las que no se especifique si el inmueble objeto de las mismas constituye vivienda habitual de la persona ocupante y si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda, en los términos que establece el artículo 3.k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. El precepto añade que en el caso de indicarse que no se tiene la condición de gran tenedor, a efectos de corroborar tal extremo, *se deberá adjuntar a la demanda certificación del Registro de la Propiedad en el que consten la relación de propiedades a nombre de la parte actora.*

A partir de esta previsión legal, los criterios orientadores aprobados por los jueces de primera instancia de Barcelona, con motivo de la entrada en vigor de la LDV 2023<sup>44</sup>, consideran que

*«(...) a los de efectos de determinar si la parte demandante es gran tenedor o no, a la hora de hacer el cómputo de diez o más*

---

43. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

44. Accesibles en: [https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-contingut-generic/Unificacion-Criterios-Ley-Vivienda\\_-Version-definitiva.pdf](https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-contingut-generic/Unificacion-Criterios-Ley-Vivienda_-Version-definitiva.pdf), última consulta mayo 2024.

*inmuebles (o el que resulte en caso de declaración de entorno de mercado residencial tensionado), computarán aquellas fincas identificadas en el Registro de la Propiedad, aunque físicamente estén divididas en varios y siempre que sean susceptibles de ser destinadas, en todo o en parte, a un uso residencial.*

*Así, en el caso de una finca registral que consista en un edificio compuesto de varias viviendas y/o locales, bastará con que exista una parte susceptible de ser destinada a vivienda para que se incluya en el cómputo, aunque en todo caso sólo contará como un único inmueble.*

*Justificación: A la hora de determinar si el demandante es gran tenedor o no, el legislador adopta como criterio la aportación de una certificación del Registro de la Propiedad en el que conste la relación de propiedades de la parte actora. Por tanto, el concepto de “inmueble de uso residencial” del art. 3.k) de la Ley ha de interpretarse en sentido registral, y no catastral, ni físico.»*

De las consideraciones transcritas no compartimos la afirmación final de que el inmueble de uso residencial del artículo 3 k de la ley, ha de interpretarse en sentido registral y no catastral.

En primer lugar, los criterios en este punto sólo hacen referencia a inmueble de uso residencial y olvidan el otro supuesto que obliga a considerar a un propietario gran tenedor, como es ser propietario de una superficie construida de 1500 m de uso residencial, supuesto que muy difícilmente pueden ser interpretado en sentido registral y no catastral.

El Registro de la propiedad es imprescindible para acreditar la titularidad (derecho de propiedad, nuda propiedad, de usufructo, de derechos de superficie o de cualesquiera otros derechos reales que le otorgue la facultad de explotación económica), de 5 o más, o 10 o más bienes inmuebles urbanos de uso residencial o de una superficie construida de 1500 m de uso residencial, pero ello no significa que la definición de estos conceptos resulte de la inscripción y descripción registral. Estos conceptos delimitan concretos bienes de acuerdo con la legislación catastral (edificios de vivienda colectiva sin división

en propiedad horizontal, con división en propiedad horizontal y edificios de viviendas unifamiliares y la superficie de metros cuadrados de vivienda de esos bienes) y respecto de estos concretos bienes de uso residencial o de una concreta superficie de uso residencial deberá aportarse certificación del Registro de la Propiedad.

En definitiva, que el apartado 6 en el artículo 439 LEC<sup>45</sup> exija una certificación del registro de la propiedad sobre los bienes de titularidad de la persona física o jurídica que presenta una demanda, no permite concluir que el concepto bien inmueble de uso residencial o 1500 m<sup>2</sup> de superficie de usos residencial, sean conceptos que derivan de la inscripción y descripción de la finca registral que en nuestro ordenamiento se caracteriza por el sistema de folio real.

El artículo 9 de la Ley Hipotecaria determina que el folio real de cada finca deberá incorporar el *código registral único de la misma* y los asientos del Registro contendrán información sobre las circunstancias relativas al sujeto, objeto y contenido de los derechos inscribibles, según lo establecido en el título y los asientos del registro. Creemos importante destacar que la información incluirá, de acuerdo con dicho precepto, una descripción detallada de la finca que incluya su ubicación física, naturaleza, linderos, superficie y, en el caso de edificaciones, el archivo registral del libro del edificio, excepto si su antigüedad lo exime y también se debe incluir *la referencia catastral del inmueble o inmuebles que formen parte de la finca, y si está coordinada gráficamente con el Catastro*.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Hipotecaria, *la base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral* y en los casos en que sea necesario incorporar una representación gráfica georreferenciada según lo indicado en el artículo 9, deberá presentarse, junto con el título inscribible, una certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca

---

45. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

(en el caso de que la representación gráfica catastral coincida con la descripción literaria de la finca, el Registrador la incorporará al folio real y notificará al Catastro la coordinación gráfica de la misma y si no hay correspondencia, se notificará al Catastro para que inicie el procedimiento necesario)<sup>46</sup>.

Los Registradores de la propiedad para dar cumplimiento a la certificación expresamente exigida en el apartado 6 en el artículo 439 LEC<sup>47</sup>, emiten la «Certificación de localización de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda», que relaciona todos los códigos registrales únicos -CRU- de las fincas que aparecen como de titularidad de la persona en el conjunto de registros de toda España. Una vez se conocen los códigos registrales únicos de las fincas, puede obtenerse la copia simple de cada una de las fincas registrales (la nota simple contiene la localización registral, el CRU; la descripción —con inclusión de la referencia catastral— la titularidad, las cargas vigentes y los documentos pendientes de despacho) ya se dispone de toda la información que el Registro de la propiedad puede aportar en relación a la propiedad o derechos reales que se ostenten sobre los inmuebles urbanos de uso residencial o las superficies construidas de uso residencial.

Esta certificación de localización es el primer paso para poder acreditar la no titularidad de 5 o más, o 10 o más bienes urbanos de uso residencial y de una la superficie construida de más de 1500 m<sup>2</sup> de uso residencial, no sólo para dar cumplimiento al indicado precepto de la Ley de Enjuiciamiento civil, sino al conjunto de supuestos en los cuales debe acreditarse la condición o no de gran tenedor. Sin embargo, disponer de la certificación de localización en muchas ocasiones no permitirá acreditar la condición o no de gran tenedor, dado que si aparecen en la certificación de localización menos de cuatro fincas

---

46. FIERRO RODRÍGUEZ Diego *«El difícil encaje en el sistema de folio real del certificado sobre tenencia de bienes inmuebles introducido por la Ley de Vivienda»* Diario LA LEY, núm. 10357, Septiembre de 2023.

47. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

registrales de titularidad de una persona física o jurídica, con indicación de los códigos registrales únicos, ello no acredita que esa titularidad no se ostente en relación a una superficie construida de uso residencial superior a 1500 m<sup>2</sup>. A su vez, que aparezca la titularidad de más de 5 o de más de 10 fincas con indicación de sus códigos registrales únicos no significa que todas esas fincas sea inmuebles urbanos de uso residencial en las que existan edificios de vivienda colectiva con o sin división en propiedad horizontal o edificios de viviendas unifamiliares. Por ello, en muchas ocasiones será preciso acompañar las notas simples, pero aun así también puede suceder que no quede acreditada la condición o no de gran tenedor, sin aportar las fichas catastrales de las referencias catastrales que aparecen en las notas simples, es decir la titularidad o no de cinco o más, de diez o más bienes urbanos de uso de residencial, o más de 1500 m<sup>2</sup> de superficie construida de uso residencial.

Las certificaciones de localización de fincas y las notas simples, no permitirán en ocasiones, determinar la condición de gran tenedor si no se aporta información catastral respecto de todos los posibles inmuebles urbanos de uso residencial y de la superficie de uso residencial. Puede suceder, y creo que no será excepcional, que la concreción final de la condición o no de gran tenedor, exigirá aportar la información catastral que resulta de las referencias catastrales que aparecen en las notas simples en el apartado relativo a la descripción de la finca (ello no pone en duda el carácter prevalente de la titularidad que resulta el Registro de la Propiedad de acuerdo con la legislación hipotecaria y el artículo 2.2. LCI y del hecho que no debe obviarse que se puede acceder la condición de titular catastral sin haber aportado título público de dominio<sup>48</sup>).

---

48. DELGADO RAMOS Joaquín *Objetivos que proclama ... opus cit* p. 152

#### **IV. CONSECUENCIAS DE LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 3 K) LDV 2023 POR REMISIÓN A LOS CONCEPTOS DE INMUEBLE URBANO DE USO RESIDENCIAL ESTABLECIDO EN LA LEGISLACIÓN CATASTRAL**

La interpretación literal y sistemática del artículo 3 k) LDV 2023 nos remite a la legislación catastral como hemos explicado, pero sin duda pueden sorprender algunos de los resultados que conlleva esta interpretación.

Destacaremos tres:

- a) El inmueble de uso residencial en edificios de vivienda colectiva puede ser objeto del uso de vivienda en departamentos susceptibles de obtener la correspondiente cédula de identidad y ocupados como vivienda, sin que se haya constituido un régimen de propiedad horizontal y, por tanto, no constan las distintas viviendas del inmueble urbano de uso residencial como fincas registrales inscritas de manera singular. Un único inmueble urbano de uso residencial puede tener más de 10 viviendas e igual o menos de 1500 m<sup>2</sup> de superficie construida residencial, con lo cual el propietario de ese único inmueble urbano de uso residencial con más de diez viviendas y menos 1500 m<sup>2</sup> de superficie residencial quedaría excluido del concepto de gran tenedor.

Aunque este resultado puede parecer paradójico, la utilización del concepto de vivienda y superficie construida de vivienda, y no el de inmueble urbano de uso residencial para definir un gran tenedor y superficie construida de uso residencial, con independencia de que constituya o no una finca registral independiente como resultado de la división de propiedad horizontal, tampoco impide resultados aparentemente sorprendentes. El concepto de vivienda incluye bienes inmuebles de muy diversa superficie, número de habitaciones y condiciones de habitabilidad, con lo cual el propietario

de 5 viviendas de más de 250 m<sup>2</sup> cada una que alquila para habitaciones (podría alquilar más de 30 habitaciones) y dos viviendas de 50 m<sup>2</sup> que alquila para vivienda principal, no tendría tampoco la condición de gran tenedor con independencia de que cada una de esas viviendas constituyera una finca registral independiente, porque todas ellas no superan una superficie construida de 1500 m<sup>2</sup> y, sí la tendría un propietario de 10 viviendas de 40 m<sup>2</sup> que las alquilara para vivienda principal (el primero sería propietario de una superficie construida de vivienda de 13.500 m<sup>2</sup> y no sería gran tenedor, y el otro sería propietario de una superficie construida de 400 m<sup>2</sup> y sí tendría la consideración de gran tenedor).

El legislador estatal ha establecido el límite de la superficie construida de 1500 m<sup>2</sup> para dotar al sistema de una cierta equidad, pero no puede pretenderse una solución legal de carácter igualitarista para todos los casos, que además no es exigible desde la perspectiva del principio de igualdad y del principio de proporcionalidad, proyectados como en este caso sobre una regulación legal que pretende proteger derechos y bienes jurídicos constitucionales diversos, como son el derecho de propiedad y el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a una vivienda digna y adecuada.

- b) La Ley catalana 18/2007 del derecho a la vivienda en el artículo 3 de definiciones y en el artículo 18.1 regula lo que se conoce como una de las modalidades cohousing (también regulado ya en otras legislaciones urbanísticas<sup>49</sup>). El apartado p) del artículo 3 define el alojamiento

---

49. El 8 de noviembre de 2023 el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó definitivamente la Modificación Puntual de las Normas Urbanísticas del Plan General de Madrid, publicada el 14 de noviembre de 2023 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, y el contenido de la modificación es accesible en

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2023/11/27/BOCM-20231127-34.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2023/11/27/BOCM-20231127-34.PDF)

con espacios comunes complementarios (una vivienda que tiene una superficie del espacio privativo inferior a la fijada para el resto de las tipologías de vivienda y que dispone de unos espacios comunes complementarios que completan la superficie privativa del conjunto de viviendas), y el artículo 18 bis que completa su regulación al establecer que la normativa de habitabilidad tiene que determinar la superficie mínima que debe tener, tanto el espacio privativo, como los espacios comunes complementarios que deben tener los alojamientos, de tal modo que la suma del espacio privativo y la parte proporcional que le corresponde de los espacios comunes complementarios, no puede ser inferior a la superficie mínima establecida en la normativa de habitabilidad para las viviendas completas.

Lo relevante para el tema que nos ocupa, es que el apartado 3 del artículo 18 bis, establece que cuando los alojamientos con espacios comunes complementarios ocupan la totalidad de un edificio, este edificio no se puede dividir en propiedad horizontal, y que en el caso de que ocupen una parte de un edificio en propiedad horizontal, esta parte tiene que configurarse como un solo elemento privativo diferenciado de los otros elementos que

---

Esta modificación puntual afecta a múltiples aspectos, en lo que aquí interesa, el artículo 7.3.4 Programa de vivienda (N-2), en el apartado 3 establece que «En la vivienda colectiva tipo 2 podrá reducirse la superficie mínima de la vivienda hasta treinta (30) metros cuadrados cuando se dispongan zonas comunitarias de estancia y ocio en una cuantía igual o superior a la suma de la reducción de superficie de cada vivienda por debajo de la vivienda mínima, y en los términos del apartado 6.c) de este artículo. La vivienda podrá ser diáfana sin compartimentación, a excepción del baño; en el caso de no ser así, las distintas piezas que la compongan respetarán las dimensiones establecidas en el apartado anterior, con la excepción de las dimensiones mínimas de la estancia comedor, que serán libres. supone el aumento de superficie de zonas de comunitarias de estancia y ocio en una cuantía igual o superior a la suma de la reducción de superficie de cada vivienda por debajo de la vivienda mínima. «

se integran en el mismo régimen de propiedad horizontal, como viviendas, locales o aparcamientos.

Tenemos otro supuesto en el cual desde el punto de vista de la legislación catastral un único inmueble urbano (que además no es susceptible de división en propiedad horizontal), con una única referencia catastral que le atribuye uso residencial, dispone de diversas viviendas (todas ellas pueden obtener la correspondiente cédula de habitabilidad) y si no se supera en total el umbral de los 1500 m de superficie construida de uso residencial (en los que deberían incluirse los elementos comunes) tampoco el titular o titulares del inmueble tendrá la consideración de gran tenedor.

- c) La habilitación legal establecida en el artículo 18 LDV 2023, en favor de la administración competente para declarar una zona de mercado residencial tensionado, para que pueda definir el gran tenedor por referencia a 5 inmuebles urbanos de uso residencial dentro de la zona declarada mercado tensionado, no se acompaña de la posibilidad de la reducción de los 1500 m de superficie residencial exigidos con carácter general (no se establece que podrá considerarse como gran tenedor el titular de 5 o más inmuebles urbanos de uso residencial en la zona declarada mercado tensionado o 750 m<sup>2</sup> de superficie construida de uso residencial). En estos casos, aún serán más los supuestos en los que un único inmueble urbano de uso residencial puede tener más de 5 viviendas, sin superar los 1500 m<sup>2</sup> de superficie construida de uso residencial.

Existe la posibilidad de intentar construir una interpretación finalista del concepto de gran tenedor fundamento en el sustantivo vivienda y no en la literalidad del sustantivo inmueble urbano de usos residencial, y es posible que así lo intenten las partes de los distintos procedimientos jurisdiccionales sean civiles o contenciosos administrativos, en los que el concepto de gran tenedor influya en los derechos y deberes de los presuntos gran-

des tenedores y de los arrendadores y posibles arrendadores y demandados, y sea determinante para conseguir las pretensiones de cada parte en el proceso. Sin embargo, resulta difícil construir una interpretación finalista alternativa a la literal y sistemática de la propia norma, porque las razones subyacentes de la norma que puedan derivar de principios constitucionales y de los tratados internacionales se sustentarían en el derecho de propiedad, en el derecho a la tutela judicial efectiva y en el derecho a una vivienda digna y adecuada, y la solución adoptada por el legislador creemos que es equilibrada en relación a los derechos en presencia y también con el principio de seguridad jurídica.



# EL CONCEPTO DE GRAN TENEDOR<sup>1</sup>

*Marta Martín Martín*

Abogada

Asesora Jurídica del Colegio de Administradores de Fincas de Barcelona y Lleida

**SUMARIO:** I. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE GRAN TENEDOR. II. DEFINICIÓN DE GRAN TENEDOR APLICABLE EN CATALUÑA. III. ANEXO.

Los abogados catalanes lidiamos con este concepto desde bastante antes de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda. Principalmente, desde la promulgación de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015 de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Desde entonces, se han ido promulgando diversas leyes y decretos-leyes de ámbito estatal y autonómico, que han ido modulando y ampliando la definición de gran tenedor, sin que hayan en modo alguno desaparecido las dudas y problemas interpretativos al respecto.

---

1. Capítulo entregado en julio de 2024.

## I. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE GRAN TENEDOR

Voy a resumir las distintas normas que han introducido el concepto de gran tenedor o han modificado sus obligaciones.

1. Ley del Parlament 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética

En el texto inicialmente aprobado en 2015, grandes tenedores eran únicamente personas jurídicas, en concreto:

- a) *Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.*
- b) *Las personas jurídicas que, por si solas o mediante un grupo de empresas, sean titulares de una superficie habitable de más de 1.250 m<sup>2</sup>, con las siguientes excepciones:*
  - 1.º *Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.*
  - 2.º *Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad cualificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.*

La Ley 24/2015 imponía por primera vez, a los grandes tenedores, la obligación de ofrecer un alquiler social al propietario o arrendatario de una vivienda antes de adquirir la vivienda en pago de deudas, ejecutar la hipoteca o instar la demanda de desahucio por impago de alquiler, siempre y cuando el beneficiario de la propuesta fuese una persona o unidad familiar sin alternativa propia de vivienda y que se encontrase dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial (ingresos inferiores a 2 veces el IRSC para personas solas, 2,5 veces el IRSC

para unidades de convivencia o 3 veces el IRSC para personas discapacitadas o con gran dependencia).

En esa definición, las entidades financieras y los fondos de inversión se consideraban grandes tenedores con independencia del número de viviendas o superficie habitable de la que fueran propietarios. En cambio, para otras personas jurídicas, únicamente se era gran tenedor si se era propietario de más de 1.250 m<sup>2</sup> de superficie habitable. Y se excluía ya a promotores sociales de vivienda y a personas jurídicas cuya propiedad fuera, en más de un 15%, de VPO.

La Ley 24/2015 no aclaraba si la titularidad de la superficie habitable se refería a viviendas situadas en Cataluña o en todo el ámbito del Estado.

2. Decreto-ley 17/2019 del Gobierno de Cataluña, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda

Posteriormente, el Decreto-ley 17/2019 del Gobierno de Cataluña, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, amplió el concepto de gran tenedor, incluyendo a los fondos de capital riesgo y titulación de activos, así como a las personas físicas titulares de más de 15 viviendas en todo el territorio del Estado (con las mismas excepciones que para las personas jurídicas del art. 5.9 b)). Y se modificó la definición de las personas jurídicas grandes tenedoras, pasando a ser aquellas que fueran titulares, por si solas o a través de un grupo de empresas, de más de 15 viviendas (antes eran más de 1.250 m<sup>2</sup> de superficie habitable), con las mismas excepciones que hemos indicado anteriormente.

En aquel momento ya surgieron numerosas interpretaciones sobre lo que tenía que entenderse por «titular de vivienda», sin que hubiera una única postura al respecto. ¿La titularidad plena? ¿El usufructo? ¿Qué pasaba en los frecuentes casos de titularidad compartida entre varios propietarios? ¿Todos ellos eran grandes tenedores, aunque alguno tuviera partes indivisas muy

pequeñas y no en todas las viviendas? ¿Contaba la vivienda habitual y segundas o terceras residencias?

Y también surgieron muchas dudas sobre el ámbito de aplicación de la norma. ¿Se refería a viviendas ubicadas en Cataluña o en todo el Estado? La interpretación de la Administración era que la titularidad afectaba a todo el Estado, pero al no estar previsto en la norma era fácilmente impugnabile.

Durante el tiempo que estuvo el vigor ese Decreto-ley (convalidado por el Parlament de Catalunya el día 5 de febrero de 2020 y posteriormente declarado nulo en buena parte por la sentencia 16/2021 del Tribunal Constitucional, de fecha 28 de enero de 2021), antes de interponer una demanda de desahucio o antes de ejecutar una sentencia o decreto de fin de procedimiento que llevase aparejado el lanzamiento (en procedimientos iniciados antes de la aprobación del Decreto-ley), los grandes tenedores de viviendas en Cataluña tenían la obligación de ofrecer un alquiler social al arrendatario que cumpliera ciertos requisitos de vulnerabilidad antes de interponer acciones ejecutivas derivadas de la reclamación de deudas hipotecarias, así como antes de interponer demandas de desahucio ya no solo por falta de pago, sino también por vencimiento de la duración del título e incluso en caso de ocupación sin título. La duración de los contratos de alquiler social sería como mínimo de 5 o 7 años, en función de si el arrendador era persona física o jurídica, y prorrogables por una sola vez y por la misma duración.

Para la fijación de la renta, el Decreto-ley 17/2019 remitía a la Ley 24/2015, que imponía rentas que no superasen el 10% de los ingresos ponderados de la unidad familiar (si estaban por debajo del 0.89 del IRSC), el 12% (si los ingresos estaban por debajo del 0.95 IRSC) o 18% si los ingresos eran iguales o superiores al 0.95 IRSC. Ni que decir tiene que las rentas resultantes de esos baremos podían rondar en muchos casos los 50 euros.

En caso de incumplimiento, se aplicaban las sanciones fijadas por la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la

vivienda, que podían llegar a los 90.000 euros en caso de falta de ofrecimiento de alquiler social.

Buena parte de ese Decreto-ley fue declarado anticonstitucional principalmente por extralimitarse y regular materias reservadas a una ley.

3. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19

Tras la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020, el Gobierno del Estado dictó el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, en el que por primera vez se hacía mención a la definición de gran tenedor fuera de Cataluña. En concreto, el artículo 4 del Real Decreto-ley definía al gran tenedor como:

*la persona física o jurídica titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup>.*

Y las personas que cumplieran esos requisitos debían aplazar el pago de la renta o condonarla parcialmente mientras durase el estado de alarma, siempre y cuando el arrendatario se encontrase en una situación de vulnerabilidad económica (en los términos definidos en el Real Decreto-ley, esencialmente, unidades familiares con límite de ingresos inferior a 3 veces el IPREM). Este mismo Real Decreto-ley fue el que estableció por vez primera la suspensión de los desahucios de personas vulnerables (que se ha modificado y prorrogado hasta 10 veces, la última de ellas alargando la suspensión de desahucios hasta el 31 de diciembre de 2024).

En este Real Decreto-ley, se hacía referencia a los titulares de más de 10 «inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros» o «una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup>». Además de las dudas acerca del concepto de «titularidad», que ya ha-

bían surgido con la definición catalana, al no limitar el tipo de inmueble debía aplicarse a los titulares de inmuebles urbanos de todo uso, ya fueran solares, oficinas, naves industriales, viviendas, locales comerciales, etc., aunque la vivienda arrendada fuese la única vivienda del titular. Y tampoco quedaba claro qué debía entenderse por «inmueble», si un edificio de viviendas sin división horizontal computaba como un solo inmueble o como tantas viviendas como hubiera en el mismo.

Al no distinguirse si los inmuebles eran viviendas destinadas al alquiler o todo tipo de inmuebles, incluso los ocupados por el titular, se acabó interpretando que la propia vivienda y las segundas o terceras residencias también debían computarse.

Por otro lado, al tratarse de una norma de ámbito estatal, la interpretación del ámbito territorial de aplicación no ofrecía tantas dudas como en Cataluña, y se interpretaba que la propiedad abarcaba a todo el Estado.

4. Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes

Debido a las numerosas críticas recibidas por parte de los colectivos dedicados a la tenencia de viviendas, que denunciaban el ataque a la propiedad privada sin la compensación a la que obliga el artículo 33.3 de la Constitución cuando al propietario se le priva de sus bienes y derechos, el Gobierno dictó el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. En ese Real Decreto-ley, se introducía por vez primera, en su disposición adicional segunda, el derecho de propietarios y arrendadores a solicitar una compensación para aquellos supuestos en que se suspendieran los desahucios y mientras durase la suspensión. La compensación, que debían pagar las comunidades autónomas por ser las competentes en materia de vivienda, consistiría en el valor medio que corres-

ponderaría a un alquiler de vivienda en el entorno en que se encuentre el inmueble, determinado a partir de los índices de referencia del precio del alquiler de vivienda u otras referencias objetivas representativas del mercado de arrendamiento, más los gastos corrientes de la vivienda que acredite haber asumido el arrendador.

Otro problema es el del cobro de esas compensaciones que, hasta la fecha, se han pagado con cuentagotas.

5. Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

El 29 de marzo de 2022, el Gobierno estatal aprobó un Real Decreto-ley para dar respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, y, entre otras medidas, limitar los efectos que el alza de los precios y, consecuentemente el IPC, estaban teniendo sobre la revisión de los contratos de arrendamiento.

En ese Real Decreto-ley nuevamente se hizo referencia a los grandes tenedores, en su artículo 46, en el que se introdujo una limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda en los que el arrendador fuera gran tenedor, de modo que el incremento fuese el que pactasen las partes, pero sin exceder del resultado de aplicar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad a fecha de la actualización. Ese Índice no podía exceder del 2%.

Al definir al gran tenedor, el Real Decreto-ley empleó una definición similar a la del Real Decreto-ley 11/2020, pero introduciendo el matiz de que los inmuebles fueran de uso residencial:

*Se entenderá como gran tenedor a los efectos de este artículo a la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de*

*más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros.*

Con esta modificación de la definición, se pretendían evitar los problemas interpretativos originados por la definición del Real Decreto-ley 37/2020. Sin embargo, la introducción del concepto de «uso residencial» no tiene en cuenta que ese uso, en materia urbanística, no significa necesariamente vivienda y comprende habitualmente otros usos, tales como hoteles, residencias de estudiantes o de ancianos<sup>2</sup>.

A pesar del significado urbanístico del concepto, mayoritariamente se interpretó que uso residencial equivalía a vivienda. Lo que debía entenderse por «titularidad» siguió sin aclararse.

6. Ley del Parlament 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

El 3 de marzo de 2022, con la finalidad de regular nuevamente todos aquellos preceptos que habían sido anulados por la sentencia 16/2021 del Tribunal Constitucional de fecha 28 de enero de 2021, el Parlament de Catalunya aprobó la Ley 1/2022, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

Esta Ley modificó nuevamente la definición de gran tenedor del artículo 5.9 de la Ley 24/2015, que pasó a ser la que se encuentra en vigor en este momento:

---

2. Como ejemplo, el art. 277 de las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano de Barcelona define el uso residencial como:

1. Es el uso que corresponde a aquellos edificios que se destinan a alojamientos comunitarios, como residencias, asilos, hogares de ancianos, de matrimonios o de juventud y al alojamiento temporal para transeúntes, como pueden ser hoteles, apart-hoteles, moteles y, en general, los del ramo de la hostelería.
2. Se incluye en el uso residencial el relativo a la residencia móvil que se desarrolla en espacios libres de edificación con servicios complementarios tales como campings, caravanings o similares.

9. A efectos de la presente ley, se entiende que son grandes tenedores de viviendas:

a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.

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

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

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

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

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

d) Las personas físicas que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado, con las mismas excepciones que establecen para las personas jurídicas los puntos 1.º y 2.º de la letra b).

Para igualarse a la definición de gran tenedor estatal, las personas jurídicas grandes tenedoras pasaban a ser las titulares de más de 10 viviendas (en lugar de 15, como hasta entonces). Y, para evitar que la norma fuese declarada nula por el Tribunal Constitucional por no contemplar una compensación justa en caso de ofrecimiento de alquiler social, se introdujo la posibilidad de que únicamente los grandes tenedores de los apartados b) y d) del artículo 9 de la Ley 24/2015 (esto es, las personas

jurídicas titulares de más de 10 viviendas o las personas físicas propietarias de más de 15 viviendas o más de 1.500 m<sup>2</sup> de suelo destinado a vivienda), pudieran solicitar a la *Agència de l'Habitatge de Catalunya* que fuera ella quien arrendase al vivienda al gran tenedor, para luego cederla al ocupante vulnerable, y le pagase una renta equivalente al módulo de las viviendas de protección oficial. Este derecho no asiste, no obstante, a las personas jurídicas que formen parte de un grupo de empresas o tengan vínculos de subordinación o coordinación con los grandes tenedores de los apartados a) y c) del artículo 9.

En esta definición se intentaron paliar las dudas interpretativas de las anteriores versiones del artículo 5.9, y ya se introdujo que el cómputo de viviendas se refería a todo el territorio del Estado. Y también se introdujo, para las personas físicas y para evitar las dudas sobre la «titularidad», que en caso de copropiedad sería gran tenedor aquel que tuviera, como cuota de participación en la comunidad, más de 1.500 m<sup>2</sup> de suelo destinado a vivienda. Nuevamente, se obvió que urbanísticamente el término «suelo destinado a vivienda» no significa necesariamente «vivienda», pues puede referirse a suelo sin edificar en el que pueda edificarse una vivienda o un edificio de viviendas. Sin embargo, mayoritariamente se ha venido interpretando que se refiere a vivienda.

#### 7. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda

Tras la entrada en vigor de la Ley 12/2023, el 26 de mayo de 2023, el concepto de gran tenedor, entendido como aquel titular de 10 o más inmuebles urbanos de uso residencial, se ha mantenido como en el Real Decreto-ley 6/2022 y se han modificado preceptos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) y de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) para introducir obligaciones especiales para los grandes tenedores.

El artículo 3 de la Ley 12/2023 introduce una serie de definiciones, precedidas de este texto:

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

Y el apartado k) dispone:

*Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.*

Como decíamos, la definición es la misma del Real Decretoley 6/2022, pero se permite a las comunidades autónomas particularizar la definición, reduciendo el número de inmuebles hasta 5 o más inmuebles urbanos de uso residencial situados en entornos de mercado residencial tensionado.

Esa particularización ha sido efectuada por Cataluña, mediante la Resolución del Departamento de Territorio de la Generalitat TER/800/2024, de 13 de marzo, por la que se modifica la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, por la que se declaran zona de mercado residencial tensionado 140 municipios catalanes, de acuerdo con la Ley estatal 12/2023, de 14 de mayo, por el derecho a la vivienda.

En esta definición, seguimos teniendo los problemas de interpretación del término «titularidad» e «inmueble urbano de uso residencial». Y la Ley no contiene excepciones en la definición de gran tenedor, como sí hace el artículo 5.9 de la Ley catalana 24/2015. No obstante, esos términos han sido interpretados, por ejemplo, por los jueces de primera instancia de

Barcelona, en el acuerdo de unificación de criterios de 29 de junio de 2023<sup>3</sup>, que establece lo siguiente:

- 6) *Concepto de gran tenedor – titularidad de 10 o más inmuebles, o de una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial: a los efectos de aplicar los requisitos de procedibilidad y determinar si la parte demandante es gran tenedor o no, a la hora de hacer el cómputo de diez o más inmuebles, computarán las titularidades de derechos reales que conlleven por sí solas la facultad de uso y disfrute del inmueble, o la posibilidad de hacer actos de administración ordinaria sobre el mismo. Así, se incluirán en el cómputo las situaciones de usufructo.*

*En el caso de titularidades compartidas, para alcanzar el cómputo de los 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, se deberá hacer el cálculo teniendo en cuenta las partes alícuotas, incluyendo todas las fincas sobre las que tenga alguna cuota de participación.*

- 7) *Concepto de gran tenedor – inmueble de uso residencial: a los mismos efectos de determinar si la parte demandante es gran tenedor o no, a la hora de hacer el cómputo de 10 o más inmuebles, computarán aquellas fincas identificadas en el Registro de la Propiedad, aunque físicamente estén divididas en varios departamentos, y siempre que sean susceptibles de ser destinadas, en todo o en parte, a un uso residencial.*

*Así, en el caso de una finca registral que consista en un edificio compuesto de varias viviendas y/o locales, bastará con que exista una parte susceptible de ser destinada*

---

3. Para obtener el acuerdo completo: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Cataluna/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/Los-juzgados-de-Primera-Instancia-de-Barcelona-establecen-criterios-en-la-aplicacion-de-las-recientes-normas-procesales-en-materia-de-vivienda>

*a vivienda para que se incluya en el cómputo, aunque en todo caso sólo contará como un único inmueble.*

- 8) *Concepto de gran tenedor – entorno geográfico en el que hacer el cómputo de titularidades: para hacer el cómputo general de titularidad de «más de 10 inmuebles» se tendrán en cuenta todos los ubicados en territorio nacional del Estado.*

*Cuando deba hacerse el cómputo con la referencia que resulte de la declaración de entorno de mercado residencial tensionado (5 o más inmuebles urbanos) se computarán sólo aquellos que estén ubicados en dicho ámbito.*

- 15) *Administraciones públicas competentes en materia de vivienda en el ámbito de Cataluña: con la legislación vigente en materia de vivienda en la fecha de adoptar este acuerdo, la Agència de l’Habitatge de Catalunya y el Institut Català del Sòl han de considerarse grandes tenedores a los efectos de la Disposición Transitoria Tercera y la Disposición Final Quinta de la Ley 12/2023.*

### Obligaciones introducidas por la Ley 12/2023 para los grandes tenedores

La Ley 12/2023, de 14 de mayo, por el derecho a la vivienda, modifica en su Disposición final primera la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos, introduciendo las siguientes obligaciones para los grandes tenedores:

- a) Art.10.2 – obligación de aceptar una prórroga extraordinaria, tras la finalización de la prórroga obligatoria del art. 9.1 o de la prórroga tácita del art. 10.1, a solicitud del arrendatario, por un periodo máximo de un año, si se acredita que el arrendatario se encuentra en una situación de vulnerabilidad social.
- b) Art.17.7 – obligación de que la renta del contrato de arrendamiento de vivienda situada en una zona de mercado residencial tensionado no exceda del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices

de precios de referencia. Desde el 16 de marzo de 2024, esta obligación es ya aplicable en Cataluña.

La Ley 12/2023, de 14 de mayo, por el derecho a la vivienda, modifica en su Disposición final quinta la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, introduciendo las siguientes obligaciones para los grandes tenedores:

- a) En la redacción de las demandas de juicio verbal previstas en el artículo 250.1 LEC, números 1º, 2º, 4º y 7º habrá que indicar si concurre o no la condición de gran tenedor de vivienda, en los términos del artículo 3.k) de la Ley 12/2023.
- b) Si el demandante es gran tenedor, habrá que especificar si la demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica. Y, para acreditarlo, hay que aportar:
  - a. un documento acreditativo, de vigencia no superior a tres meses, emitido – previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda – por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamente designados conforme la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda<sup>4</sup>.

---

4. En el caso de Cataluña, el informe lo emite la Agencia de l'Habitatge de Catalunya, que se solicita a través del siguiente enlace: <https://habitatge.gencat.cat/ca/detalls/Tramits/Document-acreditatiu-de-vulnerabilitat-economica>  
Este procedimiento de solicitud de informe viene tardando, aproximadamente, dos meses. En la mayoría de los casos, los arrendatarios no consienten que se analice su situación financiera, lo que dilata el procedimiento. Algunos juzgados de primera instancia aceptan continuar con el procedimiento si se aporta declaración responsable del arrendador en la que acredita que ha solicitado el consentimiento y no ha recibido respuesta. Sin embargo, otros juzgados exigen que la Agencia de l'Habitatge certifique que no ha sido posible realizar el informe.

- b. O bien mediante la declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.
  - c. O el documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.
- c) Si el demandante es gran tenedor, la vivienda arrendada es la vivienda habitual del ocupante y este se encuentre en situación de vulnerabilidad acreditada conforme a lo previsto en el apartado anterior, no se admitirá la demanda si no se acredita que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

Este requisito podrá acreditarse mediante:

- a. Declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.

- b. El documento acreditativo de los servicios competentes que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación, en el que se hará constar la identidad de las partes, el objeto de la controversia y si alguna de las partes ha rehusado participar en el procedimiento, en su caso. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.
- d) Similares obligaciones se imponen a los grandes tenedores en los procedimientos de ejecución hipotecaria.

En Cataluña hay que tener en cuenta que, al existir la obligación de ofrecimiento de alquiler social antes de interponer una demanda en virtud de la Ley 24/2015, la solicitud a la Agencia de l'Habitatge del informe de vulnerabilidad por parte del gran tenedor ya puede conllevar que dicha Agencia - en el caso de que el arrendador se trate de un banco, un fondo, una persona jurídica con más de 10 viviendas o una persona física con más de 15 - y el arrendatario sea efectivamente vulnerable, requiera al gran tenedor para que ofrezca al arrendatario un alquiler social.

8. Decreto-ley del gobierno de la Generalitat de Cataluña, de 24 de abril de 2024, de medidas en materia de vivienda

Finalmente, el reciente Decreto-ley del gobierno de la Generalitat de Cataluña, de 24 de abril de 2024, de medidas en materia de vivienda, introduce nuevas obligaciones de calado para los grandes tenedores. Este Decreto-ley está pendiente de convalidación por parte de la Diputación Permanente del Parlament.

Principalmente, el Decreto-ley introduce obligaciones de información de la condición de gran tenedor en los anuncios, ofertas y contratos de arrendamiento de viviendas en zona tensionada, obligación de indicar el precio del anterior contrato y el precio resultante del índice y aportar documentación de soporte. Si bien creo que la obligación de facilitar esa informa-

ción en los contratos que firmen no es especialmente gravosa, no creo que los grandes tenedores vayan a cumplir escrupulosamente la obligación de informar de su condición en los anuncios y ofertas anteriores a la firma de los contratos, por el riesgo de okupación que ello puede conllevar.

Por otro lado, el Decreto-ley incluye el derecho de tanteo y retracto de la administración de la Generalitat sobre las viviendas de algunos grandes tenedores, mediante una modificación del artículo 2 del Decreto ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, relativo a los derechos de tanteo y retracto, que queda redactados como sigue:

*«2. También está sujeta al derecho de tanteo y retracto de la Administración de la Generalitat la transmisión de cualquier vivienda situada en una zona declarada de mercado residencial tensionado que sea propiedad de un gran tenedor persona jurídica que esté inscrito en el registro de grandes tenedores de vivienda, de acuerdo con lo que establece la disposición adicional vigésima séptima de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, o de acuerdo con lo que prevé el artículo 3.k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Este derecho de adquisición preferente afecta a la primera y posteriores transmisiones de las viviendas durante la vigencia de este Decreto ley.»*

Por tanto, el derecho de tanteo y retracto no afecta a todos los grandes tenedores, sino únicamente a aquellos que sean personas jurídicas inscritas en el registro de grandes tenedores de vivienda. Ese registro, previsto en la disposición adicional 27 de la Ley 18/2007, introducida por la Ley 1/2022, sigue pendiente de creación e interpreto que, mientras no exista, no será posible cumplir con la obligación de ofrecer el derecho de tanteo y retracto a la Generalitat.

Además, mientras no exista un registro de grandes tenedores, la aplicación de este derecho dificultaría enormemente el tráfico jurídico, pues los notarios únicamente podrían basarse

en manifestaciones realizadas por los vendedores acerca de su condición de grandes tenedores, y los registradores tampoco podrían comprobar si el vendedor reúne o no la condición de gran tenedor y si tenía la obligación de ofrecer el derecho de tanteo y retracto a la Generalitat, pues los registradores tienen competencia territorial únicamente en la circunscripción de su registro, sin que el certificado de índices creado para dar respuesta al art. 439.6 b) de la LEC reúna la información suficiente que permita acreditar si una persona jurídica es titular de *«más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros»*, al ser esta la definición del artículo 3.k) de la Ley 12/2023 a la que se remite el Decreto-ley 6/2024.

En cualquier caso, el derecho de tanteo y retracto obligará a los grandes tenedores, una vez exista el registro, a comunicar a la Agencia de l'Habitatge de Catalunya su intención de vender, facilitarle información sobre la vivienda y sobre las condiciones de la transmisión, a enseñar el inmueble cuando les sea exigido y a esperar 2 meses para que la Generalitat se pronuncie sobre si ejercita o no el derecho.

Finalmente, el Decreto-ley ha modificado diversos artículos de la Ley 18/2007 en cuanto al régimen sancionador, introduciendo las infracciones en materia de protección de consumidores y usuarios de viviendas en el mercado inmobiliario, para sancionar las conductas que se aparten de las obligaciones establecidas en la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda (que se aprobó sin contener régimen sancionador), así como las obligaciones que nacen del Decreto-ley 6/2024. Esas infracciones, que se califican como leves, graves o muy graves, pueden conllevar la imposición de sanciones de hasta 900.000 euros. Un ejemplo de infracción muy grave es el de establecer una renta superior en más de un 30% respecto a la renta máxima permitida por el régimen de contención de precios.

A modo de resumen, se incorpora como anexo un cuadro con las distintas definiciones de gran tenedor, para que pueda observarse la evolución del concepto.

## **II. DEFINICIÓN DE GRAN TENEDOR APLICABLE EN CATALUÑA**

Uno de los principales problemas con el que nos enfrentamos en estos momentos los abogados dedicados al derecho inmobiliario es el de interpretar cuál es la definición de gran tenedor aplicable en Cataluña para cada caso.

Hasta fechas recientes, la interpretación mayoritaria era que, para la obligación de ofrecer alquiler social, la definición que teníamos que tener en cuenta era la de la Ley 24/2015, y para el resto de obligaciones (aplicación del índice de referencia a los contratos sujetos a la LAU y obligaciones procesales de la LEC), la definición aplicable era la del artículo 3.k) de la Ley 12/2023, que a partir del 16 de marzo de 2024 se particularizó en los titulares de 5 o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en entornos de mercado residencial tensionado. Y ello era así porque tanto la LAU como la LEC remiten a la definición de la Ley 12/2023. La LAU remite genéricamente a «la definición establecida en la Ley 12/2023», pero la LEC remite expresamente a «los términos que establece el artículo 3.k) de la Ley 12/2023».

Hago la distinción porque la remisión genérica a la Ley 12/2023 podría llevarnos a interpretar que también se refiere al párrafo introductorio del artículo 3, que es el que dice:

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

Y, en este caso, podríamos considerar que, como quiera que el artículo 5.9 de la Ley catalana 24/2015 contiene otra definición de gran tenedor que difiere de la estatal, prevalecería la definición catalana.

Creemos, no obstante, que en la aplicación de la LEC no debería haber duda de que dicha Ley se remite al artículo 3.k) específicamente. Y así lo han entendido los jueces de primera instancia de Barcelona, como hemos visto anteriormente en el acuerdo de unificación de criterios de 29 de junio de 2023, en el que interpretan que, como no hay excepciones, esa definición incluye también a la Agència de l'Habitatge de Catalunya y al Incasòl.

Sin embargo, las secciones civiles de la Audiencia Provincial de Barcelona, en los acuerdos de unificación de criterios adoptados el 9 de febrero de 2024, adoptaron por unanimidad el acuerdo de considerar que tanto la Agència de l'Habitatge de Catalunya como el Incasòl no tienen la condición de grandes tenedores a los efectos de lo establecido en la actual redacción de los artículos 439, apartados 6 y 7<sup>5</sup>, y 441, apartado 5, de la LEC, porque consideran que la definición del apartado 3.k) comprende también el primer párrafo del artículo 3, que concede preferencia a la definición establecida por las administraciones competentes en materia de vivienda. Y, como el artículo 5.9 de la Ley 24/2015 excluye a los promotores sociales, debe ser esa definición la que prevalezca.

Ese acuerdo se ha reflejado en varios autos dictados por la Audiencia Provincial a raíz de la inadmisión de demandas de la Agència de l'Habitatge de Catalunya y el Incasòl, dictando que las demandas debían ser admitidas.

El acuerdo de unificación de criterios únicamente establece que esas dos entidades públicas, Agència de l'Habitatge de Catalunya e Incasòl no se considerarán grandes tenedoras, pero no hace extensiva la definición a las personas físicas y jurídi-

---

5. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

cas. No obstante, el magistrado José Luis Valdivieso, en esta misma jornada, sí ha considerado que la interpretación debe hacerse extensiva a las personas físicas y jurídicas propietarias de viviendas en Cataluña, aun cuando en marzo de 2023 se dictase la Resolución del Departamento de Territorio de la Generalitat TER/800/2024, de 13 de marzo, por la que se particularizó la definición de gran tenedor en zona tensionada en Cataluña, de modo que se considere gran tenedor al propietario de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial.

Por un lado, la lógica nos lleva a interpretar que si la interpretación del artículo 5.9 de la Ley 24/2015 es la que prevalece para excluir a las entidades públicas, también debería prevalecer para las personas físicas y jurídicas. Y, por tanto, las obligaciones establecidas para los grandes tenedores en la LAU y en la LEC únicamente serían aplicables a aquellas personas jurídicas propietarias de más de 10 viviendas o personas físicas propietarias de más de 15 viviendas (o copropietarias si su cuota de participación excede de 1.500 m<sup>2</sup>). Y, tanto para personas físicas como jurídicas, exceptuando a las que tengan más de un 15% de superficie calificada como VPO, promotores sociales y entidades privadas sin ánimo de lucro que provean de vivienda social a personas vulnerables.

Pero, si tomamos como válida esa interpretación, ¿qué sentido tiene la particularización de 5 o más inmuebles urbanos realizada por el Departamento de Territori de la Generalitat? ¿Queda sin efecto? No parece que tenga mucho sentido que se haya reducido el número de inmuebles, lo que se ha anunciado, además, a bombo y platillo por parte de la Generalitat, para luego decir que la definición válida sigue siendo la del artículo 5.9 de la Ley 24/2015, que habla de más de 10 viviendas para personas jurídicas y más de 15 para personas físicas.

Y tampoco tiene mucho sentido, sin amparo en una norma, que a la Administración se le aplique la norma catalana y a los particulares la norma estatal. Resultaría más sencillo excluir de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda a los promotores sociales de vivienda, sin necesidad de hacer interpretaciones forzadas del artículo 3.k) de esta ley.

## III. ANEXO

Norma estatal	Norma catalana	Definición
	Ley 24/2015	<p>Art. 5.9. A efectos de la presente ley, se entiende por grandes tenedores de viviendas a las siguientes personas jurídicas:</p> <p>a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.</p> <p>b) Las personas jurídicas que, por sí solas o mediante un grupo de empresas, sean titulares de una superficie habitable de más de 1.250 m<sup>2</sup>, con las siguientes excepciones:</p> <p>1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.</p> <p>2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad cualificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.</p>
Decreto-ley 17/2019 (modifica art. 5.9 Ley 24/2015)		<p>5.4 Se modifica la letra b) del apartado 9 del artículo 5 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que queda redactada de la manera siguiente:</p> <p>«b) Las <u>personas jurídicas</u> que, por sí solas o por medio de un grupo de empresas, sean titulares de <u>más de 15 viviendas</u>, con las excepciones siguientes:</p> <p>1.º Los promotores sociales a que hacen referencia las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, del 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.</p> <p>2.º Las personas que tengan más de un 15 por ciento de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas con protección oficial destinadas a alquiler.»</p> <p>La definición de gran tenedor a que hace referencia el artículo 5.9 se hace extensiva en los mismos términos a:</p> <p>a) Los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.</p> <p>b) Las <u>personas físicas</u> que dispongan de la titularidad de <u>más de 15 viviendas</u>, con las mismas excepciones que para las personas jurídicas prevé la letra b) del artículo 5.9.</p>

Real Decreto-ley 11/2020		Se entiende por gran tenedor la persona física o jurídica titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m <sup>2</sup>
Real Decreto-ley 6/2022		Se entenderá como gran tenedor a los efectos de este artículo a la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m <sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros.
	Ley 1/2022 (modifica art. 5.9 Ley 24/2015)	<p>9. A efectos de la presente ley, se entiende que son grandes tenedores de viviendas:</p> <p>a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.</p> <p>b) Las <u>personas jurídicas</u> que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de <u>más de diez viviendas</u> ubicadas en territorio del Estado, con las siguientes excepciones:</p> <p>1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.</p> <p>2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.</p> <p>3.º Las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.</p> <p>c) Los fondos de capital riesgo y de titulación de activos.</p> <p>d) Las <u>personas físicas</u> que sean propietarias de <u>más de 15 viviendas</u>, o <u>copropietarias</u> si su cuota de <u>participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda</u>, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado, con las mismas excepciones que establecen para las personas jurídicas los puntos 1.º y 2.º de la letra b).</p>

Ley 12/2023		Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m <sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.
----------------	--	---

SEGUNDA PARTE

**CONSECUENCIAS DE SER  
GRAN TENEDOR CON  
RELACIÓN A LOS CONTRATOS  
DE ARRENDAMIENTO**



# EL GRAN TENEDOR Y LAS ZONAS RESIDENCIALES TENSIONADAS: LA NECESARIA REVISIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL Y CATALANA SOBRE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL PARA EL ARRENDAMIENTO<sup>1</sup>

*Loreto Carmen Mate Satué<sup>2</sup>*

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Civil  
Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** I. PUNTO DE PARTIDA: LA LEY 12/2023 COMO DESENCADENANTE DE LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL EN LOS CONTRATOS SOBRE VIVIENDA. 1. EL CONCEPTO DE «GRAN TENEDOR»: BREVE REFERENCIA A SUS SOMBRAS INTERPRETATIVAS Y A LAS LIMITACIONES A LA FACULTAD DE DISPOSICIÓN. 2. LA DECLARACIÓN DE ZONAS DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO: ESPECIAL REFERENCIA A LOS DEBERES DE COLABORACIÓN E INFORMACIÓN DEL GRAN TENEDOR. II. LA REVISIÓN DEL RÉGIMEN DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL EN EL ARRENDAMIENTO: LA SUPERACIÓN DEL RD 515/1989 Y LA NECESARIA ADAPTACIÓN DE LA LEY 18/2008, DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN CATALUÑA. 1. EL RÉGIMEN ESTATAL DE LA INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL: LA SUPLETORIEDAD DEL RD 515/1989, SOBRE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN CUANTO A LA INFORMACIÓN A SUMINISTRAR EN

- 
1. Capítulo entregado en julio de 2024.
  2. Este trabajo se enmarca dentro de los Proyectos «Consumidor, vulnerabilidad y vivienda sostenible» (PID2021-125149NB-I00) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y del Grupo de Investigación del Gobierno de Aragón sobre «Gestión Jurídica de Negocios, Instrumentos y Organizaciones Innovadores (LEGMIBIO)». El capítulo se adscribe, igualmente, a las actividades investigadoras del «Instituto Universitario de Investigación en Empleo, Sociedad Digital y Sostenibilidad (IEDIS)».

LA C-V Y ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS Y DE LA LEY 12/2023, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA. 2. LA INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL EN LA LEY 18/2007, DE 28 DE DICIEMBRE, DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN CATALUÑA. A) *El artículo 61 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda en Cataluña.* B) *La necesidad de adaptación de la información precontractual tras la aprobación de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda: El Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda.* III. DESATENCIONES DEL LEGISLADOR EN LA ARTICULACIÓN DE UN RÉGIMEN DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL SOBRE VIVIENDA 1. LA AUSENCIA DE UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL. 2. EL ARRENDADOR VULNERABLE Y LA INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

El presente trabajo tiene como objetivo principal el análisis del régimen jurídico aprobado por la Ley 12/2023 aplicable a la información precontractual para el arrendamiento de viviendas, destacando sus aciertos y las desatenciones que el legislador ha tenido en su configuración. No obstante, este régimen que tiene como objetivo reforzar la protección del acceso a una información completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible, se articula de forma coherente con otras novedades normativas incorporadas en esta Ley como son el concepto de «gran tenedor» y la posible declaración de zonas como «mercados residenciales tensionados».

El carácter supletorio que tiene esta normativa estatal, junto con el desarrollo de los dos conceptos descritos en el ámbito autonómico, obliga a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias en materia de vivienda, a adaptar su régimen de información precontractual, al escenario promovido por la Ley 12/2023. A tal efecto, se analizará en este estudio la información precontractual exigible en el arrendamiento en Cataluña, al amparo del artículo 61 de la Ley 18/2007 y la necesaria adaptación que se ha tenido que efectuar por el Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda.

## I. PUNTO DE PARTIDA: LA LEY 12/2023 COMO DESENCADENANTE DE LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL EN LOS CONTRATOS SOBRE VIVIENDA

La aprobación de una ley estatal sobre vivienda era un reclamo del Tribunal Constitucional cuando debía interpretar los contornos de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda<sup>3</sup>. Esta demanda se ha visto colmada con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, Ley 12/2023) que entró en vigor de modo casi íntegro el 26 de mayo de 2023 (*vid.* disposición final novena de la Ley 12/2023).

El Preámbulo de esta Ley estatal podía hacer creer que iban a introducirse importantes modificaciones en torno al arrendamiento de vivienda, que permitieran reconocer protagonismo al arrendamiento como vía para el acceso a la vivienda, pero la reforma ha sido modesta (MORENO-TORRES, *Los arrendamientos de vivienda*, 2023, 22). La afectación del arrendamiento de vivienda por esta Ley se ha circunscrito a incorporar una prórroga extraordinaria si concurren determinadas circunstancias y, respecto al precio, la determinación de unas limitaciones a las rentas y la posible repercusión de determinados gastos en las zonas de mercado residencial tensionado.

---

3. *Vid.* SSTC 22-09-2018 sobre la legislación autonómica de vivienda navarra, de 05-04-2018 respecto a la Comunidad Autónoma Valenciana, de 12-04-2018, en relación a la Comunidad Autónoma de Andalucía. A modo ejemplificativo, en esta última el Tribunal Constitucional declaró «A falta de una legislación específica estatal sobre la materia, [...] una Comunidad Autónoma, no tiene competencia para imponer sanciones nuevas para supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad, respecto de las previstas en la ley estatal. El Estado podría fijar, como bases o condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en relación con la propiedad privada, limitaciones máximas por razón de la función social que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda podrían luego concretar, pero, sin previa regulación estatal, la Comunidad Autónoma no puede fijar esos límites».

En cualquier caso, sin perjuicio de las observaciones que pueden realizarse a la Ley 12/2023 y, de la posible efectividad de estas medidas para el fin pretendido, creemos que la voluntad real del legislador es fomentar que el alquiler sea una alternativa real y no subsidiaria para el acceso a la vivienda. La consecución de este objetivo debe pasar, en todo caso, por conseguir que exista un adecuado equilibrio entre las prestaciones de las partes intervinientes en un contrato de arrendamiento, de tal modo, que el propietario —o persona, con capacidad suficiente para poder realizar actos de disposición— decida poner o mantener su inmueble en el mercado de alquiler.

En esta realidad, el legislador ha optado, por un lado, por el fortalecimiento del deber de información precontractual, hasta convertir esta obligación en uno de los objetivos de la Ley (artículo 1.3 de la Ley 12/2023) y, por otro, en la adopción de medidas tendentes a equilibrar los derechos contractuales de las partes. Entre ellas, se ha optado por consolidar en nuestro ordenamiento jurídico la figura del «gran tenedor», que se incorporó por primera vez en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, en contraposición con los pequeños propietarios, para así, atender a la distinta posición económica, de unos y otros, y al rédito que, igualmente, atribuyen al inmueble. Otra de las medidas adoptadas por el legislador es el reconocimiento jurídico y la determinación de especialidades en zonas denominadas «mercados residenciales tensionados», caracterizadas por un especial riesgo de oferta de vivienda para la población residente, lo que justifica que se articulen normativamente unas condiciones que la hagan asequible para su acceso.

Con carácter previo a exponer en este apartado las especialidades que, en el ámbito del contrato de arrendamiento, comporta que un arrendador tenga la consideración de «gran tenedor» o la declaración de una zona como «mercado residencial tensionado», es necesario hacer referencia a que estas medidas que el legislador ha aprobado con el fin de dar cumplimiento

a la función social que tiene la vivienda como bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de personas, familiares y unidades de convivencia (*vid.* art. 7 de la Ley 12/2023) suponen una importante limitación a las facultades dominicales de los propietarios y al principio de autonomía de la voluntad. Podemos afirmar que se está constatando una importante evolución del derecho de propiedad *ex* artículos 33 de la Constitución Española y 348 del Código civil, pues está dejando de ser un derecho individual para articularse como una institución jurídica objetiva, cargada de limitaciones impuestas por la función social a la que se encuentra sujeta (*vid.* PÉREZ VEGA, en *DL*, 2023, 2 y 4).

### **1. El concepto de «gran tenedor»: breve referencia a sus sombras interpretativas y a las limitaciones a la facultad de disposición**

La Ley 12/2023 diferencia dentro de los propietarios a una categoría que califica como «gran tenedor», que son las personas físicas o jurídicas titulares de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, sin que, a estos efectos, computen los garajes y los trasteros. [artículo 3 k) de la Ley 12/2023]. En las zonas de mercado residencial tensionado, esta definición podrá ser particularizada, pudiendo considerarse como tales a los propietarios que tengan cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así se justifique por la Comunidad Autónoma en la memoria justificativa.

Esta definición de la Ley 12/2023 debe ser considerada supletoria respecto a otros posibles conceptos de «gran tenedor» contenidos en normativas autonómicas o locales aplicables en el ámbito de sus competencias. A modo ejemplificativo, podemos traer a colación la definición que proporciona el artículo 2.6 del Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, de la comunidad

valenciana<sup>4</sup> o la reducción que ha establecido Cataluña en cuanto a número de inmuebles de diez a cinco para considerar a un propietario «gran tenedor», cuando se trate de una zona que constituya un «mercado residencial tensionado», conforme a la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo, del Departamento de Territorio de la Generalitat de Cataluña.

Si bien excede del objeto de nuestro estudio, no podemos dejar de apuntar que este concepto normativo no resulta preciso respecto a determinados aspectos prácticos sobre los conceptos de titularidad o de inmueble, de superficie construida o el respecto al cómputo de los inmuebles cuando forman parte de una comunidad de bienes (*vid.* FUENTES-LOJO, *DL*, 2024, 3 y JIMÉNEZ MUÑOZ, *La Ley*, 2024, 4-7), así como la posibilidad de haber articulado este concepto de «gran tenedor» sobre otros parámetros que no fuera el número de inmuebles, por ejemplo, atendiendo a su valor catastral (*vid.* JIMÉNEZ MUÑOZ, *La Ley*, 2024, 9).

Una vez expuestas las anteriores consideraciones, la atribución de «gran tenedor» a un propietario que desee obtener un rendimiento económico mediante el arrendamiento de sus inmuebles, comporta su sujeción a una serie de importantes limitaciones y exigencias. Éstas pueden ser de dos tipos, *sustantivas* como la ampliación de la duración del contrato, el establecimiento de prórrogas extraordinarias adicionales o limi-

---

4. El artículo 2.6 del Decreto Ley 3/2023 define como grandes tenedores de viviendas «aquellas personas físicas, jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que, destinando su actividad a la construcción, promoción, intermediación, inversión o financiación de la construcción, compra o arrendamiento de vivienda, dispongan de más de 10 viviendas en régimen de propiedad, alquiler, usufructo u otras modalidades de disfrute que les faculden para determinar los usos a que se destinan, y las excluyan del mercado de venta, alquiler o derecho de superficie que cumplan los requisitos del artículo 15 de Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. No se computarán a tales efectos las viviendas desocupadas en las que concurra alguno de los motivos para la desocupación que enumera el número 3 del artículo 15 de Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana»

taciones económicas en la fijación del importe de la renta y de su actualización anual. El segundo tipo de restricciones tienen naturaleza *procesal*, al exigírsele al propietario que ostente la condición de «gran tenedor» requisitos adicionales para poder instar el lanzamiento del arrendatario en los juicios por desahucio o de recuperación de la posesión o para poder procederse a la subasta del inmueble del ejecutado. Estas limitaciones han hecho que se llegue a plantear que, la aprobación de esta norma, parece convertir a los «grandes tenedores» en propietarios de segunda categoría (PÉREZ VEGA, en *DL*, 2023, 2).

## **2. La declaración de zonas de mercado residencial tensionado: especial referencia a los deberes de colaboración e información del gran tenedor**

El otro concepto novedoso que ha introducido el legislador de la Ley 12/2023 para intentar paliar los problemas de acceso a la vivienda en zonas que se caracterizan por tener dificultades de oferta para sus residentes es la declaración de determinadas zonas como «mercado residencial tensionado», conforme al artículo 18 de la Ley 12/2023.

En este momento, únicamente la Comunidad Autónoma de Cataluña ha hecho uso de esta previsión de la Ley 12/2023, declarando 140 municipios como «mercados residenciales tensionados». Podemos decir que, la declaración por parte de las administraciones competentes en materia de vivienda de una zona como «mercado residencial tensionado» genera importantes repercusiones en los contratos de arrendamiento que se celebren con posterioridad a su declaración, porque el arrendador va a sufrir limitaciones respecto al importe de su renta y el establecimiento de ampliaciones en las prórrogas del contrato. Estas limitaciones se agravan cuando la propiedad de estas viviendas en zonas declaradas como «mercado residencial tensionado» son ostentadas por un «gran tenedor».

A continuación, se van a exponer de manera sucinta las implicaciones que tiene la declaración de una zona como «mercado residencial tensionado». La primera es una limitación del

importe de la renta. Con carácter general, el importe no puede exceder de la última renta del contrato de arrendamiento vigente en los últimos 5 años una vez actualizada, pudiendo incrementarse hasta un 10% cuando en la vivienda se hubiera realizado alguna de las mejoras previstas en el artículo 17.6 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU). Para el caso de que el arrendador ostente la condición de «gran tenedor», el importe de la renta no se encuentra sujeto al principio de autonomía de la voluntad -aunque fuera a la voluntad del arrendador respecto al contrato vigente en los últimos cinco años-, sino que se determina conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda y del edificio en que se ubique, *ex* artículo 17.7 de la LAU.

También respecto a la cuestión económica del contrato, se establece un límite a la actualización de la renta, que ya no se hará conforme al Índice de Precios al Consumo (IPC), sino en atención a las condiciones dispuestas en el artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, que en todo caso establecen como límite el Índice de Garantía de Competitividad.

La tercera medida, es la previsión de una prórroga extraordinaria en contratos de vivienda habitual: si la vivienda se encuentra en una zona declarada como «mercado residencial tensionado», una vez que ha finalizado el plazo de prórroga legal o tácita, podrá el contrato prorrogarse por plazos anuales hasta un máximo de tres, a solicitud del arrendatario, sin necesidad de acreditar que se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica o social. Esta prórroga tendrá que aceptarse, en todo caso por el arrendador, salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento en los términos del artículo 10.2 de la LAU.

La eficacia de las previsiones incorporadas por la Ley 12/2023, *a priori* tuitivas para el acceso a la vivienda, respecto a los propietarios que tengan la consideración normativa de

«grandes tenedores» y las zonas declaradas como mercado residencial tensionado, requieren que los grandes tenedores asuman un deber legal de información para asegurar el cumplimiento de los deberes y evitarse prácticas de retención y desocupación indebidas, que podrían tener efectos muy negativos en el mercado residencial a nivel local (*vid.* Preámbulo de la Ley 12/2023).

Este deber de información por parte de los grandes tenedores se desarrolla en el artículo 19 de la Ley 12/2023. Conforme a este precepto, las Administraciones públicas con competencia en materia de vivienda podrán exigirles el suministro de información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad que se encuentren en zonas de mercado residencial tensionado, debiendo dar respuesta al requerimiento en un plazo máximo de tres meses.

La información que deben proporcionar estos propietarios se referirá al año natural anterior, e incluirá al menos los datos identificativos de la vivienda y el edificio en que se ubica, incluyendo la dirección postal, año de construcción y, en su caso, año y tipo de reforma, superficie construida de uso privativo por usos, referencia catastral y calificación energética. También, el régimen de utilización efectiva de la vivienda, en el contexto de los de usos previstos en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, por último, la justificación del cumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de vivienda establecidos en el art. 11 de la Ley 12/2023.

En atención a la información aportada, las Administraciones Públicas con competencia en materia de vivienda, podrán establecer fórmulas de colaboración con los propietarios a fin de favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.

Una vez expuestas estas dos novedosas incorporaciones a la Ley 12/2023, a continuación, vamos a exponer el régimen jurídico aplicable a la información precontractual en el arrendamiento, haciendo para ello referencia en el régimen estatal al RD 515/1989 y a los artículos 30 y 31 de la Ley 12/2023. Además, se expondrá el régimen que la Comunidad Autónoma de

Cataluña ha desarrollado en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda y, la necesaria adaptación realizada por el Decreto Ley 6/2024.

## **II. LA REVISIÓN DEL RÉGIMEN DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL EN EL ARRENDAMIENTO: LA SUPERACIÓN DEL RD 515/1989 Y LA NECESARIA ADAPTACIÓN DE LA LEY 18/2008, DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN CATALUÑA**

La información precontractual es el principal mecanismo que tiene el legislador para paliar la asimetría informativa en las relaciones contractuales y proteger a la parte del contrato que precisa mayor tutela (ALONSO PÉREZ, *Construyendo el derecho*, 2010, 233). Este deber de información precontractual se hace más necesario cuando el contrato tiene por objeto una vivienda, por dos razones fundamentalmente: la primera porque se trata de un bien que se encuentra revestido de una complejidad técnica y jurídica (HITA FERNÁNDEZ, *La protección del consumidor*, 2017, 13). Por otro lado, la celebración de un contrato sobre una vivienda va a comportar, en la mayoría de los casos, la conversión de ese inmueble en el centro de la vida del individuo, generando lazos con su entorno, lo que está favoreciendo, igualmente, el fenómeno conocido como la «personificación del aspecto patrimonial del Derecho civil» (MARTENS/MORENO-TORRES, *Los arrendamientos de vivienda*, 2023, 232 y 25).

Estas consideraciones hacen si cabe más necesario potenciar la información con carácter previo a la celebración del contrato para que el potencial usuario de la vivienda pueda prestar libremente su consentimiento, ejercitando su facultad de escoger, una vez que conozca todas las circunstancias del bien (CABANILLAS SÁNCHEZ, *La información al consumidor*, 1994, 70).

**1. El régimen estatal de la información precontractual: la supletoriedad del RD 515/1989, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la c-v y arrendamiento de viviendas y de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda**

La información exigible para la compraventa y arrendamiento de inmuebles con un fin residencial ha estado regulada durante más de tres décadas por el RD 515/1989, de 21 de abril. Este Reglamento sigue vigente en todo aquello que no contradiga el régimen establecido en los artículos 30 y 31 de la Ley 12/2023 (*vid.* disposición derogatoria única l de la Ley 12/2023).

El artículo 4 del RD 515/1989 articula el deber de información precontractual aplicable tanto a los contratos de compraventa como a los de arrendamiento de viviendas de un modo pasivo, es decir, el deudor de la obligación de información tiene que tener a disposición del público -y, de las autoridades competentes-, una serie de informaciones que pueden agruparse en cuatro categorías: *datos identificativos*, el Reglamento exige que esté a disposición el nombre o razón social, domicilio y, en su caso, los datos de la inscripción en el Registro Mercantil, del vendedor o arrendador. En segundo lugar, *datos sobre las características del edificio y de la vivienda*: en concreto, el plano general del emplazamiento y de la vivienda, la descripción y trazado de las redes de suministros y de las medidas de seguridad contra incendios con que cuente el inmueble, la descripción de la vivienda que incluye la determinación de la superficie útil, la descripción del edificio, de las zonas comunes y de los servicios accesorios. Además, tiene que estar disponible la referencia a los materiales empleados en la construcción de la vivienda, incluidos los aislamientos térmicos y acústicos y, por último, las instrucciones sobre el uso y conservación de las instalaciones cuando precisen de una actuación o conocimiento especial y sobre evacuación del inmueble en caso de emergencia.

En tercer lugar, información sobre la *condición jurídica del inmueble*, en concreto, los datos identificadores de la inscripción del inmueble en el Registro de la Propiedad o expresión de no hallarse inscrito en el mismo y, por último, información sobre las *condiciones económicas del contrato*, es decir, el precio total o renta de la vivienda, de los servicios accesorios y las formas de pago.

Adicionalmente, el RD 515/1989 establece otra serie de información específica cuando nos encontramos ante un contrato de compraventa de vivienda. Así, se prevé que esté a disposición del público y de las autoridades competente información adicional cuando se realicen operaciones de promoción de viviendas (artículo 5 del RD 515/1989) y, en relación con el precio de venta, es necesario también, que esté a disposición del público y de las autoridades, una nota explicativa sobre el precio que incluye, entre otras circunstancias, la forma de pago, los medios de pago admisibles para las cantidades aplazadas, etc. (artículo 6 del RD 515/1989). En cuanto a la forma de proporcionar esta información, el Reglamento prevé en sede de contrato de compraventa, que el adquirente pueda recibir a costa del vendedor, copia de los documentos descritos por la norma (*vid.* artículo 9 del RD 515/1989).

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 12/2023 realiza una enumeración mucho más pormenorizada que la establecida en el RD 515/1989, haciendo especial hincapié, en informaciones de la vivienda de índole administrativa. No obstante, esta información puede agruparse en las mismas cuatro categorías. Con anterioridad a la exposición de la información exigible conforme a la norma, es necesario señalar que la articulación que se hace de este régimen de información precontractual, en mi opinión, no es incompatible con el previsto por el RD 515/1989. Este Reglamento lo que exige es que los responsables de realizar la oferta, promoción y publicidad de venta o arrendamiento de viviendas, dentro del ámbito de una relación de consumo, tengan a disposición del público y de las autoridades competentes la información descrita en las líneas precedentes. En cambio, la Ley 12/2023, manteniendo ese carácter pasivo de la

obligación de información, sobre el que volveremos posteriormente, da un paso más, porque les impone a los agentes que operan en el sector inmobiliario el cumplimiento del deber de proporcionar una información completa, objetiva, veraz, clara y comprensible.

De este modo, podemos reconocer, por un lado, en aplicación del RD 515/1989 y en el seno de una relación de consumo, una obligación de tener a disposición del público y de las autoridades competentes, una serie de informaciones cuando se realice una oferta, promoción o publicidad de venta o arrendamiento de una vivienda. Simultáneamente, conforme a los artículos 30 y 31 de la Ley 12/2023 y con independencia de que la relación contractual pueda ser calificada como de consumo, la obligación de que el agente que opere en la actividad de venta o arrendamiento, cumpla con una obligación de información sobre los aspectos que a continuación, se van a detallar.

La primera categoría es la relativa a la *identificación de las partes intervinientes*, es decir, del arrendador o persona física o jurídica que intervenga como intermediaria en la operación, lo que resulta esencial no sólo para identificar al sujeto deudor de la información precontractual sino también, para en caso de incumplimiento, poder atribuir la correspondiente responsabilidad. En relación con la identificación de las partes, habría sido conveniente que el legislador obligara a reconocer -cuando procediera- si el propietario del inmueble ostenta la condición de «gran tenedor». La segunda categoría versa sobre las *condiciones económicas de la operación*, así es necesario informar sobre el precio total, los conceptos incluidos y las condiciones de financiación o pago.

En una tercera categoría, podríamos agrupar las *características esenciales de la vivienda*. El artículo exige la proporción de la cédula o certificado de habitabilidad y de eficiencia energética, así como proporcionar información sobre la superficie útil y la construida, la antigüedad del edificio y las principales reformas o actuaciones realizadas, los servicios e instalaciones de la vivienda y del edificio y el estado de ocupación o disponibilidad de la vivienda. El artículo exige, además, que el deu-

dor de la obligación de información amplíe la misma cuando concurren en la vivienda determinadas situaciones: si la *vivienda está protegida*, es necesario hacer indicación expresa de esta circunstancia e informar sobre la sujeción de la vivienda a un régimen jurídico concreto. Si el *edificio posee protección arquitectónica*, es necesario aportar información sobre el grado de protección, las condiciones y las limitaciones que presenta para las intervenciones de reforma o rehabilitación. Por otro lado, la persona interesada podrá requerir información sobre la detección de amianto u otras sustancias peligrosas o nocivas para la salud y, deberá proporcionarse sobre la vivienda cualquier otra información relevante sobre aspectos de carácter territorial, urbanístico, físico-técnico, de protección patrimonial o administrativo.

La cuarta categoría sobre la que exige el artículo 31 que se proporcione información son los *aspectos jurídicos del inmueble*. En este sentido, el deudor de la obligación de información deberá proporcionar la identificación registral de la finca con referencias a las cargas, gravámenes y afecciones de cualquier naturaleza y cuota de participación fijada en el título de la propiedad.

Por último, el artículo 31 de la Ley 12/2023 establece especialidades en materia de información respecto a los arrendamientos de vivienda habitual que se encuentre en zona de «mercado residencial tensionado», declaradas conforme a los artículos 18 y 19 de la Ley 12/2023. En estos casos, es necesario que el propietario o la persona que intervenga en la operación indique esta circunstancia con anterioridad a la formalización del contrato y, en todo caso, en el documento contractual. Se debe establecer, además, la cuantía de la renta del contrato de arrendamiento de vivienda que hubiese estado vigente en los últimos años y el valor que le pueda corresponder atendiendo al índice de referencia de precios de alquiler de vivienda que resulte de aplicación.

El artículo 31.2 *in fine* de la Ley 12/2023 determina que esta información sobre las condiciones de la operación y de las características de la vivienda deben proporcionarse en formato

accesible y soporte duradero, de modo que, se considera que ambos requisitos podrían ser cumplidos si la información se proporciona mediante un formato electrónico.

A continuación, procede que realicemos una comparativa entre el régimen establecido en el RD 515/1989 y en la Ley 12/2023 en cuanto a la información precontractual exigible al arrendamiento, con el fin de poder establecer las similitudes y las deficiencias detectadas en el Reglamento, que han sido subsanadas, en parte por la Ley 12/2023. Así como poner en evidencia, otros aspectos que, en materia de información precontractual sobre contratos de vivienda, quedan todavía sin respuesta del legislador.

Con carácter preliminar, debemos indicar, que la regulación sobre la información precontractual es en ambos cuerpos normativos supletoria respecto a la normativa que en el ejercicio de sus competencias puedan desarrollar las Comunidades Autónomas (*vid.* EM II y artículo 1.1 de la Ley 12/2023)<sup>5</sup>. Este aspecto, que retomaremos, con posterioridad, resulta especialmente relevante tras la aprobación de la Ley 12/2023, en atención al esfuerzo realizado por el legislador para proporcionar un marco orientador y unos principios básicos que dieran homogeneidad a las políticas de vivienda a largo plazo (MOLINA,

---

5. La normativa contenida en el RD 515/1989 tiene carácter supletorio salvo los artículos 3.2 y 10 del Reglamento (*vid.* disposición adicional segunda del RD 515/1989) que se dictan al amparo del artículo 149.1.8 de la Constitución Española que reserva al Estado la competencia en materia de obligaciones contractuales. El primero de los artículos establece la exigibilidad de los datos, características y condiciones relativas a la construcción de la vivienda, a su ubicación, servicios e instalaciones, adquisición, utilización y pago que se incluyan en la oferta, promoción y publicidad serán exigibles aun cuando no figuren expresamente en el contrato celebrado. Por su parte, el artículo 10 del Reglamento establece que los documentos contractuales de compra-venta o arrendamiento de viviendas deberán ir redactados con la debida claridad y sencillez, sin referencia o remisión a textos o documentos que no se faciliten previa o simultáneamente a la celebración del contrato, debiendo responder a los principios de buena fe y justo equilibrio de las contraprestaciones, e incorpora la prohibición de determinadas cláusulas establecidas en estos contratos.

AC, 2023, 2) y, también, porque la Ley estatal introduce conceptos como el «mercado residencial tensionado» o el concepto de «gran tenedor», cuya implementación requerirá necesariamente la adaptación de aquellas normativas autonómicas que hayan desarrollado el régimen de información precontractual de estos contratos.

Una de las primeras diferencias que resultan destacables entre ambos textos legislativos es el ámbito subjetivo de aplicación de ambas normas. Las obligaciones de información contenidas en el RD 515/1989 tienen como destinatarios quienes ostenten la condición de consumidor y como contraparte, a un empresario o profesional (artículo 1.1 del RD 515/1989); es decir, quedan circunscritas a las «relación de consumo» y, por tanto, no son exigibles a las relaciones formalizadas entre particulares que son muy frecuentes en el ámbito de los contratos de arrendamiento. Esta indeseable situación (MARTENS, *AJI*, 2023, 543) ha desaparecido con la aprobación de la Ley 12/2023 al establecer como destinatarias del deber de información «a las personas demandantes, adquirentes o arrendatarias de vivienda, o en cualquier otro régimen jurídico de tenencia y disfrute» y como sujetos obligados a cumplir con estas obligaciones de información, «todos los agentes que, operando en el sector de la edificación y rehabilitación de viviendas y la prestación de servicios inmobiliarios, que se encuentren facultados para la transmisión, el arrendamiento y la cesión de las viviendas en nombre propio o por cuenta ajena» [*vid.* artículo 30.1 b) de la Ley12/2023].

La articulación que de la obligación de información precontractual realiza el artículo 30.1 b) de la Ley 12/2023 tiene dos efectos adicionales: el primero es subsanar el silencio normativo sobre quiénes ostentaban la condición de deudores de la obligación de información (ALONSO PÉREZ, *Las obligaciones legales de información*, 2010, 101 y ss), llegando incluso, a modo ilustrativo, a señalar a los promotores, personas propietarias y otras titulares de derechos reales, agentes inmobiliarios y administradores de fincas. El segundo de los efectos, vinculado al anterior, es la desaparición del debate (ALONSO PÉREZ, *Las obli-*

*gaciones legales de información*, 2010, 130 y CABALLÉ, *La intermediación inmobiliaria*, 2021, 361 y 363), en torno a si los contratos celebrados entre particulares en los que interviene un agente de la propiedad inmobiliaria en su formalización tenían que cumplir las obligaciones de información precontractual al amparo del TRLGDCU y del RD 515/1989.

Una vez expuestos los aspectos positivos que ha supuesto la aprobación de la Ley 12/2023 frente al régimen de información precontractual contenido en el RD 515/1989, es necesario poner de manifiesto otras circunstancias que no han sido debidamente tenidas en cuenta en esta reciente Ley.

El primero de ellos, es que la obligación de información precontractual por parte de los agentes que intervienen en la formalización del arrendamiento se configura como una facultad exigible por el arrendatario y no como una obligación general del arrendador. De este modo, únicamente podría plantearse un incumplimiento de la obligación cuando el interesado la solicite y el oferente la ignore total o parcialmente (*Vid.* SAP Burgos 09.02.2023, ECLI:ES:APBU:2023:95).

Otro aspecto destacable en relación con la configuración que se realiza del deber de información es que el RD 515/1989 establecía provisiones especiales y más detalladas para las operaciones que comportaran la compraventa de vivienda (*vid.* artículos 5 y 6 del RD 515/1989). Este tratamiento diferenciado entre el contrato de compraventa y de arrendamiento de vivienda en cuanto a la información precontractual exigible se advierte también en los artículos 60 y 61 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda en Cataluña. En cambio, el artículo 31 de la Ley 12/2023 equipara la información exigible en el contrato de compraventa y en el arrendamiento de un modo, en mi opinión, inadecuado porque no se atienden las especialidades de cada contrato, en el sentido de que la carga económica y la duración de ambos no resulta equivalente. A modo ejemplificativo, cuando el artículo 31 de la Ley 12/2023 exige que se proporcione información sobre las condiciones económicas de la operación, no se hace referencia, por ejemplo, a la forma de actualización de la renta durante el desarrollo del contrato de

arrendamiento o a la exigencia de fianza u otras garantías que pueda exigir el arrendador al arrendatario. En contraposición, la información exigida por el precepto resulta más coherente para el contrato de compraventa de vivienda que para la celebración de un contrato de arrendamiento.

En conexión con lo anterior, si bien hemos valorado de un modo favorable que se extienda la obligación de información precontractual a relaciones jurídicas que no tengan la consideración de «relaciones de consumo». Lo cierto es que tampoco resulta adecuado que esa obligación se configure igual cuando el deudor de la obligación es un profesional que cuando se trata de un particular que no actúa dentro de su ámbito profesional o empresarial. En la práctica, sería razonable que el legislador exigiera una información más pormenorizada al profesional que se dedica a la intermediación en la celebración de estos contratos que tienen como objeto una vivienda, que a un particular. Además, en cuanto al alcance de esta obligación, al profesional se le podría exigir por su condición, que asegurara la comprensión de la información suministrada al acreedor, sin embargo, esa ampliación del nivel de diligencia en el cumplimiento de la obligación, no procedería entre particulares.

La última cuestión, a la que tenemos que hacer referencia en este punto, es a la deficiente técnica legislativa que se ha utilizado. El artículo 30.1 de la Ley 12/2023 reconoce como derechos de las personas demandantes de vivienda: a) los reconocidos en el TRLGDCU y en la legislación autonómica aplicable y b) el de recibir información, incluida la suministrada por medios publicitarios, que sea completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible, sobre las características de la vivienda y las condiciones jurídicas y económicas de la operación. Esta articulación obliga a plantearse si el legislador está realizando un reconocimiento de los derechos previstos en la normativa tuitiva de los derechos de los consumidores a cualquier relación jurídica o, se está refiriendo exclusivamente al derecho de información precontractual reconocido en el TRLGDCU y en la legislación autonómica (a favor de esta se-

gunda postura, ARGELICH, *Ley por el derecho a la vivienda*, 2023, 179 y MARTENS, *AJI*, 2023, 542 y543).

## **2. La información precontractual en la ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña**

### *A) El artículo 61 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda en Cataluña*

La Ley 18/2007, de 29 de diciembre, del Derecho a la vivienda (en adelante, Ley 18/2007) estableció en Cataluña, el marco normativo de la información precontractual sobre la oferta de vivienda. En concreto, el artículo 60 regula la información precontractual exigible en la oferta para la venta y en el artículo 61, la relativa a la oferta para el arrendamiento.

El artículo 61 de la Ley 18/2007 exige proporcionar a los destinatarios de la oferta de arrendamiento una información suficiente que debe entregarse con carácter previo a la recepción de cualquier cantidad a cuenta. La información que exige el artículo versa sobre dos aspectos: las condiciones esenciales de la vivienda y las condiciones básicas del contrato.

El apartado segundo del artículo 61 establece como información mínima sobre los aspectos esenciales de la vivienda: la descripción y condiciones físicas de la vivienda, con indicación de la superficie útil y de los servicios, instalaciones y suministros de la misma. El legislador considera que se cumple con la información exigible sobre las condiciones físicas de la vivienda si se proporciona la contenida en la cédula de habitabilidad o en la calificación definitiva, en el caso de viviendas de protección oficial (artículo 61.3 de la Ley 18/2007).

Por su parte, en relación con las condiciones del contrato, distinguimos, por un lado, las condiciones económicas, debiendo proporcionarse información sobre el precio total de la renta, desglosando los servicios accesorios y demás cantidades que sean asumidas por los arrendatarios con indicación de la periodicidad de su liquidación. Además, deberá incluirse información sobre la actualización del precio durante el arrenda-

miento y la fianza y demás garantías que vayan a exigirse al arrendatario. Por otro lado, se debe indicar el plazo del arrendamiento. No obstante, aunque no lo exige el legislador, al hacer referencia al plazo de duración del contrato de arrendamiento hay que tener en cuenta no sólo el pactado expresamente sino las posibles prórrogas a las que tiene derecho el arrendatario hasta que se cumplan los cinco años del contrato de arrendamiento, si el arrendador es persona física y los siete, si el arrendador es persona jurídica [*vid.* artículo 9 de la LAU].

*B) La necesidad de adaptación de la información precontractual tras la aprobación de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda: El Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda*

La aprobación de la Ley 12/2023 a nivel estatal -y, su carácter supletorio, por el respeto a las competencias de las comunidades autónomas y, específicamente aquéllas que tienen atribuidas en materia de vivienda (artículo 1.1 de la Ley 12/2023)<sup>6</sup>- obligaba a realizar una adaptación de las normas contenidas en la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda en Cataluña. La solución a esta cuestión viene de la mano del Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda. En concreto, el propio Preámbulo advierte la necesidad de incorporar ciertas obligaciones de información en los anuncios y ofertas de arrendamiento, tales como el precio resultante de la aplicación del sistema de índice de referencia, el precio de la última renta del contrato de arrendamiento y en su caso, cuando las viviendas estén ubicadas en zonas de mercado residencial tensionado, la condición de gran tenedor, de la persona propietaria de la vivienda.

---

6. *Vid.* artículo 137 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que reconoce la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda.

El Decreto Ley 6/2024, en concreto, sus artículos 2 a 4 modifican y adicionan la Ley 18/2007 sobre las obligaciones de información en la oferta, el contenido del contrato de arrendamiento y los derechos de los arrendatarios. Así, se incorpora a la Ley de vivienda de Cataluña —en un sentido similar, al artículo 31.3 de la Ley 12/2023— cuatro letras sobre aspectos que conforman el contenido de la información precontractual en el arrendamiento. A diferencia de la Ley 12/2023, esta información resulta exigible con carácter general a cualquier arrendamiento, al no quedar delimitado como sucede en la norma estatal, a los *arrendamientos de vivienda habitual en zona tensionada*.

Esta información es la siguiente, deberá informarse sobre el precio de alquiler que resulte de aplicar el sistema de índices de precios de referencia que corresponda según el régimen de contención de precios del alquiler y, acompañar el documento acreditativo obtenido al efecto mediante el sistema de consulta pública de la Administración competente [artículo 61.2 f) Ley 18/2007]. Además, se informará sobre el precio de la última renta del contrato de arrendamiento que haya estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda [artículo 61.2 g) Ley 18/2007] y, si el propietario de la vivienda arrendada tuviera la condición de «gran tenedor» sería necesario indicar esta circunstancia, siempre que la vivienda esté ubicada en una zona de mercado residencial tensado, dentro del período de vigencia de la declaración de dicha zona [artículo 61.2 h) de la Ley 18/2007]. Por último y, a modo de cierre, se incorpora mediante la adición de una letra i), cualquier otro dato previsto por la legislación civil.

Por la vía de una disposición adicional, el Decreto Ley 6/2024 proporciona un plazo de cinco días desde su entrada en vigor, para adaptar el contenido de los anuncios de arrendamiento de vivienda publicados con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto ley a sus previsiones. No obstante, hubiera sido conveniente que el Decreto Ley hubiera establecido un plazo temporal para que en los arrendatarios que tengan la condición de «grandes tenedores» informaran de esta cir-

cunstancia respecto a los contratos de arrendamientos vigentes en zonas que han sido declaradas como tensionadas en Cataluña<sup>7</sup> conforme al procedimiento previsto en el artículo 18 de la Ley 12/2023, aunque JIMÉNEZ MUÑOZ, *La Ley*, 2024, 17 considera que el juicio de calificación como gran tenedor debe realizarse en el momento en que vaya a producirse el efecto en relación con el cual será relevante esa condición.

### **III. DESATENCIONES DEL LEGISLADOR EN LA ARTICULACIÓN DE UN RÉGIMEN DE INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL SOBRE VIVIENDA**

#### **1. La ausencia de una regulación específica de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de información precontractual**

El RD 515/1989 no establece las consecuencias que tiene el incumplimiento de las obligaciones de información, más allá, de la previsión contenida en el artículo 3.2, de aplicación directa y no supletoria que, declara la exigibilidad de los datos, características y condiciones relativas a la construcción de la vivienda, a su ubicación, servicios e instalaciones, adquisición, utilización y pago que se incluyan en la oferta, promoción y publicidad aun cuando no figuren expresamente en el contrato celebrado. Por su parte, la Ley 12/2023 en su artículo 30 apartado segundo *in fine* y en el apartado tercero, hace referencia a los actos publicitarios con información insuficiente, deficiente o engañosa, considerando como tal la que «[...] omita datos esenciales o los contenga en términos capaces de inducir a error a los destinatarios o producir repercusiones económicas

---

7. Los municipios que han sido declarados como zona tensionada en Cataluña, por un periodo de 3 años desde el 16.03.2024 hasta el 16.03.2027, pueden consultarse, en el siguiente enlace: <https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquiler-bien-es-tu-derecho/serpavi/consultar-zonas-de-mercado-residencial-tensionado> [última consulta: mayo de 2024].

o jurídicas que no resulten admisibles, por perturbar el pacífico disfrute de la vivienda en las habituales condiciones de uso».

Más allá de la exigibilidad que reza el artículo 3.2 del RD 515/1989 sobre las condiciones establecidas en la oferta, promoción y publicidad, lo cierto es que ni el RD 515/1989 ni la Ley 12/2023 establecen en su articulado las consecuencias jurídicas que tiene el incumplimiento del deber de información contractual (*vid.* MOLINA, AC, 2023, 4 y ARGELICH, *Ley por el derecho a la vivienda*, 2023, 63). Esta situación nos obliga a encontrar respuesta en los remedios jurídicos tradicionales establecidos con carácter general en nuestro ordenamiento jurídico, para atender a los supuestos en los que el deudor de la obligación de información precontractual no cumple con lo establecido en la norma.

Desde el plano de Derecho Público, cuando nos encontramos ante una «relación de consumo», la Administración competente puede sancionar el incumplimiento del deber de información, sin perjuicio de otras responsabilidades en las que pudiera incurrirse, sobre la base de los artículos 46.1 y 47 del TRLGDCU. El fundamento de esta sanción podría encontrarse en que, en muchas ocasiones, son de naturaleza administrativa las normas que imponen a los empresarios deberes de información precontractual (*vid.* PERTIÑEZ, *Homenaje a Rodrigo Berco-vitz*, vol. 1, 2013, 381-382).

Estas sanciones administrativas que podían dar solución en el ámbito administrativo frente al incumplimiento del RD 515/1989, no resultan trasladables a la infracción del deber de información precontractual conforme a la Ley 12/2023, porque el ámbito de esta norma no se circunscribe a las «relaciones de consumo», de modo que, no existe amparo normativo para los incumplimientos de este deber en el seno de otras relaciones contractuales que no tengan esta condición. Así, se ha planteado que, la ausencia de un régimen de inspección y de sanción frente a las obligaciones que establece la Ley 12/2023, podría subsanarse mediante la articulación de un régimen sanciona-

dor, por las Comunidades Autónomas, dentro del ámbito de sus competencias (*vid.* MOLINA, AC, 2023, 2).

Una vez expuesto esta solución en el plano del Derecho Público, debemos prestar atención a la situación que en el ámbito contractual se plantea entre el acreedor y el deudor de la obligación de información precontractual derivada, por ejemplo, de una posible frustración de las expectativas y de afectación de su patrimonio (ALONSO PÉREZ, *Las obligaciones legales de información precontractual*, 2010, 199). Si la relación contractual puede calificarse como una «relación de consumo» serán aplicables los remedios previstos en la normativa tuitiva de los derechos de los consumidores. Así, en el caso de que se produzca una omisión de información relevante, el contrato de arrendamiento se integrará, con el contenido de la información prevista en la oferta, promoción o publicidad al amparo de los artículos 61 del TRLGDCU y 3.2 del Real Decreto 515/1989 y, conforme a la buena fe objetiva, del artículo 65 del TRLGDCU en el resto de supuestos.

Cuando los deberes de información no hayan sido eficaces, en atención a que éstos operan en un plano preventivo, para procurar que los contratantes proporcionen un consentimiento libre y consciente (GÓMEZ CALLE, *Los deberes precontractuales de información*, 1994, 29), de modo que, se haya proporcionado una declaración de voluntad contractual sobre la base de una información esencial, inexacta o falsa, es posible que la celebración del contrato de arrendamiento se encuentre viciada por error o dolo y resulten de aplicación los artículos 1266, 1269, 1270 y 1300 y ss del Código Civil.

El elenco de remedios jurídicos ante el incumplimiento del deber de información finaliza con la vía de la indemnización de los daños y perjuicios cuando se constata la existencia de un daño. En el caso, de que el contrato no se haya llegado a formalizar, situación poco frecuente en el ámbito del contrato de arrendamiento, podremos plantear la existencia de una culpa *in contrahendo*, y si se ha perfeccionado, la vía será la de la responsabilidad contractual (artículo 1101 y ss del Código Civil). En este último caso, será habitual que suceda por la

ocultación por parte del arrendador de circunstancias o condiciones de la vivienda que no resulten patentes para el arrendatario en el momento de celebrar el contrato. Si bien, en el Código Civil no se incluye ninguna previsión para que el arrendador responda de los vicios ocultos del inmueble arrendado, se ha reconocido fundamento legal en la obligación del arrendador de garantizar al arrendatario el goce pacífico de la cosa arrendada (*Vid.* LUQUE JIMÉNEZ, *Responsabilidad contractual y extracontractual*, 2008, 171).

Es posible que fuera más recomendable, a efectos de darle virtualidad a este deber de información contractual, el establecimiento de consecuencias de Derecho Privado ante su incumplimiento. A modo ejemplificativo, en mi opinión merece una valoración positiva, que el Anteproyecto de ley de incorporación del contrato de arrendamiento de bienes al Libro VI de Cataluña, en el ámbito del contrato de pacería<sup>8</sup>, reconozca como causa de extinción específica el incumplimiento de los deberes de información y comunicación del aparcerero (*vid.* artículo 623-124).

## **2. El arrendador vulnerable y la información precontractual**

La incorporación a nuestro ordenamiento jurídico del concepto de «consumidor vulnerable» se ha hecho con una concepción dinámica (MARÍN LÓPEZ, *CESCO*, 2021, 114), frente al concepto general de consumidor que, se identifica como el «consumidor medio», normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz (*vid.* SSTJUE 05.05.2022, TJCE 2022\101 y 09.09.2021, TJCE 2021\218). Este dinamismo se justifica porque la condición de vulnerable de un consumidor puede de-

---

8. El texto del Anteproyecto de ley de incorporación del contrato de arrendamiento de bienes al Libro VI de Cataluña, se puede consultar en: <https://justicia.gencat.cat/web/shared/Transparencia/normativa-en-tramit/JUS/en-tramit/arrendament-de-bens/text-avanprojecte-versio-01082022.pdf> [última consulta: mayo de 2024].

pender del ámbito de consumo, variar en el tiempo y tratarse de una vulnerabilidad endógena o permanente, de una vulnerabilidad temporal o, una vulnerabilidad episódica<sup>9</sup>.

El legislador en la Ley 12/2023 ha atendido la situación de vulnerabilidad del arrendador dentro del proceso como una circunstancia que debe valorarse y, en su caso, acreditarse en los procedimientos de desahucio (*vid.* artículos. 439.6 y 7<sup>10</sup> y 441.5 LEC), lo que puede comportar retrasos en la tramitación judicial de estos procedimientos y, por consiguiente, en la recuperación de la posesión de los inmuebles por parte del propietario, que genere, en última instancia, una subida en la renta de los inmuebles o la reducción de la oferta (*vid.* MAGRO SERVET, *DL*, 2023, 10). Sin embargo, el legislador no ha tenido en cuenta la posible vulnerabilidad del arrendatario que tenga la consideración de consumidor, en el ámbito de la información precontractual<sup>11</sup>.

En mi opinión, los legisladores estatal y catalán han perdido una importante oportunidad de atender la vulnerabilidad desde la vía de la información precontractual, que se ha articulado por el TRLGDCU como mecanismo idóneo para que pueda paliarse o reducirse la situación de asimetría informativa. La única referencia que se establece en la Ley 12/2023 es la obligación de proporcionar la información en formato accesible para las personas con discapacidad o dificultades de comprensión [artículo 30.1 b) de la Ley 12/2023]. Al respecto, deben hacerse dos consideraciones, la primera que si bien una persona con discapacidad puede ostentar la condición de «consumidor vul-

---

9. Estos tipos de vulnerabilidad son reconocidos en la Resolución del Parlamento Europeo de 22.05.2012, sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables. El texto se encuentra disponible en el siguiente enlace: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0209\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0209_ES.html) (última consulta: mayo de 2024).

10. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

11. Es necesario tener en cuenta que para atribuir a un sujeto la condición de «consumidor vulnerable» debe cumplir previamente la condición legal de consumidor *ex* artículo 3.1 del TRLGDCU (*Vid.* PALAZÓN, *RDC*, 2023, 220).

nerable» (*Vid.* PALAZÓN, *RDC*, 2023, 221), existen otras causas de vulnerabilidad que no resultan atendidas en esta norma. En segundo lugar, el legislador no ha articulado la consecuencia jurídica que tiene el incumplimiento del deudor de proporcionar información accesible para este colectivo, de modo que, podrían entenderse aplicables las sanciones establecidas en los artículos 78 y ss del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, una vez más, fuera del ámbito del Derecho contractual.

No puede obviarse, que no toda posible vulnerabilidad del consumidor procede de la asimetría informativa (*Vid.* PALAZÓN, *RDC*, 2023, 216) y que la protección de estos colectivos puede proporcionarse mediante otras vías distintas al establecimiento de unos deberes de información precontractual. No obstante, considero que, en el ámbito de formación del contrato, un fortalecimiento de estos deberes a los empresarios o profesionales, adaptados al tipo de vulnerabilidad que pueda presentar el sujeto, resulta esencial para su protección y para obtener un adecuado equilibrio entre los derechos de las partes del contrato. La Ley 12/2023 y el Decreto Ley 6/2024, habrían constituido el medio normativo idóneo para la concreción en el ámbito de los contratos de acceso a la vivienda la información que se debe proporcionar y su alcance.

#### **IV. CONCLUSIONES**

I.- La Ley 12/2023 incorpora medidas tendentes a que el arrendamiento se convierta en una alternativa real y no subsidiaria para el acceso a la vivienda. Este objetivo pasa porque el legislador proporcione un adecuado equilibrio entre los intereses del arrendador y del arrendatario. Para ello, ha optado por fortalecer por un lado el deber de información precontractual y, por otro, por incorporar medidas que permitan diferenciar a los «grandes tenedores» de los pequeños propietarios, en atención la distinta posición económica, de unos y otros, y al rédito económico que atribuyen al inmueble. Además, el legislador ha

advertido la posibilidad de establecer un régimen jurídico distinto a zonas que ha denominado «mercados residenciales tensionados», que presentan particularidades que dificultan el acceso a la vivienda de la población residente.

II.- Estas dos últimas medidas comportan importantes limitaciones y exigencias, en el plano sustantivo y también procesal, en el caso del gran tenedor, sobre las facultades dominicales de los propietarios y el principio de autonomía de la voluntad. Estas medidas nos obligan a reflexionar si el derecho a la propiedad no se está convirtiendo en un instituto jurídico al albur de la función social.

III.- El régimen aplicable al deber de información precontractual también se ha visto modificado por la aprobación de la Ley 12/2023. Actualmente, convive el RD 515/1989 -que permanece vigente en todo lo que no sea contrario al régimen establecido en la Ley 12/2023-, con lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de esta norma. Ambas normas, establecen un deber de información pasivo para sus deudores, pero con distinto contenido. El RD 515/1989 aplicable a las relaciones de consumo obliga a tener a disposición del público y de las autoridades competentes una serie de informaciones sobre la oferta, promoción o publicidad de viviendas en régimen de arrendamiento o compra. En contraposición, la Ley 12/2023 exige a los operadores que intervengan en este tipo de operaciones a informar sobre determinadas cuestiones a requerimiento de la persona demandante de vivienda.

La articulación que de la obligación de información precontractual realiza la Ley 12/2023 subsana el silencio normativo existente hasta el momento sobre quiénes ostentaban la condición de deudores de la obligación de información y acaba con el debate sobre si los contratos celebrados entre particulares en los que interviene un agente de la propiedad inmobiliaria en su formalización tenían que cumplir las obligaciones de información precontractual al amparo del TRLGDCU y del RD 515/1989.

IV.- El régimen previsto en Ley 12/2023 adolece también de aspectos mejorables. En primer lugar, no resulta adecuada la

equiparación de la información exigible para la formalización de un contrato de compraventa y uno de arrendamiento, que no tiene en consideración las especialidades propias de cada contrato y, que encajan mejor en una información a suministrar para la celebración de un contrato de compra-venta que de arrendamiento.

En mi opinión, tampoco es idónea que la obligación de información precontractual en cuanto a su contenido y alcance sea la misma cuando el operador sea un particular que cuando se trate de un profesional que actúa en el ejercicio de su ámbito profesional o empresarial. Por último, la técnica legislativa del artículo 30.1 del TRLGDCU resulta mejorable porque puede generar dudas interpretativas sobre los derechos que realmente se reconocen a los demandantes de vivienda.

V.- La Comunidad Autónoma de Cataluña en el ámbito de sus competencias en materia de vivienda, tiene un régimen normativo diferenciado para el contrato de arrendamiento y el de compraventa de vivienda en su Ley 18/2007. Este régimen ha tenido que ser adaptado al contenido de la Ley 12/2023 y al reconocimiento de zonas de «mercado residencial tensionado» por el Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda.

VI.- Los legisladores estatal y catalán han perdido la oportunidad de incorporar en la Ley 12/2023 y con la modificación de la Ley 18/2007, respectivamente, las consecuencias jurídicas del incumplimiento del deber de información contractual de los deudores de estas obligaciones y de establecer especialidades en el ámbito de la información precontractual cuando los demandantes de vivienda ostenten la condición de consumidores vulnerables.

## **V. BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO PÉREZ, María Teresa, «La protección jurídica del comprador de vivienda» a LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.) *Constru-*

- yendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 231-262.
- ALONSO PÉREZ, María Teresa, *Las obligaciones legales de información precontractual en la compraventa de vivienda: a través del laberinto normativo, estatal y autonómico, en materia de vivienda y de consumo*, Civitas, Navarra, 2010.
- ARGELICH COMELLES, Cristina, *Ley por el derecho a la vivienda*, Aranzadi, Navarra, 2023.
- CABALLÉ FABRA, Gemma, *La intermediación inmobiliaria ante los nuevos retos de la vivienda*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio, *La información al consumidor en la compraventa y en el arrendamiento de vivienda y el control de las condiciones generales*, Instituto Nacional de Consumo, Madrid, 1994.
- FUENTES-LOJO RIUS, Alejandro «Cuestiones controvertidas sobre la aplicabilidad de los límites en el pacto de la renta en contratos de arrendamiento ubicados en zonas de mercado residencial tensionado (1)» en *Diario La Ley*, nº 10475, 2024.
- GÓMEZ CALLE, Esther *Los deberes precontractuales de información*, La Ley Madrid, 1994.
- HITA FERNÁNDEZ, María Carolina, *La protección del consumidor en la compraventa y arrendamiento de vivienda*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.
- JIMÉNEZ MUÑOZ, Francisco Javier «El régimen de los grandes tenedores de viviendas en la ley por el derecho a la vivienda (1) en *La Ley: Derecho de familia*, nº 41, 2024.
- LUQUE JIMÉNEZ, María del Carmen *Responsabilidad contractual y extracontractual en los arrendamientos urbanos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, p. 171.
- MAGRO SERVET, Vicente, «Remedio ante la Ley 12/2023, de 24 de mayo de vivienda: la constancia en el contrato de arrendamiento de la no vulnerabilidad del arrendatario» en *Diario La Ley*, nº 10308, 2023.
- MARTENS JIMÉNEZ, Isabel Luisa /MORENO TORRES HERRERA, María Luisa (prólogo), *Los arrendamientos de vivienda: Tipos, pro-*

*blemas y propuestas de modernización*, Atelier, Barcelona, 2023.

MARTENS JIMÉNEZ, Isabel Luisa, «Una década de reformas en el régimen arrendaticio de vivienda. Especial referencia a la reforma operada por la ley por el derecho a la vivienda» en *Actualidad jurídica iberoamericana*, nº 19, 2023, pp. 506-557.

MOLINA ROIG, Elga, «Principales novedades sobre arrendamientos urbanos en la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda» en *Actualidad civil*, nº 5, 2023.

PALAZÓN GARRIDO, María Luisa, «Existe un estatuto del consumidor vulnerable tras la reforma del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios» en *Revista de Derecho Civil*, nº 4, 2023, pp. 199-223.

PÉREZ VEGA, Ángeles, «El gran tenedor de inmuebles como propietario de segunda categoría en la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda» en *Diario La Ley*, nº 10306, 2023.



# DETERMINACIÓN DE LA RENTA EN ZONAS DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO (ZMRT). ESCENARIOS<sup>1</sup>

*Montse Junyent Martín*

Abogada

Directora de la Asesoría Jurídica del Colegio de APIS

«Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda» tiene por objeto según reza su artículo, 1 *«regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles»* y, en ese contexto, los poderes públicos, deberán adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos marcados.

En esa línea, la vivienda se sitúa como un bien esencial y respecto del cual, el legislador, debe actuar para evitar que el derecho a su acceso resulte inalcanzable a sus ciudadanos. El mercado de alquiler ha experimentado una notable presión que ha derivado en un incremento del precio de la renta. Esa realidad es fruto de múltiples factores, dentro de los que hay que destacar la consecuencia más evidente que no es otra que

---

1. Capítulo entregado en julio de 2024.

la inseguridad jurídica que a los tenedores de viviendas les ha supuesto el cambio constante y oscilante que el marco legislativo ha sufrido en la última década e incluso algunos años antes, de tal manera que el actual escenario se encuentra lejos la consecución de los fines que la nueva Ley pretende y pone en evidencia la ineficacia de todas las medidas adoptadas.

El arrendamiento de vivienda, ciertamente, sufrió un cambio importante con la aprobación del «*Decreto Ley Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica*», que introdujo, en la Ley de Arrendamientos Urbanos, texto refundido aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, la posibilidad pactar libremente la duración del contrato sin que les fuese de aplicación la prórroga forzosa. Es significativo destacar la justificación a la medida recogida en el preámbulo del Decreto-ley, a saber *«la situación del sector de la construcción ha aconsejado aplicar a este tipo de inversión el mismo tratamiento fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que disfrutaban otros activos, así como la supresión de la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos que, sin duda, estimulará la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler. Pero esta medida tiene una trascendencia que va más allá de la mejora en la actividad del sector de la construcción. En efecto, el mercado de arrendamientos no se caracteriza sólo por una oferta reducida y en retroceso desde hace décadas, sino porque los alquileres iniciales se fijan en unos altos niveles como consecuencia de que el propietario, al contratar, tiene presente la eventual indemnización que debe pagar al arrendatario para que acepte la rescisión del contrato.*

*La reforma incluida en este Real Decreto-ley al aumentar la oferta reducirá la presión al alza de los alquileres con beneficio para el propietario y para el arrendatario, lo que permitirá satisfacer las necesidades de vivienda a una generación de jóvenes que, debido a la situación de bajo crecimiento económico, tienen dificultades para adquirir una vivienda, y además una mayor movilidad geográfica de los recursos humanos, lo*

*cual va a facilitar los procesos de ajuste sectorial que todavía deben producirse en la economía española.*

*Esta reforma, no obstante, sólo afectará a los contratos que se celebren a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, pues tanto la complejidad de la materia como la trascendencia social de revisar la situación de los contratos en vigor aconsejan que se realice a través de una ley ordinaria, que se enfrente no sólo a aspectos parciales, sino a la problemática de los arrendamientos urbanos en su conjunto.»*

Posteriormente, la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos abordó la revisión de los contratos vigentes y reguló las condiciones de la nueva contratación, eliminando definitivamente el régimen de prórroga forzosa. El mercado del alquiler se mantuvo sin cambios significativos hasta la aprobación de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, que introdujo las primeras medidas con impacto en el funcionamiento del mercado del alquiler.

Sin embargo, el mercado permaneció prácticamente estable durante 19 años. A partir de entonces, ha experimentado modificaciones sustanciales que han generado un marco legislativo inseguro e inestable. Aunque la legislación ha intentado abordar la dificultad de acceso a la vivienda y el aumento del precio del alquiler, la pandemia de la Covid-19 y la abundante legislación estatal y autonómica han contribuido a empeorar el acceso a la vivienda, afectando negativamente a los colectivos más vulnerables y desfavorecidos. El constante cambio legislativo no favorece la seguridad y estabilidad que el mercado necesita, especialmente en el ámbito de la vivienda.

En este contexto, el legislador aprobó la «Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», que introduce importantes novedades a través de la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994. Estas novedades inciden en el mercado, particularmente en la fijación de la renta de los nuevos contratos de arrendamiento en zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT). La declaración de una zona tensionada se determina mediante un proceso establecido por la ley,

permitiendo a las administraciones competentes en materia de vivienda declarar dichas zonas

El Departamento Ministerial competente en materia de vivienda dictará la resolución que otorga eficacia a la declaración de zona tensionada a partir del cual, adquieren plena vigencia las reglas previstas en los apartados 6 y 7 del artículo 17 de la Ley de arrendamientos Urbanos para la fijación de la renta.

Llegados a este punto, el arrendador, en primer lugar, deberá verificar si la vivienda en cuestión se encuentra ubicada dentro de una zona tensionada y, en segundo lugar, comprobar si él mismo cumple o no, la condición de gran tenedor. La ley da tratamiento diferenciado según sea la condición del arrendador, de gran tenedor o no, sin embargo, antes de poder determinar la renta, El arrendador deberá tener en cuenta un tercer aspecto: si la vivienda en cuestión ha mantenido vigente un contrato de vivienda habitual en algún momento dentro de los cinco años anteriores. No se requiere pues, que la vivienda haya estado arrendada durante todo el período; basta con que en algún momento de los cinco años anteriores haya tenido un contrato de arrendamiento y lo haya sido como vivienda habitual de su arrendatario. En resumen, tres puntos a considerar antes de iniciar el cálculo de la renta del nuevo contrato:

- ubicación de la vivienda,
- condición del arrendador
- situación arrendaticia previa de la vivienda habitual

A partir de los anteriores datos,

1. Supuesto de vivienda habitual alquilada dentro de los 5 años anteriores NO gran tenedor:
  - **La renta del nuevo contrato no podrá superar la renta inicial del contrato anterior actualizada** conforme a

la cláusula de actualización prevista en el contrato<sup>2</sup>. La actualización deberá ser interanual, no se contemplarán periodos intermedios, por ejemplo, en un contrato celebrado en septiembre de 2023, finalizado en marzo de 2024, no procede aplicar ninguna actualización.

- Gastos repercutibles, según se hubiese pactado en el contrato anterior, si constaron debidamente detallados, desglosados y cuantificados, se podrá mantener la repercusión en el nuevo contrato. No obstante, existe también controversia interpretativa, en aquellos supuestos en los que no se hubiesen detallado. Ley habla de la imposibilidad de incorporar *«nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior»* no obstante, determinados conceptos, como el Impuesto de Bienes Inmuebles (Ibi) y/o la tasa de basuras, no pueden quedar asimilados a cuotas o gastos, puesto que son de distinta naturaleza, de manera que podrían ser repercutibles en el nuevo contrato. En apoyo de esta tesis, hay que considerar que el artículo 20 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) no ha sido objeto de modificación y, en él, se detalla, la posibilidad de repercutir, entre otros, los gastos generales, los tributos y las cargas.
- Otros posibles incrementos, hasta un máximo del 10%:
  - En caso de obras de rehabilitación (criterios art. 41 del reglamento IRPF) terminadas en los 2 años anteriores a la fecha del nuevo contrato.
  - Obras de rehabilitación o mejora en los 2 años anteriores que supongan un ahorro de energía primaria no renovable del 30 % (se puede acreditar por medio

---

2. Este criterio no es pacífico, existe una corriente interpretativa que reduce el periodo de actualización de la renta, al considerar que el legislador se refiere a la última renta abonada por el arrendatario, debiendo tomar en consideración no la inicial renta contractual, sino la última renta abonada.

de dos certificados emitidos, antes —máximo de dos años de la obra— y después de las obras).

- Obras de mejora de accesibilidad debidamente acreditadas en los 2 años anteriores
- En contratos por un periodo de diez o más años, o bien, en los que se establezca un derecho de prórroga al que pueda acogerse voluntariamente el arrendatario, que le permita de manera potestativa prorrogar el contrato en los mismos términos y condiciones durante un periodo de diez o más años.

2. Supuesto de vivienda habitual NO alquilada dentro de los 5 años anteriores NO gran tenedor

- **La nueva renta contractual vendrá determinada por la aplicación del índice de precios de referencia publicado por el Ministerio**, atendiendo a las condiciones y características de la vivienda. El índice de referencia establece un precio mínimo y un máximo, de manera que la renta no podrá superar el margen superior. Nada dice la ley acerca de como aplicar la horquilla que ofrece el índice, salvo la referencia a las condiciones y características de la vivienda, de manera que ese margen deja en libertad a arrendador y arrendatario para determinar el precio. En cualquier caso, la renta podrá incrementarse con las repercusiones previstas en el artículo 20 de la LAU tal como se ha detallado en el anterior supuesto.

3. Supuesto de vivienda arrendador GRAN TENEDOR

- El arrendador, en primer lugar, deberá verificar si la vivienda ha estado arrendada dentro de los 5 años anteriores como vivienda habitual, en cuyo caso deberá calcular la renta como en el supuesto nº 1, y en segundo lugar, verificar el índice de precios de referencia publicado por el Ministerio.

**La renta del nuevo contrato será la menor de las dos cifras obtenidas.**

- Si la vivienda no ha estado arrendada, **la renta inicial no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índice de precios de referencia publicado por el Ministerio.**

Por último, resaltar que la mención a vivienda habitual a lo largo de toda la exposición no es gratuita, las reglas para calcular la renta no resultan de aplicación cuando la vivienda se destina a un uso temporal por lo que podría utilizarse indebidamente para evitar el control en la fijación de la renta. No obstante, el legislador se ha reservado el derecho constituir un grupo de trabajo para elaborar una propuesta normativa de regulación del uso de la vivienda por razón de temporada con el fin de evitar la utilización de la tipología de contratación en fraude de ley.



# CARENCIAS EN EL SISTEMA ESTATAL DE REFERENCIA DE PRECIOS DE ALQUILER DE VIVIENDA: IMPRECISIÓN, SUBJETIVIDAD E INEFICACIA<sup>1</sup>

*Eva Cordobés Millán*

Doctora en Derecho y abogada

Directora del Departamento Jurídico de la Cambra de la Propietat Urbana de Bcn-Lleida

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. SUPUESTOS EN LOS QUE RESULTA DE APLICACIÓN EL SISTEMA ESTATAL DE REFERENCIA DE PRECIOS DE ALQUILER DE VIVIENDA. 1. INMUEBLE UBICADO EN ZMRT Y PARTE ARRENDADORA GRAN TENEDORA. 2. INMUEBLE UBICADO EN ZMRT E INEXISTENCIA DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA ANTERIOR VIGENTE DURANTE LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS. 3. ¿SE APLICA EN LOS NUEVOS CONTRATOS CUYO INMUEBLE SE UBIQUE EN UNA ZMRT Y EL CONTRATO ANTERIOR ERA DE RENTA ANTIGUA, ALQUILER SOCIAL O DE PROTECCIÓN OFICIAL? III. EL SISTEMA ESTATAL DE REFERENCIA DE PRECIOS DE ALQUILER DE VIVIENDA. 1. CORRECCIÓN ADICIONAL A LOS VALORES DEL RANGO: CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA. 2. CUESTIONES A DEBATE. A) *Cuando el límite de la renta del contrato de arrendamiento de vivienda la determine el índice de precios de referencia estatal ¿podré repercutir los gastos generales del inmueble y los tributos y tasas del mismo.* B) *¿Podré beneficiarme de la bonificación del 90 % en el IRPF si la renta que me impone el índice de precios de referencia minorra en más de un 5% la renta del contrato anterior (aunque no reduzca el importe de la nueva renta de manera voluntaria)?* IV. CONCLUSIONES.

---

1. Capítulo entregado en julio de 2024.

## I. INTRODUCCIÓN

El pasado día 15 de marzo se publicó en el BOE la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU)<sup>2</sup> y la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT) que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el primer trimestre de 2024<sup>3</sup> (BOE n. 66, de 15 de marzo de 2024). Tras las mencionadas publicaciones entraron en vigor, concretamente, el 16 de marzo de 2024, las nuevas limitaciones de la renta previstas en el art. 17.6 y 7 de la LAU para arrendamientos de vivienda<sup>4</sup>.

---

2. En realidad, el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda se publicó en la web del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana el día 27 de febrero de 2024. No obstante, como se indica, no entró en vigor hasta el día 16 de marzo de 2024.

El Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda se puede consultar en: <https://serpavi.mivau.gob.es/>.

3. El Departament de Territori de la Generalitat de Catalunya, en agosto de 2023, dictó la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto de 2023, por la que se declaraban como ZMRT varios municipios de su ámbito territorial (DOGC núm. 8984). La mencionada Resolución fue, sorpresivamente, modificada por la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo (DOGC n. 9122). La Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana resolvió atendiendo esta última Resolución del Departament de Territori de la Generalitat de Catalunya.

4. Se analizan las últimas novedades en materia de vivienda en *La Ley por el Derecho a la Vivienda. Balance de un año de aplicación*, ed. Tirant lo Blanch, 2024. Concretamente, CORDOBÉS MILLÁN, E., aborda las modificaciones en materia arrendaticia, «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge: afectació als contractes d'arrendament d'habitatge i novetats de 2024 sobre declaració de ZMRT i índex de preus de lloguer», pp. 191 y ss.

Debemos precisar que, los nuevos límites en el pacto de la renta de los apartados 6 y 7 del art. 17 de la LAU solamente son de aplicación a aquellos contratos de arrendamiento de vivienda ubicados en ZMRT. Actualmente, la única Comunidad Autónoma declarada como ZMRT es Cataluña. Específicamente, se han declarado 140 municipios ZMRT<sup>5</sup> y se pretende ampliar la declaración a 131 municipios más, sumando un total de 271 municipios (afectando a más de siete millones de personas, el 90% de la población). Además, la vigencia de la declaración de ZMRT no es indefinida, el legislador la limita temporalmente a tres años, con posibilidad de poderse prorrogar anualmente si subsisten las circunstancias que motivaron la declaración<sup>6</sup>. Por lo tanto, la duración prevista de las ZMRT en Cataluña es hasta el 16 de marzo de 2027.

Con la publicación del Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda, comúnmente conocido como Índice de Precios de Referencia, pese a la reticencia de la comunidad autónoma catalana<sup>7</sup>, quedó patente que un único indicador vinculará a todas las ZMRT, de manera homogénea,

---

5. La CCAA de Cataluña se considera como una única ZMRT. A mi juicio, se trata de una decisión cuestionable ya que, a priori, los cálculos para determinar si se dan los requisitos exigidos por el art. 18 de la Ley se han efectuado por áreas municipales.

En los 140 municipios declarados ZMRT viven 6,2 millones de personas, que representan un 80,6% del total de la población de Cataluña. Recordemos que en la Ley 11/2020, de 18 de setiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, se afectaba una sesentena de municipios. El Govern ha ampliado de 60 a 140 los municipios tensionados.

6. A efectos de ir actualizando la información referente a las ZMRT de las diferentes Comunidades Autónomas, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de España (MITMA), trimestralmente, aprobará una Resolución que recoja las ZMRT.

7. De hecho, el Govern de la Generalitat interpuso, el día 8 de mayo de 2024, un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la resolución del MIVAU que fija el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda. El mencionado recurso se presentó después de que la Conselleria de Territori enviara un requerimiento previo al ministerio para que

con independencia de su ubicación geográfica dentro del Estado Español.

Antes de entrar en materia, debemos partir de la premisa que el artículo 17.1 de la LAU no se ha modificado y, por ende, siempre que el inmueble no se ubique en un área declarada como ZMRT, la renta será la que libremente pacten las partes. Solo cuando se haya declarado una ZMRT se alterará el principio general de libertad de pacto de nuestro ordenamiento jurídico (art. 1255 CC) y la renta quedará condicionada a las reglas impuestas por el legislador en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

El art. 17, apartado 7 de la LAU nos indica cuándo será de aplicación el sistema de índices de precios de referencia<sup>8</sup>. El precepto estipula que en los contratos de arrendamiento de viviendas situadas en ZMRT, en los que el arrendador sea gran tenedor y, también, aquellos arrendamientos sin contrato vigente en los últimos cinco años, con independencia de la condición de la parte arrendadora, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique (pudiendo desarrollarse reglamentariamente las bases metodológicas de dicho sistema y los protocolos de colaboración e intercambio de datos con los sistemas de información estatales y autonómicos de aplicación).

---

subsana dicha resolución. La Generalitat solicitaba la combinación del sistema estatal y el índice catalán.

8. A estos efectos, la Ley por el derecho a la vivienda en su Disposición Final Primera, añadía a la LAU 29/1994, una disposición transitoria séptima, sobre la «Aplicación de las medidas en zonas tensionadas», donde establecía que se aplicaría lo señalado en el apartado 7 del artículo 17 una vez se encontrase aprobado el sistema de índices de precios de referencia, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la citada Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y lo establecido en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

## II. SUPUESTOS EN LOS QUE RESULTA DE APLICACIÓN EL SISTEMA ESTATAL DE REFERENCIA DE PRECIOS DE ALQUILER DE VIVIENDA

### 1. Inmueble ubicado en ZMRT y parte arrendadora gran tenedora

La condición de gran tenedor adquiere un papel protagonista en cuanto a la determinación de la renta de los contratos que se suscriban a partir de la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y, una vez declaradas las ZMRT. El legislador fija las reglas de la limitación y contención de las rentas en base a si la persona arrendadora es o no gran tenedora<sup>9</sup>.

El legislador avanza en la propia Exposición de Motivos y detalla en el art. 3 k) de la Ley qué debemos entender por gran tenedor. Concretamente, nos indica que se considera gran tenedor a toda persona física o jurídica titular<sup>10</sup> de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o de una superficie construida de más de 1500 m<sup>2</sup>. Como se evidencia, la definición es heredera de la recogida en el art. 4 del RDL 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para afrontar la COVID-19 (BOE n. 91, de 1 de abril de 2020), acotándose, ahora, a aquellos inmuebles y superficie que sean de uso residencial. La definición otorgada será de aplicación siempre que no se particularice el concepto de gran tenedor por las comunidades autónomas. Se faculta a las autonomías para que

---

9. Analiza con detalle y profundidad el concepto de gran tenedor, SERRA I CAMÚS, M., «Gran tenidor i copropietat», pp. 163 y ss., *La Ley por el Derecho a la Vivienda. Balance de un año de aplicación*, ed. Tirant lo Blanch, 2024.

10. En relación a qué debemos entender por «titularidad», aunque la doctrina no es unánime, entendemos que computaran las titularidades de derechos reales que comporten por sí mismas la facultad de uso y disfrute del inmueble, o la posibilidad de hacer actos de administración ordinaria sobre el mismo. Por lo tanto, se tendrán en cuenta los usufructos.

puedan definir a los grandes tenedores y puedan reducir las titularidades requeridas para su categorización hasta cinco inmuebles urbanos de uso residencial, siempre que se ubiquen en ZMRT.

En este sentido, tal y como se ha indicado, Cataluña es la única comunidad autónoma que ha declarado 140 municipios como área de mercado residencial tensionada, y ha modificado la definición estatal de gran tenedor. En la memoria consolidada de 13 de marzo de 2024 (Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo), el Departamento de Territorio de la Generalitat de Cataluña, justifica la necesidad de reducir el número mínimo de viviendas para tener la consideración de gran tenedor, también, a aquellos titulares de cinco o más viviendas, alegando que se incrementará de forma notable el volumen de viviendas de alquileres sujetas al conjunto de medidas que prevé la Ley 12/2023. En palabras del propio Departamento de Territorio de la Generalitat: *«Concretamente, el resultado del trabajo «Estructura y concentración de la propiedad del parque de arrendamiento en Cataluña 2020», determina que un 7,7% de todas las viviendas de alquiler son de propietarios titulares de entre 6 y 10 viviendas. De conformidad con lo que ha quedado expuesto, queda justificado considerar grandes tenedores de conformidad con el art. 3.k), en relación con los artículos 18 y 19 de la Ley 12/2023 y a los efectos de las previsiones contenidas en la mencionada norma y en el artículo 17 de la Ley 29/1994, de arrendamientos urbanos: a) La persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. b) La persona física o jurídica propietaria de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial situados dentro de la declaración de zona de mercado residencial tensionado, que comprende 140 municipios. Se exceptúan los promotores sociales definidos en las letras a) y b) del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda».*

Resulta determinante indicar que se tendrán en cuenta todos los inmuebles de uso residencial que se ubiquen en territorio nacional a fin de computar la titularidad de más de diez

inmuebles. Claramente, la implantación geográfica de la norma es de ámbito estatal. Ahora bien, en Cataluña, además, se considerará gran tenedor a toda persona, física o jurídica, que sea propietaria de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicado dentro de la declaración de ZMRT. Se computarán, solo, los inmuebles que radiquen en el ámbito de la zona limitada por dicha declaración de mercado tensionado<sup>11</sup>.

Tal y como se aprecia, las dos definiciones, priorizan el *nome iuris* a la realidad fáctica. Se convierte *ex lege* en gran tenedor a toda persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, o de 5 inmuebles, si se ubican en determinados municipios de Cataluña, o de una superficie construida superior a 1500 m<sup>2</sup> con independencia de cualquier límite cualitativo. Recordemos que un tratamiento legal desigual a situaciones similares o equivalentes es discriminatorio *per se*. El criterio que utiliza el legislador no supera un test de razonabilidad. La cantidad de viviendas no tiene por qué ajustarse a su valor catastral o de mercado.

Cuando la parte arrendadora sea gran tenedora y la vivienda se ubique en ZMRT, conforme la nueva redacción de los apartados 6 y 7 del art. 17 LAU, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior o, del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índice de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características del inmueble arrendado y del edificio en el que se ubique. En definitiva, la renta nunca

---

11. Si el arrendador es titular de cuatro inmuebles en Barcelona y de un inmueble en Xerta (municipio que no se ha declarado tensionado) no será considerado gran tenedor a efectos de titularidad y en aplicación de la definición autonómica. Ahora bien, si es titular de cuatro inmuebles en Barcelona, un inmueble en Xerta y de seis pisos en Madrid, sí será catalogado como gran tenedor puesto que se cumplirán los requisitos establecidos por la definición estatal del art. 3.k) de la Ley.

podrá superar ni la renta que determine el Índice de referencia ni la última renta, actualizada, del contrato anterior.

El hecho que los grandes tenedores sean destinatarios de medidas individualizadas —representa un gravamen precontractual, contractual y postcontractual— siendo esta una opción legislativa legítima. Cuestión distinta es que esta decisión legislativa sea la adecuada para mejorar el acceso a la vivienda, finalidad última perseguida por la Ley.

## **2. Inmueble ubicado en ZMRT e inexistencia de contrato de arrendamiento de vivienda anterior vigente durante los últimos cinco años**

El Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda, además de limitar la renta de los arrendamientos de los contratos cuyo arrendador sea un gran tenedor, también limitará las rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado y sobre el que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda vigente en los últimos cinco años (art. 17.7 LAU).

## **3. ¿Se aplica en los nuevos contratos cuyo inmueble se ubique en una ZMRT y el contrato anterior era de renta antigua, alquiler social o de protección oficial?**

Se suscita la duda de si la limitación del art. 17.7 LAU opera en los contratos de renta antigua, sujetos al Decreto Ley Boyer, a los contratos de alquiler social, sujetos a Ley 24/2015, y, a los contratos sujetos a un régimen de protección oficial pero que hubiera perdido vigencia dicha protección.

Al respecto, cabe recordar que la memoria justificativa de la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto de 2023, por la que se declaran como ZMRT varios municipios de su ámbito territorial (DOGC n. 8984), indicó que sí era de aplicación el

límite del art. 17.7 de la LAU<sup>12</sup>, no obstante, esta previsión se omitió —a mi juicio por una cuestión competencial— en la memoria de la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo (DOGC n. 9122) que modificó y dejó sin efecto la Resolución anterior.

Según mi criterio, la limitación de las nuevas rentas, en estos supuestos de hecho, efectivamente, la determinará el nuevo art. 17.7 de la LAU y, por lo tanto, quedaran limitadas por el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda.

Si analizamos el tenor literal del precepto, podríamos interpretar que, al no producirse exclusión alguna, estos contratos quedarían sujetos a la limitación de la renta del contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda (art. 17.6 LAU). Fácticamente ha existido un contrato de arrendamiento de vivienda habitual vigente durante los últimos cinco años. Sin embargo, a mi entender, el art. 17.6 LAU no será de aplicación por distintos fundamentos.

Si consideramos la disposición sistemática de la norma, el legislador alude a los contratos de residencia habitual vigentes a lo largo de los últimos cinco años en la misma vivienda, que estaban sujetos a la LAU del 94. Bajo esta perspectiva se ha pronunciado el propio Ministerio de Vivienda y Agencia Urbana que ha publicado en la web del Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda una información aclaratoria en la que se recoge, explícitamente, como la renta pactada no podrá exceder de la última renta del contrato de arrendamiento de vivienda habitual sujeto a la LAU, dilucidando cualquier ápice de duda que pudiera persistir. Estando estos contratos sujetos a otra normativa distinta a la LAU del 94,

---

12. A mi entender, las indicaciones en la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto de 2023, aunque no sean de aplicación, se deben ponderar como criterio volitivo de las instituciones. Aun cuando, dicha Memoria no tenía valor normativo, constituía, sin duda, un criterio hermenéutico sobre dicha norma legal a tener en consideración.

quedarían excluidos de la regulación de la vigente LAU y, por ende, resultaría inaplicable el art. 17.6 LAU<sup>13</sup>.

A mayor abundamiento, si hacemos una interpretación teleológica de la norma, no tendría sentido defender que las rentas de esta tipología contractual, tan particular, se mantuviera congelada. Esta realidad comportaría perpetuar estos contratos de renta antigua en beneficio de terceros, manteniendo rentas muy alejadas del mercado de alquiler actual. Conforme a los propios principios exegéticos del CC no procede hacer una interpretación taxativa de la norma. Especialmente, si esta es, palmariamente, contraria a la voluntad del legislador.

Expuesto lo anterior, debemos cuestionarnos si este vacío legal se traduce en que los nuevos contratos provenientes de esta tipología de contratos pueden pactar libremente la renta de alquiler o, por el contrario, deben sujetarse a la limitación impuesta por el art. 17.7 de la LAU.

---

13. Se une a nuestra opinión, CARRASCO PERERA, A., «Debate jurídico. Problemática sobre la aplicación de los límites de renta en los arrendamientos de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado (II)». *Actualidad Civil*, n. 5. mayo 2024: «El arrendatario nuevo no puede aprovecharse de las condiciones especiales (renta antigua, alquiler social) del que disfrutara el arrendatario de referencia. Porque aquel tratamiento especial se deparada en virtud de las condiciones temporales o sociales que concurrían en el antiguo arrendatario, y que no concurren en el nuevo. La continuidad de aquella renta comportaría enriquecimiento injusto del arrendatario nuevo y gravamen injustificado y doblado del arrendador». En la misma obra, SALA ROCA, C., opina que: «Podemos atender también a argumentos teleológicos, y es evidente que lo que conseguiría el sistema ante la aplicación de la contención a dichos contratos es la desincentivación de la propiedad a que la vivienda siguiera en el mercado de alquiler, y no solamente por la renta resultante, sino también por las actuaciones de rehabilitación que precisan la gran mayoría de estas viviendas, costes que no se verían compensados con un posible incremento del 10% que prevé la Ley» y MOLINA ROIG, E., que: «Respecto a las viviendas de renta antigua, queda claro que respecto a la renta aplicable a este tipo de contratos no les resulta de aplicación el Título II, sino que se regulan por las Disposiciones Transitorias de la Ley y las normas aplicables de la regulación anterior (apartados primero de las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda LAU). Y, por lo tanto, a estos contratos de renta antigua vigentes no le son aplicables los límites de precios regulados en el artículo 17.6 LAU».

Si damos por válida la premisa anterior y, entendemos que el contrato de renta antigua resulta inexistente a efectos jurídicos, estaríamos ante la suscripción de un nuevo contrato sobre el que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda sujeto a la LAU (precisión realizada, nuevamente, por el MIVAU) a lo largo de los últimos cinco años. Considerando la claridad del texto del art. 17.7 *«esta misma limitación se aplicará a los contratos de arrendamiento de vivienda en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la referida Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y sobre el que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda vigente en los últimos cinco años»*, *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. A mi parecer, la nueva renta no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al Sistema de Índices de Precios de Referencia.

Resulta difícil concebir que el legislador pretendiera que los nuevos contratos que ingresen en el mercado de arrendamiento permanezcan al margen de todo límite de renta, ubicándose estos inmuebles, precisamente, en zonas de mercado residencial tensionada. Al interpretar la ley, debemos atender al fin inmediato de la norma, pero también al fin mediato o general de la misma<sup>14</sup>.

## II. EL SISTEMA ESTATAL DE REFERENCIA DE PRECIOS DE ALQUILER DE VIVIENDA

Una vez determinados los supuestos en los que se aplica el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivien-

---

14. Para un mayor estudio de la cuestión *vid.* «Debate jurídico. Problemática sobre la aplicación de los límites de renta en los arrendamientos de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado (II)». *Actualidad Civil*, n. 5. mayo 2024, en el que participan, CARRASCO PERERA, A, SALA ROCA, C., MOLINA ROIG, E., y CORDOBÉS MILLÁN, E.

da, deberemos acceder al portal del Ministerio de Vivienda y Agencia Urbana (<https://serpavi.mivau.gob.es>) a fin de conocer qué renta limitará el precio del contrato de arrendamiento que queremos formalizar<sup>15</sup>.

Para comprobar si la vivienda se encuentra en una ZMRT, y obtener el rango de valores de referencia de alquiler a través de la aplicación, se debe introducir la dirección del inmueble o la referencia catastral del mismo, de este modo se identificará la sección censal<sup>16</sup> en la que se encuentra. Al respecto, debemos plantearnos si el distrito censal es la herramienta adecuada puesto que en él convergen zonas heterogéneas que responden a realidades económicas muy dispares.

Antes de entrar a analizar las características de la vivienda que tendrá en cuenta la aplicación para obtener la limitación de la renta, debemos precisar que en realidad no estamos ante un verdadero índice de precios de alquiler, sino ante un rango de precio mínimo y máximo, señalados con un «desde» y un «hasta». El Ministerio ofrece una horquilla de precios, permitiendo una negociación contractual entre la parte arrendadora y la arrendataria. La obligación impuesta por el legislador es que la renta del contrato se fije respetando el importe de ma-

---

15. Cabe precisar que, el Real Decreto-Ley, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE n. 55, de 5 de marzo de 2019) reguló por primera vez el Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda. La disposición adicional segunda estableció su creación con el objetivo de garantizar la transparencia y el conocimiento de la evolución del mercado del alquiler de viviendas, así como para aplicar políticas públicas que incrementen la oferta de vivienda asequible y para facultar la aplicación de medidas de política fiscal. Se indicó que su construcción se realizaría a partir de datos procedentes de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, del Catastro Inmobiliario, del Registro de la Propiedad, de los registros administrativos de depósitos de fianza y de otras fuentes de información representativas del mercado de alquiler de vivienda.

16. Los datos de la sección censal disponibles corresponden al último año y se requiere un mínimo de 20 testigos para que el aplicativo pueda confrontar tales datos y ofrecernos la información pretendida.

yor valor. Previsiblemente, en la mayoría de los casos, el arrendador se decantará por la cuantía más elevada.

Los valores que determina el rango de precios se obtienen sobre la base de la información facilitada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, relativa al contenido de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), de inmuebles de uso residencial en arrendamiento, y mediante unos elementos de corrección y ponderación desarrollados en el contexto de un Grupo Técnico coordinado por la Dirección General de Vivienda y Suelo. Por lo tanto, el índice estatal se elabora a partir de las rentas de alquileres declarados en la renta del año 2022 (mediante el modelo 100)<sup>17</sup>. El hecho de que los datos extraídos correspondan al año 2022, se traduce en que la información con la que se calcula el rango de precios de los alquileres sea, inevitablemente, desfasada. Difícilmente, la situación del mercado en el año 2024 es semejante a la que teníamos hace un par de años.

Además, que la metodología de extracción de datos se canalicé mediante las rentas de alquileres declarados se traduce en una exclusión, automática, de los alquileres cuya parte arrendadora sean personas jurídicas puesto que éstas declaran sus bienes en el impuesto de sociedades. Asimismo, se incluyen las rentas de los alquileres de renta antigua, cuyo valor no se corresponde con el de mercado<sup>18</sup>.

Como anunciábamos anteriormente, tras introducir la dirección del inmueble o la referencia catastral del mismo, la propia aplicación (además de proporcionarnos la información de la sección censal) nos facilitará, en tiempo real, a través de la propia base de datos del catastro inmobiliario, los metros cuadrados construidos del inmueble y el año de construcción.

---

17. A diferencia, la Generalitat utilizaba los datos de las fianzas de los alquileres depositadas en el Instituto catalán del suelo (Incasòl).

18. Y, como no puede ser de otro modo, se excluyen los alquileres no declarados. Según el sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) englobarían, ni más ni menos, el 40% de contratos de arrendamientos de viviendas.

Cabe resaltar que los metros cuadrados contabilizados son construidos. A mi juicio, sería más recomendable utilizar los metros cuadrados útiles, tal y como sucede con el índice de referencia de precios de alquiler catalán<sup>19</sup>. Los metros cuadrados que sirven a la finalidad de vivienda son los útiles, los metros construidos abarcan muros perimetrales, canalizaciones, tabiques, etc.

En relación a los metros construidos, cabe subrayar que, una de las deficiencias del Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda es la inexistencia de información cuando el inmueble dispone de menos de 30 m<sup>2</sup> y de más de 150 m<sup>2</sup>. Del mismo modo, tampoco se obtiene ningún resultado en inmuebles provenientes de nueva construcción. Dentro de este contexto empírico, la imposibilidad de limitación recae en una insuficiencia operativa, pero jurídicamente están sometidos a la limitación del art. 17.7 LAU<sup>20</sup>. El único caso que podría considerarse excluido por pacto entre las partes es el caso de las viviendas suntuarias, que son aquellas cuya superficie es superior a 300 metros cuadrados o en los que la renta inicial en cómputo anual excede de 5,5 veces el salario mínimo interprofesional en cómputo anual. Las viviendas suntuarias se someten a la voluntad de las partes, como sucede con los contratos de uso distinto de vivienda (la propia Ley establece la primacía de la voluntad de las partes a la regulación establecida en el Título II de la LAU).

En relación a las fincas verticales, al no haberse constituido la división horizontal en la que se definan claramente los inmuebles individuales pertenecientes a la finca, la aplicación no

---

19. Los metros cuadrados útiles se extraen de la cédula de habitabilidad. Probablemente, la dificultad de obtener tal información a nivel estatal sea la razón por la que el Ministerio ha optado por contabilizar los metros cuadrados construidos y no los útiles.

20. Todas las medidas contempladas en la norma, independientemente de los metros cuadrados de las viviendas, serán de plena aplicación. Por ejemplo, la prórroga obligatoria extraordinaria trienal (art. 10.3 LAU), las reducciones en los rendimientos de los arrendamientos de vivienda habitual, etc.

detectará los metros cuadrados construidos del inmueble en cuestión. No obstante, tal deficiencia, se subsana -fácilmente- introduciendo manualmente los metros cuadrados correspondientes al departamento específico.

Mención especial merece la omisión relativa a los metros cuadrados de la terraza anexa al inmueble que se pretende arrendar. Como es sabido, la superficie de las terrazas de uso privativo y de titularidad comunitaria no computará a la suma total de metros cuadrados construidos del inmueble. Tal realidad, se traduce en una infravaloración del inmueble que, lógicamente, tendrá un valor económico de mercado superior, precisamente por contar con el uso y disfrute de una terraza de uso exclusivo. Inevitablemente, se crea una distorsión de la realidad económica<sup>21</sup>.

### **1. Corrección adicional a los valores del rango: características de la vivienda**

De acuerdo con la metodología del Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, una vez obtenidos los valores inferior y superior del rango, atendiendo a la superficie de la vivienda y a la sección censal en que se encuentra, se lleva a cabo una corrección adicional en función del resto de características de la vivienda. El usuario deberá cumplimen-

---

21. Al respecto, se genera una grave incongruencia respecto el valor de mercado que se otorga a las Viviendas de Protección Oficial. Recordemos que el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, en su artículo 5, determina que «a los efectos de la protección establecida en la Ley de «Viviendas de Protección Oficial» y en este Reglamento, se entenderá: a) Por superficie total construida, la suma de la de cada una de las plantas del edificio medida dentro de los límites definidos por las líneas perimetrales de las fachadas, tanto exteriores como interiores, y los ejes de las medianerías, en su caso. Los cuerpos volados, balcones o terrazas que estén cubiertos por otros elementos análogos o por tejadillos o cobertizos formarán parte de la superficie total construida cuando se hallen limitados lateralmente por paredes; en caso contrario se computará únicamente el 50 por 100 de su superficie, medida en la misma forma».

tar un formulario con las características del inmueble objeto de arriendo que, en gran medida, estarán condicionadas a un elevado grado de subjetividad.

Estas características son: certificado energético; estado de conservación; aparcamiento; amueblado; vistas especiales; ascensor; conserjería piscina comunitaria, gimnasio o equipamiento análogo y zonas comunitarias de uso compartido como jardín, azotea o salas comunes<sup>22</sup>.

Si nos centramos en el certificado energético<sup>23</sup>, evidenciaremos que la renta del alquiler del inmueble, variará poco si indicamos una categoría de eficiencia energética u otra. A mi entender, tal desincentivación colisiona con la tendencia europeísta que, precisamente, se decanta por imponer obligaciones positivas a los Estados Miembros para obtener, entre otras metas, una mejor eficiencia energética generalizada. A modo de ejemplo, varios Estados miembros, ya han vetado la venta o el alquiler de los bienes inmuebles residenciales -y de uso distinto - si no disponen de un certificado de eficiencia energética de una cierta categoría<sup>24</sup>. Al respecto, en ámbito autonómico cata-

---

22. Las características que se tendrán en cuenta para modular el rango de precios del Sistema coinciden con las que se utilizan para el cálculo del índice de referencia de precios catalán. En este caso, la parcialmente anulada Ley 11/2020 de contención de rentas, permitía incrementar la renta un 5% las rentas de alquiler en caso de que el inmueble dispusiera de tres de las características referidas.

23. Se puede localizar el certificado energético de un inmueble introduciendo la dirección del inmueble o la referencia catastral en: [www.certificacioenergetica.gencat.cat](http://www.certificacioenergetica.gencat.cat).

24. En esta línea, parece ser que, la Comisión Europea exigirá, a los Estados miembros, para poder arrendar o transmitir un inmueble de residencia habitual, un certificado energético de categoría D para 2033. En Países Bajos, por ejemplo, desde 2023, los edificios destinados a oficinas tienen que disponer de un CEE de categoría C y, en el año 2030, deberán de tener un CEE de categoría A. En Francia, no se puede actualizar la renta de un inmueble alquilado o incrementar la renta de un nuevo contrato si no se obtienen los MEPS (European Minimum Energy Performance Standard) exigidos por imperativo legal (Ley n. 2021-1104 de 22 de agosto de 2021, *Portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*).

lán, el Decreto Ley 28/2021, de 21 de diciembre, de modificación del libro quinto del Código Civil de Cataluña, con el fin de incorporar la regulación de las instalaciones para la mejora de la eficiencia energética o hídrica y de los sistemas de energías renovables en los edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal, establece en la propia exposición de motivos: *«Actualmente, el parque de viviendas de Cataluña representa un 10,6 % de las emisiones totales de dióxido de carbono y más del 80 % de las calificaciones energéticas corresponden a las menos eficientes letras E, F o G, calificaciones que valoran la eficiencia en función de su gasto energético. Según datos del Instituto Catalán de la Energía, un inmueble con calificación A representa un ahorro en el consumo medio de energía de hasta el 89 % respecto de uno con calificación G y del 78 % en relación con una vivienda con calificación E, calificación que tienen la mayoría de hogares catalanes. De acuerdo con los datos del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, el consumo energético que genera el parque de viviendas es responsable de aproximadamente el 30 % de los gases contaminantes que se emiten a la atmósfera»*, señalando así la enorme importancia de la eficiencia energética de los inmuebles, infravalorada en el índice.

En cuanto al estado de conservación, la aplicación nos ofrece un desplegable con la posibilidad de indicar si el inmueble se encuentra en perfecto estado, buen estado, si se necesitan actualizaciones o si se halla en deficiente estado. Como es evidente, la parquedad y la imprecisión de estos conceptos ocasionarán que el arrendador tienda a una sobrevaloración del inmueble y, por contra, el arrendatario se decante por menospreciar el valor de conservación de la vivienda. No obstante, sorprende que, el rango de precios que ofrece el sistema estatal varíe de manera —prácticamente— irrisoria si se indica que el inmueble se encuentra en un estado deplorable a si se manifiesta que el inmueble, contrariamente, está en perfecto esta-

do<sup>25</sup>. Difícilmente los arrendadores invertirán en obras de conservación y de mejora si, tras un desembolso económico importante, no pueden trasladar parte de dicha inversión a los arrendatarios que, efectivamente, serán los sujetos beneficiarios<sup>26</sup>.

Como se ha indicado, otro de los aspectos a tener en cuenta es si el inmueble se arrienda con plaza de aparcamiento o no. Probablemente, cuando se creó el sistema de precios de referencia se estaba pensado en los supuestos de hecho en los que en el mismo contrato de arrendamiento se identifica el arriendo del inmueble y de la plaza de aparcamiento, de mane-

---

25. MOLINA ROIG, E., analiza esta problemática y determina que: «Para dar solución a esta cuestión, Alemania dispone de una tabla con valores correctores que pueden disminuir o aumentar el índice de referencia, que refleja mejor la realidad del mercado o para ajustar las rentas a los precios reales que debería tener las viviendas según sus características concretas. Además, estas tablas permitirían ajustar los precios a las realidades constructivas y arquitectónicas de los diferentes municipios o distritos censales, pues no se valorarán los mismos elementos ni de la misma forma, por ejemplo, la calefacción o el aire acondicionado en los pirineos que en la costa. Por este motivo, en Alemania se crean unas tablas con valores correctores que establecen valores ponderados que se suman o restan a los índices de referencia de los precios de alquiler según las características de la vivienda. Por ejemplo, si la vivienda fue construida entre 1991 y 2002 y tiene un baño pequeño se le resta - 0,32€/m<sup>2</sup>/mes. En cambio, si es una vivienda de antes de 1918 con cocina rehabilitada, se puede aumentar + 1,37€/m<sup>2</sup>/mes (tabla 2). Valores que deberían ser negociados entre las asociaciones de propietarios, asociaciones de arrendatarios y la Administración, para otorgar legitimidad democrática al proceso y evitar el rechazo del sector y la litigiosidad de la medida. A modo de ejemplo, podemos ver la tabla correctora que se utiliza en Berlín». MOLINA ROIG, E., «El nuevo sistema estatal de referencia de precio del alquiler de vivienda ¿y ahora qué?», *Diario La Ley*, n. 10469, Sección Tribuna, 19 de marzo de 2024.

26. Cabe resaltar que, a diferencia de lo que sucede en el precepto 17.6 de la LAU, si la renta del nuevo contrato de arrendamiento de vivienda la determina el índice de precios de mercado estatal, no podremos incrementar adicionalmente sobre el precio de referencia el 10%. Por lo tanto, hubiera sido deseable que se hubiera tenido en consideración el estado real del piso: si dispone de aire-calefacción, si las ventanas son de aluminio o no, etc. Indudablemente, son aspectos determinantes para establecer el precio de una vivienda, que no se han tenido en cuenta en el cálculo del índice.

ra conjunta y vinculada. Ahora bien, tal y como sucedía con el certificado energético y con el estado de conservación del inmueble, poco variará el precio si señalamos que el arrendamiento de la vivienda conlleva, de manera indivisible, el de una plaza de aparcamiento. Ello, en la práctica, provoca que gran parte de los arrendadores se decante por alquilar la plaza de aparcamiento de manera independiente, a una tercera persona, a precio de mercado —o incluso a un precio más elevado a fin de paliar los efectos negativos de la limitación de la renta del alquiler—, todo ello, a pesar de convertirse en sujetos pasivos del IVA. A este respecto, considero relevante, aludir a la Consulta Vinculante, de la Secretaria de estado de Hacienda y Dirección General de Tributos, de fecha, 30 de mayo de 2011, que establece explícitamente que: *«Adicionalmente, se debe hacer referencia al artículo 20.Uno.23º de la Ley del Impuesto, el cual extiende la exención de arrendamiento de viviendas a los garajes y anexos accesorios a las mismas arrendados conjuntamente con ellas. Por arrendamiento conjunto se entiende que tanto la vivienda como las plazas de garaje deben ser objeto de arrendamiento en un mismo acto y simultáneamente, así como el hecho de que las plazas de garaje deben estar situadas en la misma parcela que la vivienda. Es irrelevante que el arrendamiento de la vivienda y el de las plazas de garaje se documenten en el mismo contrato o en contratos separados, siempre que se cumpla el requisito de la simultaneidad. En cuanto a la situación física de las plazas de garaje respecto de la vivienda no es necesario que aquéllas se encuentren específicamente en la misma edificación que la vivienda, pero sí en el mismo complejo residencial o urbanización»*. Sin entrar a valorar si ello comportaría un fraude de ley de la aplicación, resulta palmario que, a nivel tributario, nada impediría arrendar en dos contratos diferenciados el inmueble y la correspondiente plaza de aparcamiento extendiendo la exención del pago del Impuesto.

Finalmente, destacar que, en cuanto a concretar si la vivienda dispone de vistas especiales o se encuentra amueblada, dependerá en gran medida del criterio personal del usuario que

introduce los datos. Estamos ante conceptos indeterminados y, extremadamente, subjetivos.

Una vez completadas las características de la vivienda, como indicábamos, la aplicación ofrece automáticamente el rango definitivo de valores de referencia del alquiler de la vivienda. El usuario podrá entonces, generar un PDF con el certificado informativo de referencia de precios de alquiler, donde aparecerá, de manera sintetizada, la información relativa a la localización de la vivienda, las características de la misma, los datos de la sección censal y el rango de valores del alquiler de vivienda.

Finalmente, cabe traer a colación el art. 31.3 de la Ley, relativo a la información mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, cuyo tenor literal establece que: *«Cuando la vivienda que vaya a ser objeto de arrendamiento como vivienda habitual se encuentre ubicada en una zona de mercado residencial tensionado, el propietario y, en su caso, la persona que intervenga en la intermediación en la operación deberá indicar tal circunstancia e informar, con anterioridad a la formalización del arrendamiento, y en todo caso en el documento del contrato, de la cuantía de la última renta del contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, así como del valor que le pueda corresponder atendiendo al índice de referencia de precios de alquiler de viviendas que resulte de aplicación»*. Ello se traduce en que, cuando la vivienda que se arrienda se encuentra en una ZMRT se deberá informar del valor que corresponda, atendiendo al índice de referencia de precios de alquiler. Tal obligación se extiende, a todos los supuestos, es decir, a aquellos en los que efectivamente la renta la limitará el mencionado índice y a aquellos cuya renta quede limitada según el art. 17.6 LAU<sup>27</sup>.

---

27. A mi entender, siempre que la vivienda se ubique en una ZMRT deberemos anexar al contrato de arrendamiento el certificado informativo de referencia de precios de alquiler. Paradójicamente, en Cataluña, en aplicación del art. 66 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, también se

## 2. Cuestiones a debate:

A) *Cuando el límite de la renta del contrato de arrendamiento de vivienda la determine el índice de precios de referencia estatal ¿podré repercutir los gastos generales del inmueble y los tributos y tasas del mismo?*

Esta cuestión, polémica dada la diferencia de criterios doctrinales, a mi entender debe responderse afirmativamente. Cuando la limitación de la nueva renta del contrato de arrendamiento la imponga el índice de precios de referencia, art. 17.7 LAU, podremos repercutir de manera diferenciada a la renta —propriadamente dicha— los gastos generales (cuotas y gastos) y los impuestos y tasas que afecten a la vivienda, por ejemplo, IBI, tasa de basuras, etc. (art. 20 LAU).

El art. 17.7 de la LAU no impide que el arrendador pueda repercutir a la parte arrendataria los gastos generales ni los impuestos y tributos de la vivienda, a diferencia de lo que sucede en el precepto anterior. En el art. 17.6 LAU se indica de manera expresa y clara que: *«En los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que se puedan fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de*

---

deberá anejar el índice autonómico -pese a no ser de aplicación-. Asimismo, este índice debería anexarse en los contratos de arrendamiento de vivienda que se formalicen en zonas de mercado no declaradas como tensionadas a efectos meramente informativos.

**cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior».**

*B) ¿Podré beneficiarme de la bonificación del 90 % en el IRPF si la renta que me impone el índice de precios de referencia minorra en más de un 5% la renta del contrato anterior (aunque no reduzca el importe de la nueva renta de manera voluntaria)?*

Tal y como indicábamos al inicio del presente escrito, cuando el arrendador es gran tenedor, la renta del nuevo contrato no podrá superar la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, aplicada la cláusula de actualización, ni el límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique.

Paralelamente, la Disposición final segunda de la norma, regula los incentivos fiscales aplicables en el IRPF a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda, modificando la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Concretamente, a lo que aquí interesa, el art. 23.2 establece que: *«En los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, el rendimiento neto positivo calculado con arreglo a lo dispuesto en el apartado anterior, se reducirá: a) En un 90 por ciento cuando se hubiera formalizado por el mismo arrendador un nuevo contrato de arrendamiento sobre una vivienda situada en una zona de mercado residencial tensionado, en el que la renta inicial se hubiera rebajado en más de un 5 por ciento en relación con la última renta del anterior contrato de arrendamien-*

to de la misma vivienda, una vez aplicada, en su caso, la cláusula de actualización anual del contrato anterior»<sup>28</sup>.

Si entrelazamos ambos preceptos, se plantea la duda de qué sucede si el arrendador gran tenedor, en este caso persona física, se ha visto obligado a reducir en más de un 5 por ciento la última renta del contrato de arrendamiento anterior, aplicada la cláusula de actualización de la renta, de manera involuntaria. Es decir, es la aplicación del propio índice de precios de referencia la que le obliga a estipular una renta por debajo de ese 5,1% en relación al contrato anterior. A mi juicio, nada impedirá que se bonifique el 90% en la declaración de la renta, siguiendo las instrucciones del art. 23.2 del IRPF.

### III. CONCLUSIONES

Tal y como se manifiesta en el título del presente artículo, el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda no está exento de carencias. Estamos ante un sistema impreciso, subjetivo e ineficaz.

Como se ha evidenciado, la metodología utilizada para extraer la información básica para calcular el índice es imprecisa.

---

28. Resulta interesante destacar la opinión de EBRAT PICART, A., «Repercusiones tributarias de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», p. 181, La Ley por el Derecho a la Vivienda. Balance de un año de aplicación, ed. Tirant lo Blanch, 2024: «Por ello, será importante valorar la conveniencia de prorrogar el contrato vigente, en cuyo caso mantendremos la reducción del 60% anterior, o confeccionar nuevo contrato de arrendamiento (puede ser con el anterior inquilino) reduciendo un 5% el importe del arrendamiento anterior y acogiéndonos a la reducción del 90%. Este último supuesto -acogerse a la reducción del 90% confeccionando nuevo contrato- será más beneficioso para aquellos propietarios con rendimientos netos altos, procedentes del arrendamiento de viviendas y por el contrario, será más aconsejable mantenerse con el contrato antiguo -mediante prorrogas establecidas en el contrato - a aquellos propietarios con rendimientos netos bajos, ya que podrán continuar con el 60% de la reducción, aumentando el 2,3% al año y sin tener que reducir el 5%, en referencia a la renta del último contrato».

La información se obtiene de datos desactualizados (del año 2022), el método escogido utiliza información alejada de la realidad económica del mercado (tiene en consideración las rentas de contratos anteriores a la LAU del 94, siendo éstas, por lo general, rentas irrisorias), y además omite las rentas de todos los contratos cuya parte arrendadora son sociedades o personas jurídicas, etc.

Del mismo modo, el índice debería mejorarse, objetivizando el sistema. La mayoría de las características de la vivienda que modulan el rango de precios que ofrece la aplicación, son parcas e indeterminadas, produciendo -inevitablemente- una sobrevaloración del usuario/parte arrendadora.

Finalmente, considero que limitar las rentas mediante el Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda, o cualquier otro sistema, resultará ineficaz. Difícilmente se obtendrán los resultados deseados por el legislador si las limitaciones de rentas de los nuevos contratos de arrendamiento no se acompañan de otras medidas esenciales. Por ejemplo, incrementar el parque público y social de vivienda<sup>29</sup> con la finalidad de facilitar una vivienda asequible a quienes no pueden acceder a una vivienda de alquiler a precio de mercado; otorgar mayores beneficios fiscales a los arrendadores a fin de incentivar la oferta de vivienda en alquiler; ofrecer subvenciones a los inquilinos más necesitados<sup>30</sup>; etc. Además, resulta imprescindible

---

29. Parece que el porcentaje de vivienda social que hay en España es bastante inferior al de la media europea. Varios son los autores que sostienen que el parque de viviendas públicas en España es de los menores de la Unión Europea (0,9 viviendas por cada 100 habitantes, frente a los 12,5 de Países Bajos o 10,3 de Austria). Vid. GARCIA MONTALVO J., MONRÁS J. y RAYA J.M., *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*. Esade Ec Pol Insight, 44, febrero 2023, p. 22.

30. MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.O., desarrolla la conveniencia de sustituir el sistema de fijación de precios de los alquileres por otro de subvenciones a los inquilinos más necesitados. Vid. *Acceso a la vivienda: análisis de la situación y propuestas de actuación*. Discurso de ingreso en la Real Academia Europea de Doctores, como académico numerario, en el acto de su recepción el 3 de junio de 2024, Colección Real Academia Europea de Doctores. Concretamente, el autor

ble que el legislador ofrezca mayor seguridad a todas las partes que intervienen en el mercado de alquiler, especialmente, a los arrendadores cuando pretenden recuperar su vivienda motivados por graves incumplimientos generados por la parte arrendataria (impagos, expiraciones de plazo, etc.)<sup>31</sup>.

El control de las rentas de los contratos de arrendamiento no solo es ineficiente para mejorar el acceso al mercado de alquiler, sino que, se ha demostrado, que es contraproducente<sup>32</sup>. Es una medida que empeora la oferta en calidad y en cantidad. Además, perjudica a los colectivos que disponen de menos recursos económicos, que son, precisamente, los que el legislador pretende proteger. Como es lógico, si la oferta disminuye, los arrendadores buscaran arrendatarios que ofrezcan mayores garantías. Los precedentes internacionales (San Francisco, Nueva York, París, Berlín...) y el caso autonómico de Cataluña, confirman esos efectos contrarios a la voluntad del legislador, y en todos los casos, siempre se ha generado una contracción de la oferta de vivienda en alquiler<sup>33</sup>.

---

destaca «... el principal inconveniente del sistema de fijación de precios de los alquileres consiste en que se aplica a las viviendas en lugar de a las personas. El precio máximo es el mismo con independencia de la renta del inquilino. Un sistema más justo y más eficiente para hacer la vivienda asequible debería relacionar la cuantía del alquiler a cargo del inquilino con su capacidad de pago. Sin embargo, este sistema es incompatible con el intento de asegurar una tasa de retorno razonable si el inquilino es una persona de bajo nivel de ingresos. Para obviar este inconveniente, sería necesario introducir un sistema de subsidios que cubriese la diferencia entre la renta a pagar y la capacidad de pago».

31. En relación a la ocupación de vivienda resulta muy recomendable la lectura de la autora VALLEJO ROS, C., «La ocupación de vivienda: aspectos civiles y procesales», pp. 125 y ss., *La Ley por el Derecho a la Vivienda. Balance de un año de aplicación*, ed. Tirant lo Blanch, 2024.

32. Para mayor profundidad de la materia, *vid.* GORGUES GRIÑÁN, Ó., «Efectos de la regulación del mercado de alquiler: impacto social y económico: áreas tensionadas». *IV Congreso Derecho Inmobiliario: ponencias: novedades y problemática*, Barcelona, noviembre 2023. Las Rozas (Madrid): Sepín, Il-lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona, 2023, pp. 21-25 y SALA I ROCA, C., pp. 27-30.

33. Tras un año de vigencia de la Ley, se confirma lo expuesto. Tal y como sucedió en Catalunya con el control de alquileres, mediante la aplicación de la Ley

A mayor abundamiento, una de las posibles consecuencias de la entrada en vigor de la imposición de una renta legal podría ser el incremento de los contratos de arrendamiento no sujetos a este control de alquileres como, por ejemplo, los de temporada<sup>34</sup>, de habitaciones, etc. De ahí, la necesidad de evaluar continuamente el impacto de la norma en el mercado y realizar los ajustes oportunos.

Estamos, sin duda, ante una materia compleja, tanto por el objeto que se regula (la vivienda), como por la pluralidad de fuentes normativas involucradas. El binomio complejidad/relevancia debería de ir aparejado a una regulación normativa avallada por un consenso político y social. Incorporar a los agentes intervinientes en el mercado de alquiler (profesionales especializados) al estudio y formación de posibles soluciones, sería muy recomendable. Los colegios profesionales de Administradores de Fincas y de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, así como las Asociaciones de Promotores y las Cámaras de la Propiedad Urbana, especialistas sectoriales, sin duda aportaría criterio en la búsqueda de remedios. Contrariamente, nos encontramos ante medidas precipitadas, sin consenso alguno, ni político ni sectorial que, a mi juicio, no sólo no alcanzarán el objetivo perseguido, sino que, además, en gran medida atentan contra el derecho de propiedad privada.

---

11/2020, de 18 de setiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, se ha disminuido drásticamente la oferta y se han incrementado las rentas.

34. El legislador, siendo consciente de lo indicado, ha previsto en su Disposición adicional quinta, que un grupo de trabajo -ya activo- regulará los contratos de arrendamiento de temporada. La finalidad es evitar que se use esta figura en fraude de ley.

TERCERA PARTE

**CONSECUENCIAS  
PROCESALES DE SER GRAN  
TENEDOR EN EL PROCESO  
DE DESAHUCIO**



# PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN DE DEMANDAS TENDENTES A RECUPERAR LA POSESIÓN. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD RECOGIDOS EN EL ART. 439 L.E.C. PROBLEMÁTICA PARA ACREDITAR REGISTRALMENTE SER PEQUEÑO PROPIETARIO<sup>1</sup>

*Cristina Vallejo Ros*

Abogada

**SUMARIO:** I. PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN DE DEMANDAS TENDENTES A RECUPERAR LA POSESIÓN. II. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD RECOGIDOS EN EL ART. 439 L.E.C. III. ADMISIÓN DE LA DEMANDA. SUSTITUCIÓN DEL SISTEMA DE SUSPENSIÓN AUTOMÁTICA DEL PROCESO POR EL LAJ. SUSPENSIÓN POR EL JUEZ CON INCREMENTO DE LOS PLAZOS DE SUSPENSIÓN. IV. PROBLEMÁTICA PARA ACREDITAR REGISTRALMENTE SER PEQUEÑO PROPIETARIO.

**RESUMEN:** Recuperar la posesión en la actualidad en los supuestos contemplados en el Art. 250.1, 2, 4 y 7 L.E.C., que incluyen los procesos arrendaticios y no arrendaticios se ha convertido en un arduo camino, demasiado largo y complicado, estando ante estadísticas que sitúan en 20 meses el transcurso del proceso para poder recuperarla. Veremos cómo ha afectado la actual Ley por el Derecho a la Vivienda, tras un año de su aplicación, en relación con los requisitos de accesibilidad recogidos en el Art. 439 L.E.C.

**PALABRAS CLAVE:** recuperación posesión, derecho a la vivienda, propiedad, gran tenedor, pequeño propietario.

---

1. Capítulo entregado en julio de 2024.

## I. PROBLEMAS PRÁCTICOS EN LA INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN DE DEMANDAS TENDENTES A RECUPERAR LA POSESIÓN

Nos encontramos un año después de la entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, la que, sin régimen transitorio alguno, a través de la Disposición Final 5ª, introdujo a través del Art. 439 L.E.C. y demás articulado concordante, requisitos de accesibilidad para la interposición de todas aquellas demandas tendentes a recuperar la posesión y alteró la línea procedimental introduciendo suspensiones y adquiriendo mayor protagonismo la vulnerabilidad económica y social del ocupante. Ello se ha traducido en suspensiones del procedimiento, una vez admitida a trámite la demanda, tanto de la vista como del lanzamiento si concurren los requisitos de los apartados 5, 6 y 7 del Art. 441 L.E.C.

Uno de los problemas prácticos que mayor divergencia judicial está ocasionando es la interpretación del concepto de gran tenedor. En concreto, en Cataluña convergen dos conceptos de gran tenedor, el de la Ley por el Derecho a la Vivienda estatal y el de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de ámbito catalán.

Ello ha comportado que nos encontremos en una situación anómala, tal como que una persona física pueda ser gran tenedor con 5 o más viviendas (debido a la declaración de la zona residencial tensionada), más de 10 viviendas (Art. 3k de la Ley por el derecho a la vivienda) o más de 15 viviendas (Artículo 5.9 de la Ley 24/2015, de 29 de julio). De ahí que analicemos, con carácter previo, a referirnos a los requisitos de admisibilidad del Art. 439 L.E.C., esta cuestión particular.

Si acudimos a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, en su artículo 3 k establece que es gran tenedor, *a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta*

*aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.*

El día 13 de marzo de 2024 se dictó RESOLUCIÓN TER/800/2024, por la que se declaraba zona de mercado residencial tensionado varios municipios de Cataluña, equivalentes al 80,6% de todos los municipios catalanes. Con base en dicha declaración y la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, el concepto de gran tenedor es la persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en la zona de mercado residencial tensionado.

Con anterioridad, el 9 de febrero de 2024, se celebró reunión de Presidentes/as de las Secciones Civiles de la Ilma. Audiencia Provincial de Barcelona, en la que se adoptó por unanimidad la siguiente decisión sobre unificación de criterios:

*ACUERDO: El Institut Català del Sòl y la Agència Catalana de l'Habitatge no tienen la condición de grandes tenedores a los efectos de lo establecido en la actual redacción de los artículos 439, apartados 6 y 7, y 441, apartado 5, de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

El Artículo 3 establece en el párrafo inicial que *«a los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas».*

Ello significa que la preferencia de la regulación de las Comunidades Autónomas (en este caso Cataluña) alcanza también al concepto de «gran tenedor», según lo manifestado por los magistrados en su unificación de criterios.

En la legislación catalana, el concepto de gran tenedor se establece en el Artículo 5.9 de la Ley 24/2015, de 29 de julio. Y

con remisión de dicho artículo, llegamos al artículo 51.2 de la Ley de la Vivienda catalana, en el que se menciona al Institut Català del Sòl, pero ha de entenderse incluida, también, la Agencia Catalana de l'Habitatge, creada por la Ley 13/2009, de 22 de julio, siendo estas corporaciones excluidas del concepto de gran tenedor.

Dicho precepto (Art. 5.9) establece que se entiende que son grandes tenedores de viviendas:

- a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.
- b) Las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de más de diez viviendas ubicadas en territorio del Estado, con las siguientes excepciones:
  - 1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.
  - 2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.
  - 3.º Las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.
- c) Los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.
- d) Las personas físicas que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda,

De todo lo anterior se desprende que, siguiendo la unificación de criterios antes expuestos, si una persona física interpone una demanda de las previstas en los Arts. 250 1, 2, 4 y 7 L.E.C. (procesos tendentes a recuperar la posesión de una vi-

vienda habitual), no será considerada gran tenedora si no dispone de más de 15 viviendas o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda. Ello significará que no deberá cumplir con los requisitos del Art. 439 L.E.C., quedará liberada de acreditar la vulnerabilidad económica de su ocupante y, en caso de concurrir, de acudir al procedimiento de intermediación inmobiliaria.

Por el contrario, quien no comparte estos criterios, entiende con base en el Art. 3k que dicha persona física, en una zona residencial tensionada será considerada gran tenedora con 5 viviendas o más ubicadas en la zona tensionada o dispone de una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial. Y, por último, también puede considerarse que dicha persona física será gran tenedora si dispone de más de 10 inmuebles en todo el territorio del Estado o dispone de una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial.

El debate está servido, hoy que conocemos la primera de las Sentencias del Tribunal Constitucional, referido al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra el artículo 3 k), desestimando la inconstitucionalidad de dicho precepto.

A tal efecto, la Sentencia detalla lo siguiente en defensa del concepto de gran tenedor:

*«La definición de gran tenedor es vital para la aplicación de la Ley en cuanto constituye una categoría sobre la que se fundamentan otros preceptos legales, no todos impugnados en la demanda (así, las disposiciones finales quinta y sexta, que modifican la Ley de enjuiciamiento civil y el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, respectivamente). Este tribunal entiende que, en los términos del art. 3 y teniendo en cuenta el conjunto de la Ley, la definición de gran tenedor de la letra k) resulta imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad sobre ella, enmarcándose en*

*el ejercicio de la competencia que corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE. Sin ella no pueden comprenderse determinadas obligaciones que se imponen en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas, ni las medidas que se establecen en relación con las notificaciones de lanzamiento, la admisibilidad de acciones de recuperación posesoria, la subasta de bienes o las limitaciones extraordinarias de actualización de la renta de ciertos contratos de arrendamiento. Ninguna de estas medidas, que descansan explícitamente sobre la definición del art. 3 k), ha sido impugnada por el recurrente».*

Para terminar, nos preguntamos qué efectos tendrá la efectividad de la medida cautelar unida al recurso de alzada formulado por el Consell General de Cambres de la Propietat Urbana de Catalunya, junto con el Consell de Col·legis d'Administració de Finques de Catalunya, el Consell de Col·legis Oficials d'Agents de la Propietat Immobiliària de Catalunya, la Associació d'Agents Immobiliaris de Catalunya y la Associació de Promotors i Constructores d'Edificis de Catalunya (APCE), el pasado 15 de abril de 2024 ante la Conselleria del Departament de Territori de la Generalitat de Catalunya, contra la Resolución publicada por el citado Departamento que declara 140 municipios como zonas de mercado residencial tenso.

La Resolución recurrida deja sin efecto una Resolución anterior que también declaraba a los mismos municipios como zonas tensionadas y de la que ya se ha interpuesto por las mismas entidades el correspondiente recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya.

Si llegara a ser efectiva, mientras se enjuicia si debe declararse o no zona tensionada, dejaría de ser de aplicación y, por tanto, la renta sería libre y el concepto de gran tenedor dejaría de ser de aplicación, recordemos, persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en la zona de mercado residencial tensionado.

## II. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD RECOGIDOS EN EL ART. 439 L.E.C.

Los procesos a los que afecta la Ley de Vivienda, para la recuperación de la posesión de la vivienda habitual, son el juicio de desahucio arrendaticio (250.1.1 LEC), los juicios de desahucio en precario (250.1.2 LEC), los interdictos de recobrar la posesión (250.1.4 LEC) y el juicio de efectividad de derechos reales inscritos (250.1.7 LEC).

Las demandas que se interpongan en los procedimientos anteriores, a los efectos de su admisibilidad, de conformidad con el Art. 439 L.E.C., deberemos hacer constar lo siguiente:

Si el inmueble es la vivienda habitual del ocupante.

Si la parte demandante es gran tenedor. Si no lo es acreditarlo con certificación del registro de la propiedad.

Si la parte actora es gran tenedora, manifestar y acreditar que la demandada es vulnerable económicamente. La carga de la prueba de la vulnerabilidad económica le corresponde al demandante, mediante documento de vigencia no superior a 3 meses, *«emitido, previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda, por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamente designados conforme la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda»*.

Si la actora es gran tenedor y concurre vulnerabilidad económica, *«no se admitirán las demandas en las que no se acredite que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda»*.

Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

Pues bien, para cumplir con el mandato del Art. 439 L.E.C. en Cataluña se ha otorgado las funciones establecidas en el precepto a la Agencia de l'Habitatge de Cataluña (en adelante, AHC), mediante dos enlaces podremos cumplir con la acreditación de la vulnerabilidad económica y una vez acreditada ésta podremos iniciar el procedimiento de intermediación inmobiliaria.

Se realizarán los trámites a través de los siguientes enlaces:

(i) Vulnerabilidad económica.

<https://habitatge.gencat.cat/ca/detalls/Tramits/Document-acreditatiu-de-vulnerabilitat-economica>

Al acudir a este enlace nos encontramos con un formulario de consentimiento expreso de los ocupantes de la vivienda, conforme autorizan a la Administración para que realice un estudio de su situación económica o, por el contrario, no consienten dicho estudio.

En el mismo formulario se informa que en caso de dar el consentimiento, AHC, el Departamento de Derechos Sociales o los Servicios Sociales básicos podrán consultar los datos necesarios de los ocupantes de la vivienda en diferentes organismos públicos para realizar el estudio de su situación económica.

El plazo máximo para recibir respuesta de la administración y notificarla es de dos meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

Por tanto, en caso de obtener el consentimiento del ocupante deberemos esperar el plazo de dos meses para que se expida el documento por AHC acreditativo o no de la vulnerabilidad.

En caso de que el solicitante no presente el documento de autorización de los ocupantes de la vivienda objeto del proceso judicial, debidamente formalizado y firmado, recibirá una resolución conforme se da por no presentada la solicitud de informe de vulnerabilidad.

Podemos encontrarnos con tres situaciones distintas, disponer del certificado de vulnerabilidad de AHC, en ese caso iremos al enlace siguiente para iniciar el proceso de intermediación inmobiliaria; no disponer del certificado de AHC, aun teniendo el consentimiento del ocupante, por cuanto han transcurrido dos meses y no se ha expedido ó disponer de una resolución conforme no se puede realizar el estudio por no disponer del consentimiento del ocupante. Viene considerándose por la AHC que no se dispone de dicho consentimiento cuando requerido fehacientemente el ocupante no contesta ni atiende las peticiones de la propiedad.

En estos casos, aconseja quien suscribe acompañar a esta documentación previa a la que nos hemos referido una declaración responsable suscrita por la propiedad que ponga de manifiesto que intentado obtener el consentimiento, u obtenido pero sin respuesta de la AHC, se ha intentado cumplir con los requisitos del Art. 439 L.E.C., y así proceder a interponer la demanda tendente a recuperar la posesión.

Si disponemos del certificado de vulnerabilidad de AHC, en ese caso iremos al enlace siguiente para iniciar el proceso de intermediación inmobiliaria:

[https://habitatge.gencat.cat/ca/detalls/Tramits/23465 Intermediacio compliment requisits Llei 12 2023](https://habitatge.gencat.cat/ca/detalls/Tramits/23465_Intermediacio_compliment_requisits_Llei_12_2023)

¿En qué consiste el proceso de intermediación regulado en el Art. 439 L.E.C.? En Cataluña se ha diseñado el proceso que se inicia a través de este enlace, que tramitará AHC.

De acuerdo con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, debe solicitarse la intermediación entre el propietario y los ocupantes de la vivienda previamente a la interposición de una demanda de recuperación de una vivienda, aportándose necesariamente el documento acreditativo de la vulnerabilidad económica del ocupante de la vivienda. Por lo que, en Cataluña está diseñado de tal forma que, si no hemos cumplimentado el paso previo, acreditar la vulnerabilidad económica no podremos acudir a este procedimiento. La AHC,

una vez solicitada su iniciación, requieren al ocupante para comparecer a la intermediación, disponiendo éste 30 días para comparecer. Para el caso de que comparezca, transcurren 90 días en los que las partes deben ser capaces de encontrar una solución habitacional, con la intermediación de AHC. Caso de no conseguirlo se emitirá documento certificativo de dicho extremo, que será el requisito para cumplir con el Art. 439 L.E.C.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha designado como órgano competente para tramitar la intermediación inmobiliaria a Puntos de información para la mediación en Andalucía (PIMA), dependiente de la consejería de Justicia, y no de vivienda. De forma que, con carácter previo a la interposición de la demanda, deberás acudir a PIMA, pedir cita para mediar con tu ocupante, independientemente que hayas acreditado o no su vulnerabilidad económica. Entendemos que esta forma de proceder no cumple con los requisitos de búsqueda de solución habitacional, que son el espíritu de estos requisitos de admisibilidad. Acudir a un proceso previo en el que arrendador y arrendatario intenten solucionar de forma extrajudicial la problemática tendente a recuperar la posesión, intentando mantener en la vivienda al ocupante, u ofreciéndole una alternativa habitacional. Dependiendo de justicia, difícilmente podrá el arrendatario tener una solución si el arrendador no medio o propone soluciones al respecto.

Y así, en el resto de comunidades autónomas, siendo estas las competentes para designar un órgano competente y diseñar un proceso de intermediación *ad hoc* para cumplir con los requisitos del Art. 439 L.E.C., más allá de Cataluña, nos encontramos con una incertidumbre e inseguridad jurídica a la hora de interponer y que se nos admitan las demandas tendentes a recuperar la posesión de una vivienda habitual.

### III. ADMISIÓN DE LA DEMANDA. SUSTITUCIÓN DEL SISTEMA DE SUSPENSIÓN AUTOMÁTICA DEL PROCESO POR EL LAJ. SUSPENSIÓN POR EL JUEZ CON INCREMENTO DE LOS PLAZOS DE SUSPENSIÓN

Retomando los procesos a los que se les aplica los requisitos del Art. 439 L.E.C., que son los recogidos en los Arts. 250.1, 2, 4 y 7 L.E.C., ahora nos situamos tras el Decreto de admisión a trámite de la demanda.

Si somos gran tenedor y concurre vulnerabilidad económica en el ocupante, ya habremos superado el proceso de acreditar la vulnerabilidad económica y habrá resultado fallida la intermediación inmobiliaria (tras el transcurso de al menos 5 meses previo a la interposición de la demanda). Si somos pequeños propietarios, habremos interpuesto demanda sin dichos requisitos, pero acreditando que no somos grandes tenedores con la certificación registral creada *ad hoc* por el Registro de la Propiedad.

En los apartados 5, 6 y 7 del Art. 441 L.E.C. se ha introducido un nuevo trámite incidental extraordinario consistente en, según el apartado 5, *«comunicar inmediatamente y de oficio por el Juzgado la existencia del procedimiento a las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, a fin de que puedan verificar la situación de vulnerabilidad y, de existir esta, presentar al Juzgado propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social a proporcionar por la Administración competente para ello y propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar igualmente por la Administración competente, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada»*.

Sigue el precepto *«En caso de que estas Administraciones Públicas confirmasen que el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y, en su caso, social, se notificará al órgano judicial a la mayor brevedad y en todo*

*caso en el plazo máximo de diez días*». Recibido el oficio de las Administraciones Públicas se pondrá de manifiesto a las partes en el plazo de 5 días, que deberán formular alegaciones, procediéndose en su caso a la suspensión de la vista o lanzamiento si fuera necesario para cumplimentar dicho trámite.

Recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo, reza el apartado 6, del Art. 441 L.E.C., que el Tribunal dictará Auto resolviendo acerca de la suspensión del proceso, por un plazo máximo de suspensión de dos meses si el demandante es una persona física o de cuatro meses si se trata de una persona jurídica.

Finaliza el incidente extraordinario con el apartado 7º, que recoge el siguiente requisito objetivo de vulnerabilidad económica: *«El tribunal tomará la decisión previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, apreciando las situaciones de vulnerabilidad que pudieran concurrir también en la parte actora y cualquier otra circunstancia acreditada en autos.*

*A estos efectos, en particular, el tribunal para apreciar la situación de vulnerabilidad económica podrá considerar el hecho de que el importe de la renta, si se trata de un juicio de desahucio por falta de pago, más el de los suministros de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones suponga más del 30 por 100 de los ingresos de la unidad familiar.* Deberá concurrir en este caso que los ingresos estén dentro de los parámetros del IPREM regulados en la Ley por el Derecho a la Vivienda.

Puede verse, tras los dos apartados anteriores, como puede alargarse en el tiempo un proceso judicial tendente a recuperar la posesión de una vivienda habitual, que está generando en el mercado inmobiliario una inseguridad jurídica para los arrendadores que ven como, ante un incumplimiento de pago, a título de ejemplo, si concurre que son grandes tenedores personas jurídicas, deben esperar, primero, un plazo mínimo de cinco meses para cumplir con los requisitos pre-procesales y cumplir con lo establecido en el Art. 439 L.E.C., para seguidamente, dentro del procedimiento, al amparo del Art. 441, apartados 5, 6 y 7, ver suspendido el proceso un plazo de 4 meses

más para intentar encontrar una solución habitacional al ocupante. Todo ello teniendo en cuenta que en España tenemos un 2,5% de vivienda social (según datos del Observatorio de vivienda asequible) y la alternativa se está procurando con la propia vivienda privada porque no hay vivienda social para cumplir con el mandato que es el espíritu de esta Ley por el Derecho a la Vivienda.

#### **IV. PROBLEMÁTICA PARA ACREDITAR REGISTRALMENTE SER PEQUEÑO PROPIETARIO**

Los procesos a los que afecta la Ley de Vivienda, para la recuperación de la posesión de la vivienda habitual, el juicio de desahucio arrendaticio (250.1.1 LEC), los juicios de desahucio en precario (250.1.2 LEC), los interdictos de recobrar la posesión (250.1.4 LEC) y el juicio de efectividad de derechos reales inscritos (250.1.7 LEC), de conformidad con el Art. 439 L.E.C., deberemos hacer constar lo siguiente:

Si la parte demandante es gran tenedor. Si no lo es acreditarlo con certificación del registro de la propiedad.

Pues bien, esta previsión legal respondía en el momento en el que entró en vigor con una certificación que no existía como tal.

A tal efecto, los/as Jueces/as de Primera Instancia de Barcelona, con competencia en asuntos civiles (con exclusión de familia, tutela e incapacidades), reunidos en junta sectorial de 29 de junio de 2023, adoptaron de manera mayoritaria unos Criterios Orientadores para la aplicación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y, en concreto, para suplir la ausencia de esta certificación registral que para entonces no existía manifestaron que *«Para que la parte demandante pueda acreditar que no tiene la condición de gran tenedor, el concepto de «certificación del Registro de la Propiedad» no ha de identificarse con el concepto oficial de certificado del Registro de la Propiedad, ya que el mismo nunca incluiría una relación de inmuebles de las que una persona o entidad es titu-*

lar. El requisito podrá entenderse cumplido mediante la aportación de una relación de inmuebles extraída de una nota del Servicio de Índices del Registro de la Propiedad». Y la justificación de que con el servicio de índices se entendía cumplido el requisito era que, con la legislación vigente, en la fecha en que se acordaron los criterios (29 de junio de 2023) puede presumirse que ningún Registrador de la Propiedad, ni ningún notario, certificará cuál es la relación de inmuebles titularidad de una persona o entidad. El Servicio de Índices constituye la única herramienta registral útil para poder conocer esta relación, que es la que en último término ha de interesar para determinar el concepto de gran tenedor.

Posteriormente, en el mes de septiembre de 2023, se creó la certificación registral de la relación de propiedades exigida por la Ley por el Derecho a la Vivienda. En la home de la sede de [registradores.org](http://registradores.org) podemos encontrar un banner que se rotula «Certificación de localización de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda», que *certifica la constancia de los derechos de propiedad y usufructo de viviendas de los que una persona es titular a los efectos de poder acreditarlo conforme a los artículos 3.k de la Ley 12/2023 de la Ley de Vivienda y el artículo 439.6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*.

Aún el esfuerzo que debe reconocerse a los Registradores para en la mayor brevedad posible crear *ad hoc* un documento para cumplir con los requisitos de la Ley, tiene su problemática práctica ¿Cuál es? Que dicha certificación expide una serie de CRU (Código registral único) que, en ocasiones, incluye fincas que no son de uso residencial urbano y no ofrecen la información de los m<sup>2</sup> de cada finca.

Por lo que, aunque a priori pudiera servirnos para el número de fincas que ostenta el demandante (siempre y cuando excluyamos la que no son de uso residencial urbano), no ofrece información respecto a los m<sup>2</sup> de cada finca; siendo necesario, solicitar en cada Registro relacionado en el certificado la expedición de nota simple informativa de aquellas fincas registrales que en el mismo consten a nombre del demandante.

Debería ampliarse dicha certificación ofreciendo información puntual de los m<sup>2</sup> de cada titularidad y, asimismo, el uso para el que se destina dicha propiedad, lo que entendemos choca frontalmente con el régimen de protección de datos.

Una de las formas en las que estamos supliendo las carencias de dicha certificación es con información adicional del Registro, a través de notas simples, o bien a través de fichas catastrales que reflejen la información por D.N.I. del titular de las fincas certificadas, fichas que son de fácil acceso y gratuito a través de la sede electrónica del Catastro, y que ofrecen la doble información requerida, si el uso es o no residencial urbano y de cuántos metros cuadrados dispone la finca.

Ello, sin embargo, genera inseguridad jurídica de nuevo ya que el precepto se refiere a certificación del Registro, con lo que, unido a dicha certificación estamos aportando documentación accesoria que viene a complementar dicha certificación ¿será admisible a los efectos del Art. 439 L.E.C.? Tendremos que acudir a cada uno de los partidos judiciales para averiguarlo.



# REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y GRANDES TENEDORES<sup>1</sup>

*Luz Sunyer de la Puente*

Registradora de la Propiedad

**SUMARIO:** I. MODIFICACIONES EN LOS PROCESOS DE DESAHUCIO Y EJECUCIONES HIPOTECARIAS EN LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA. II. EL PAPEL DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD. III. BIBLIOGRAFÍA.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 12/2023 de 24 de mayo por el derecho a la vivienda, gran tenedor es la persona física o jurídica que sea titular de 10 bienes inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1500 m<sup>2</sup> de uso residencial excluyendo garajes y trasteros.

En CATALUÑA la Memoria definitiva para la declaración de determinados municipios de Cataluña como zonas de mercado residencial tensionada de 11 agosto de 2023, señala que en tales municipios tiene tal consideración toda persona física o jurídica que sea propietaria de 5 o más inmuebles urbanos de uso residencial o 1500 m<sup>2</sup> con la excepción de los promotores sociales del art. 51.a y b de la Ley 18/2007 de 28 diciembre del derecho a la vivienda.

Hay que tener en cuenta que no se excluye del cómputo la vivienda habitual de la persona física.

---

1. Capítulo entregado en julio de 2024.

## I. MODIFICACIONES EN LOS PROCESOS DE DESAHUCIO Y EJECUCIONES HIPOTECARIAS EN LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

La Ley 12/2023 de 24 mayo por el derecho a la vivienda modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil en lo que a estos procedimientos se refiere.

Precisamente es a través de la Disposición final 5.2 de la LDV que se modifica los requisitos del art. 250.1,2,4 y 7 LEC para acudir al procedimiento de desahucio o en las demandas que pretendan la recuperación posesoria de una finca ya sea por el impago de las rentas o cantidades debidas, por la terminación del período del arrendamiento, por precario, por despojo o privación no consentida y por oposición al ejercicio de derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad sin disponer de título para ello —art 41LH—. Así tratándose de alguno de estos casos, el artículo 439 LEC<sup>2</sup> introduce como requisitos para entablar la demanda:

- Que se especifique si la vivienda es la residencia habitual del ocupante.
- Que se justifique si el demandante es gran tenedor y, en el caso de que no lo sea, deberá aportarse documento acreditativo, lo cual consiste en una certificación del registro de la propiedad acreditativo de los inmuebles titularidad de la actora.
- Si el/la demandante es gran tenedor, se debe manifestar y acreditar si el/la demandado está en situación de vulnerabilidad económica lo cual se practicará, o bien mediante documento acreditativo (previo consentimiento del interesado) emitido por los servicios de las administraciones económicas y locales competentes en materia de vivienda y que tenga una vigencia no superior a tres

---

2. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

meses o bien mediante justificación de la parte actora de haber acudido a los servicios competentes en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda sin que se hubiera atendido o iniciado los trámites en el plazo de los dos meses subsiguientes a la solicitud. También puede presentarse documento acreditativo con una vigencia no superior a dos meses y expedido por los servicios locales competentes de que el ocupante no consiente en el estudio de su situación económica.

- Si el ejecutante es gran tenedor, el ejecutado es vulnerable, el demandante deberá acreditar que se ha sometido a un procedimiento de conciliación o intermediación con el demandado.

Hay que tener presente que en los procedimientos de ejecución, el **artículo 655 LEC** relativo a la subasta de inmuebles *mutatis mutandi* se requieren los mismos requisitos al señalar que para el caso de que el bien **inmueble sea vivienda habitual del ejecutado** y el acreedor gran tenedor de vivienda, deberá acreditarse si se haya en situación de vulnerabilidad económica no pudiendo iniciarse la vía de apremio, en caso afirmativo, si no se acredita que la parte actora se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que se establezca por la administración pública competente.

Y respecto al procedimiento de ejecución hipotecaria, se introducen por la indicada DF5 dos modificaciones que van en la misma línea de los procedimientos de desahucio y de ejecución ordinaria:

- Se debe acreditar por parte del acreedor ejecutante si la vivienda es la habitual del deudor ejecutado.
- Si concurre en el ejecutante la condición de gran tenedor de vivienda (aportando la correspondiente certificación del Registro).

- Si el ejecutado se encuentra en situación de vulnerabilidad económica aportándose los documentos que el propio art. 685 enumera.

Nuevamente concurriendo esas tres circunstancias, deberá acreditarse que la parte ejecutante se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establece la administración pública competente.

*Critica:* doctrina destacada coincide en señalar que, si atendemos a que el procedimiento de ejecución hipotecaria es un procedimiento privilegiado para la tutela de los acreedores hipotecarios caracterizado por su rapidez y eficacia, lo cual lógicamente con estos requisitos procedimentales se pierde, habrá que valorar que impacto negativo tiene en la concesión de préstamos hipotecarios.

## II. EL PAPEL DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Ya hemos adelantado que uno de los requisitos para poder entablar un procedimiento de desahucio es acreditar que el demandante no es gran tenedor de viviendas. Ello se puede efectuar por medio de una certificación registral.

En la legislación hipotecaria la publicidad formal se establece en el **título VIII** (arts. 332 y ss). Precisamente arranca la regulación señalando que «Los registradores pondrán de manifiesto en la parte necesaria el contenido de los libros del Registro en cuanto al estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos a las personas que a su juicio tengan interés legítimo en consultarlos sin sacar los libros de la oficina y adoptando las precauciones convenientes para su conservación». El interés legítimo se presume a todas aquellas personas o entidades que desempeñen una actividad profesional o empresarial relacionada con el tráfico jurídico de bienes inmuebles, tales como entidades financieras, abogados, procuradores, graduados sociales, auditores de cuentas, gestores administrativos, agentes de propiedad inmobiliaria y demás profesionales

que desempeñen actividades similares, así como las entidades y organismos públicos y los detectives siempre que se exprese la causa y ésta sea acorde con la finalidad del Registro.

La publicidad del registro de la propiedad se articula bien a través de nota simple o bien con una certificación registral. Fundamentalmente la diferencia entre una y otra es el distinto papel que desempeñan teniendo la nota una misión puramente informativa del contenido vigente en el tiempo de su solicitud del registro y sólo en relación con el titular derechos y/o cargas vigentes.

La certificación es un documento público firmado por el registrador con eficacia *erga omnes* y que sirve para dar a conocer el contenido del registro relativo a una finca tanto de titularidades vigentes como extinguidas.

Literalmente **el artículo 439.6, b** dispone en el párrafo 2 «En el caso de indicarse que no se tiene la condición de gran tenedor, a efectos de corroborar tal extremo, se deberá adjuntar a la demanda certificación del Registro de la Propiedad en el que consten la relación de propiedades a nombre de la parte actora.»

Para dar cumplimiento a este requisito se expide certificación del índice general informatizado de fincas. En el último inciso del art. 332 LH se prevé que «los registradores deberán estar comunicados directamente con el Índice General Informatizado de fincas y derechos a que se refiere el art. 398 c del Reglamento Hipotecario para la obtención de la información de su contenido, dejando constancia en sus archivos de la identidad del solicitante y el motivo de la solicitud.

El artículo 398 c, del RH a cuyo tenor «1. El Índice General Informatizado de las fincas y derechos inscritos en todo el territorio nacional y de sus titulares será llevado por el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad.

Los Registradores remitirán periódicamente los datos necesarios para la confección del citado índice.

2. Los Registradores, a fin de facilitar la publicidad formal, por consulta del índice general informatizado, suministrarán noticia de la existencia de titularidades registrales en cualquier

Registro a favor de personas físicas o jurídicas determinadas, siempre que exista interés en el peticionario.

3. En los índices informatizados se incorporarán tanto las referencias catastrales y parcelarias indicadas en el apartado 2 del artículo 398.b, como los datos relativos a los domicilios del adquirente y transmitente y la fecha de inscripción registral.

4. El Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad remitirá periódicamente al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, en soportes magnéticos, la información relativa a las transmisiones inscritas, con indicación de los datos identificadores de la finca y de los transmitentes y adquirentes».

Uno de los principales problemas que plantea esta manera de articular la publicidad a los efectos de estos procedimientos es que el certificado de índices no detalla la tipología de activos inmobiliarios de los que cada uno es titular.

Y ello es una consecuencia lógica de lo que se está certificando; esto es Índices.

¿Cómo funciona esta publicidad?

El colegio recibe la petición a través de la aplicación y aleatoriamente se remite a cualquier registro de España. El sistema informático elabora la certificación que firmará el registrador. Realmente, el registrador no puede comprobar la realidad de los datos que está incluyendo en la misma en la medida en que como hemos adelantado el depositario de ese índice es el Colegio de Registradores. Y de facto se están incluyendo en la certificación bienes que puede ser que ni siquiera estén en el ámbito de su distrito hipotecario. Esto es, el registrador sólo comprueba la coincidencia entre nombre/apellido/denominación social con el NIF/CIF.

Hay que tener en cuenta para entender el problema la propia organización del registro de la propiedad. Así el artículo 1 del Reglamento Hipotecario dispone:

«Los Registros de la Propiedad tendrán la circunscripción territorial, capitalidad y denominación actuales, las cuales podrán modificarse, cuando el interés público lo aconseje, de acuerdo con lo establecido en las Leyes y en este Reglamento.»

Ello supone que cada uno es responsable de los datos que se encuentran en sus tomos. Es de los bienes inmuebles que figuran inscritos en su registro de los que podrá tener acceso como tal.

Y resalto este aspecto porque para definir el concepto de gran tenedor, tal y como se ha establecido en la mesa 1, de acuerdo con lo previsto en el art. 3 k, «la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso **residencial** o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de **uso residencial**, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa. Ello implica que tiene que ser vivienda.

Como vemos en la certificación los inmuebles se identifican por el CRU (que viene a ser el DNI de las registrales) pero que no aporta dato alguno sobre la naturaleza del inmueble que es objeto de la misma. Fue introducido por la ley 13/2015 suponiendo un gran cambio en la llevanza del registro de la propiedad. Tiene su precedente en el conocido como IDUFIR, introducido en el 2008 y como se ha señalado aspira a ser el DNI de las fincas. Consta de 14 dígitos de los cuales los dos primeros señalan la provincia (coincidente con el código postal) ; los tres siguientes señalan el registro competente y el resto identifican propiamente la finca salvo el último que es dígito de control.

Recogido en el art.9 LH tras la reforma operada por la Ley 13/2015 de 24 junio al decir que el folio real de cada finca incorporará necesariamente el código registral único de aquella. En la Resolución Circular 3 noviembre de 2015, la DGRN en el apartado 5º «a partir de la fecha de la resolución por la que se apruebe la homologación de la aplicación a que se refiere el art. 9 LH , a las nuevas fincas registrales y demás supuestos que de acuerdo con la LH abran folio propio, sólo se les asignará un código registral único de finca registral especificado

en esta resolución circular, y, para evitar duplicidades y disfunciones, no se les asignará el número de finca o subfinca particular dentro de cada registro, término municipal y sección que procedía conforme a la normativa reglamentaria anterior a la implantación legal del código registral único».

Así, la conclusión es que al gran tenedor para acreditar/desvirtuar su condición de tal no le queda más que ir pidiendo certificaciones a cada uno de los registros en los que aparece como titular de un inmueble. Sólo así podrá saberse de qué tipo de inmueble se trata. Ello lógicamente implica un incremento en el coste del propio proceso que castiga al demandante.

Hasta ahora nos hemos centrado en la figura del gran tenedor y en los mecanismos que existen para acreditar que lo es. Si bien entiendo que en la ley por el derecho a la vivienda abre la puerta a alguna consideración más.

Téngase en cuenta que el art 439.6<sup>3</sup> para el procedimiento de desahucio con las garantías de protección extra exige en primer lugar que el inmueble objeto de la demanda constituya la **vivienda habitual de la persona ocupante**.

El **art. 3-i Ley 12/23 24 de mayo por el derecho a la vivienda** define la vivienda habitual del ocupante como el domicilio permanente de la persona que lo ocupa y que puede acreditarse por datos del padrón u otros medios de prueba válidos en derecho.

Creo que es importante el papel que a estos efectos pudiera desempeñar el registro de la propiedad.

Si atendemos a diversos artículos contenidos en la legislación hipotecaria como por ejemplo el art. 21.3 que señala para las escrituras de préstamo hipotecario sobre vivienda que se haga constar el carácter o no de vivienda habitual, (lo cual tiene connotaciones no solamente a la hora de constituir el préstamo hipotecario por ejemplo en la limitación de intereses, sino en el propio procedimiento de ejecución -ley crédito in-

---

3. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

mobiliario...-) 144.5 RH en la anotación de embargo de vivienda habitual para cuya disposición se exija el consentimiento del otro cónyuge, vemos claramente que el registro de la propiedad apuesta por colaborar en la protección de la vivienda habitual. Si a ello unimos que en la propia ley de arrendamientos urbanos incentiva la inscripción de los mismo en el Registro de la Propiedad, (sirva de ejemplo el art. 29 LAU) creo que sería interesante a los efectos de facilitar la prueba del carácter de vivienda habitual del ocupante que el contrato accediera al registro y que en el mismo se hiciera constar que se destina a la vivienda habitual del mismo. Ello facilitaría la prueba de este carácter, toda vez que lejos de tener que acudir al padrón o al consumo de los diversos suministros bastaría con una certificación del registro de la propiedad en la que se constara ese carácter. Máxime si tenemos en cuenta que un certificado de empadronamiento sólo puede pedirlo el propietario interesado o un tercero expresamente autorizado por el inquilino, presentando carta de autorización firmada y copia del DNI. Conforme establecíamos al principio de la exposición, las certificaciones del registro de la propiedad pueden pedirla quien tenga interés legítimo; lógicamente el ejercicio de acciones judiciales tiene esta consideración.

En esta misma línea de pensamiento, atendiendo a los incentivos fiscales introducidos en las Disposiciones Finales 2 y 3 de la ley por el derecho a la vivienda respecto al contribuyente que pusiera en alquiler por vez primera siempre que la vivienda estuviera en zona tensionada y el arrendatario tuviera edad comprendida entre los 18-35 años; así como, si la vivienda hubiera sido objeto de rehabilitación en los términos del art. 41 R del Impuesto sobre la renta, en la medida en que todas estas circunstancias pueden tener acceso al registro podrían también ser objeto de prueba vía certificación.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- ACHÓN BRUÑÉN, M<sup>a</sup> José. «Fracaso del procedimiento hipotecario por no plantearlo correctamente». *Diario LA LEY*, núm. 10401, Sección Tribuna, 5 de diciembre de 2023.
- FUENTES-LOJO RIUS, Alejandro. «Modificaciones en los procesos de desahucio y ejecuciones hipotecarias en la Ley por el derecho a la vivienda (1)». *Revista de Derecho Procesal Civil y Mercantil* núm. 163/2023.
- SALA ROCA, Carles. «Ocupaciones conflictivas en las comunidades de propietarios: Nuevas soluciones en la legislación catalana (1)». *LA LEY digital* núm. 10440/2023.
- JIMÉNEZ MUÑOZ, Francisco Javier. «El régimen de los grandes tenedores de viviendas en la ley por el derecho a la vivienda (1)». *LA LEY digital* núm. 3824/2024.
- PÉREZ VEGA, Ángeles. «El gran tenedor de inmuebles como propietario de segunda categoría en la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda. *LA LEY digital* núm. 5132/2023.
- ARANDA RODRÍGUEZ, Remedios. «Incidencia de la Ley 13/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda en el Derecho Civil. *LA LEY digital* núm. 7892/2023.
- PONCE SOLÉ, Juli. «La ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y su impacto en la legislación autonómica de vivienda y urbanismo, con especial atención a la legislación catalana. *LA LEY digital* núm. 7892/2023.
- Ley 18/2007 28 diciembre por el derecho a la vivienda. *BOE* núm. 50 de 27 de febrero de 2008.
- Decreto ley 1/2015 24 marzo de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de viviendas provenientes de tanteo y retracto. *BOE* núm. 130, de 1 de junio de 2015.

# CONSECUENCIAS PROCESALES DE SER GRAN TENEDOR EN EL PROCESO DE DESAHUCIO<sup>1</sup>

*Roberto García Ceniceros*

Magistrado de la Audiencia Provincial de Barcelona, Sec. 4<sup>a</sup>

**SUMARIO:** I. DE DÓNDE VENIMOS. II. EL CONCEPTO DE GRAN TENEDOR EN CATALUNYA. III. LA DEFINICIÓN DE GRAN TENEDOR EN LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA. IV. RELEVANCIA PROCESAL DE LA CONDICIÓN DE GRAN TENEDOR EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DESAHUCIO. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD. V. EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN O INTERMEDIACIÓN PREVIAS. VI. EL TRÁMITE DE SUSPENSIÓN POR VULNERABILIDAD DEL ART. 441 LEC. VII. RELEVANCIA DE LA CONDICIÓN DE GRAN TENEDOR EN LA EJECUCIÓN. 1. EL NUEVO ART. 655BIS LEC: ESPECIALIDADES EN SUBASTAS DE BIENES INMUEBLES 2. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD EN DEMANDAS DE EJECUCIÓN DE TÍTULO HIPOTECARIO. VIII. CRITERIOS ORIENTADORES APROBADOS DE LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA DE BARCELONA DE 29 DE JUNIO DE 2023. IX. ACUERDO DE UNIFICACIÓN DE CRITERIOS DE LAS SECCIONES CIVILES DE LA AUDIENCIA PROVINCIAL DE BARCELONA DE 9 DE FEBRERO DE 2024. X. DECLARACIÓN DE ZONAS DE MERCADO TENSIONADO EN CATALUNYA. LA RESOLUCIÓN TER/800/2024, DE 13 DE MARZO. XI. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD POR EL GRAN TENEDOR. PROBLEMÁTICA EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO.

---

1. Capítulo entregado en julio de 2024.

## I. DE DÓNDE VENIMOS

Si bien es cierto que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, introduce por primera vez en la normativa estatal el concepto de «*gran tenedor de viviendas*», lo cierto es que se trata de un término que se venía utilizando desde hacía tiempo por los operadores jurídicos. Su fundamento consistiría en otorgar un tratamiento más favorable al demandado-ejecutado en un proceso de desahucio que se encontrase en una situación de vulnerabilidad, en aquellos casos en el que la parte actora-ejecutante fuese titular de un gran número de viviendas, de modo que pudiese presumirse en el mismo una intervención en el mercado inmobiliario con finalidad estrictamente especulativa. Así, en caso de que una persona demandada o ejecutada se encontrase en situación de vulnerabilidad, a los efectos de valorar una posible suspensión del procedimiento o del lanzamiento para poder disponer de alternativas habitacionales, habría que distinguir los casos de demandante «*gran tenedor*» frente a aquéllos en que el actor fuese una persona que tuviese cedida una vivienda en el mercado inmobiliario para completar un sueldo o pensión, o que simplemente pretende recuperarla para utilizarla por sí mismo o por una otra persona de su entorno familiar. La función social de la propiedad regulada en el art. 33.2 de la Constitución Española (en adelante, CE) justificaría la imposición a los «*grandes tenedores*» de un especial deber de soportar suspensiones del procedimiento, en aras de poder dar cobertura a situaciones de riesgo de exclusión social o económica.

Aun sin hablarse propiamente de «*gran tenedor*», puede señalarse como antecedente la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. El art. 1 de dicha Ley introdujo la posibilidad de acordar la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables. Y, en concreto, se preveía la posibilidad de que la persona ejecutada en situación de exclusión social solicitase un alquiler social, cuando el acreedor ejecutante fue-

se una entidad adherida al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, supuso una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), e introdujo un nuevo apdo. 5 al art. 441. En los procedimientos de desahucio previstos en el apdo. 1 del art. 250.1 LEC (desahucios por falta de pago de rentas o por expiración de plazo), en caso de que los servicios sociales confirmasen que el hogar afectado se encontrase en situación de vulnerabilidad, el Letrado de la Administración de Justicia acordaría la suspensión automática del procedimiento, a fin de que la administración adoptase las medidas oportunas para resolver aquella situación. La duración máxima de esta suspensión sería de 1 mes en el caso de que la parte actora fuese persona física, y de 3 meses en caso de persona jurídica. Es llamativo que esta diferente regulación de la suspensión del procedimiento, en función de la condición de la parte actora, no se fundamentase en un concepto de gran tenedor, sino el de persona física o jurídica. Sin duda, el legislador partió de la presunción de que la persona jurídica que promueve un procedimiento de desahucio actúa movida por un ánimo de obtener un lucro empresarial, y por tanto menos acuciante.

Lo más parecido que existía a un concepto de «gran tenedor» en la normativa estatal anterior a la Ley 12/2023, era el art. 1bis del Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. En este precepto se regula la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, en los supuestos de los apdos. 2<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> y 7<sup>a</sup> del art. 250.1 LEC, y en aquellos otros en los que el desahucio traiga causa de un procedimiento penal. Es decir, este precepto introdujo la posibilidad de otorgar una moratoria a favor de ocupantes vulnerables, incluso cuando la posesión de la vivienda no estuviese fundada en ningún título arrendaticio. Pues bien, en estos casos, el reconocimiento de esta mo-

ratoria (a la fecha de redactar este artículo, hasta el 31 de diciembre de 2024), se producirá cuando el inmueble objeto del procedimiento pertenezca «a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas» (apdo. 2). Así, aunque propiamente no se utiliza el concepto de «gran tenedor», sí se establece un tratamiento procesal diferente para el caso de que el actor/ejecutante sea una persona física o jurídica cuyo patrimonio incluya un número de viviendas determinado, hasta el punto de presumir un interés en el pleito de carácter puramente económico y enfocado a una actividad negocial, alejado de necesidades propias de carácter residencial.

Nótese que, en el apdo. 7 de dicho precepto se recoge, en su punto e), como una de las excepciones a esta moratoria, el supuesto en que «la entrada o permanencia se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social y ya se hubiera asignado la vivienda a un solicitante por parte de la administración o entidad que gestione dicha vivienda». Cabe interpretar, a *sensu contrario* pero de manera inequívoca, que la intención del legislador estatal es la de no excluir con carácter general de la condición de gran tenedor a las entidades públicas o entidades promotoras de vivienda social. En todo caso, la denegación de la moratoria no vendría dada por el hecho de tratarse de una vivienda de titularidad pública, sino sólo por el de haber sido asignada ya a una persona determinada, en la medida en que en tal caso sí se estaría perjudicando de manera clara el derecho a la vivienda de tal particular, y todo ello de manera coherente con el criterio mantenido en los puntos a) y b) del mismo apdo. 7 (exclusión de la posibilidad de moratoria en el caso en que el inmueble se destine a una finalidad de vivienda o de segunda residencia).

## II. EL CONCEPTO DE GRAN TENEDOR EN CATALUNYA

A diferencia de lo que ocurría en la normativa estatal, en Catalunya sí existía una regulación legal del «gran tenedor de

viviendas», en concreto desde la aprobación de la Ley 24/2015, de 29 de julio, del Parlament de Catalunya, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. El art. 5.9 de dicho texto legal contiene una definición expresa de dicho concepto. En la actualidad el término tiene repercusión no sólo respecto de la obligación de formular oferta de alquiler social en los términos en que se prevé en la propia Ley, sino en muchos otros aspectos de la normativa administrativa de viviendas en Catalunya, tal y como establece la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

En su redacción actual, el art. 5.9 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, del Parlament de Catalunya, dice:

*«A efectos de la presente ley, se entiende que son grandes tenedores de viviendas:*

- a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.*
- b) Las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de más de diez viviendas ubicadas en territorio del Estado, con las siguientes excepciones:*
  - 1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.*
  - 2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.*
  - 3.º Las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.*
- c) Los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.*
- d) Las personas físicas que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de partici-*

*pación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado, con las mismas excepciones que establecen para las personas jurídicas los puntos 1.º y 2.º de la letra b)».*

### **III. LA DEFINICIÓN DE GRAN TENEDOR EN LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA**

Pues bien, la definición que se da del «gran tenedor» de viviendas en la Ley 12/2023 está recogida dentro del art. 3 de dicho texto legal. Conviene decir que ese precepto recoge un elenco de definiciones sobre términos relevantes en materia de vivienda. No se trata de una enumeración cerrada, y las definiciones que allí se recogen no pueden entrar en contradicción con las que se prevean en las normativas de las comunidades autónomas, que en definitiva tienen atribuidas constitucionalmente las competencias en materia de vivienda (art. 148.1.3ª CE).

Así, el art. 3 de la Ley de Vivienda comienza diciendo:

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

Y, en concreto, el apartado k) de dicho precepto establece:

*«k) Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial*

*tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.»*

#### **IV. RELEVANCIA PROCESAL DE LA CONDICIÓN DE GRAN TENEDOR EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DESAHUCIO. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD**

Una de las grandes novedades de la Ley 12/2023 consiste en la introducción de nuevos requisitos de procedibilidad para las demandas de juicios verbales previstos en los apdos. 1º, 2º, 4º y 7º del art. 250.1 LEC. Esos requisitos se recogen en el art. 439 LEC, apdos. 6 y 7. Se trata de presupuestos de carácter procesal cuyo incumplimiento habría de tener como consecuencia la inadmisión de la demanda. Y, como se verá, la condición de ser gran tenedor o no de viviendas tendrá una gran incidencia a la hora de aplicar estos requisitos de procedibilidad.

Pues bien, el art. 439.6 LEC<sup>2</sup> exige a quien pretenda interponer una demanda correspondiente a alguna de las modalidades de juicio verbal que se han indicado (apdos. 1º 2º 4º y 7º del art. 250.1 LEC), especificar las siguientes menciones:

- a) Si el inmueble objeto de las mismas constituye vivienda habitual de la persona ocupante.
- b) Si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda, en los términos que establece el art. 3.k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

En el caso de indicarse que no se tiene la condición de gran tenedor, el legislador establece que «*se deberá ad-*

---

2. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

*juntar a la demanda certificación del Registro de la Propiedad en el que consten la relación de propiedades a nombre de la parte actora».*

Merece destacarse que con esta redacción el legislador hace una especie de presunción a favor de la condición de gran tenedor de todo demandante, de modo que es la condición de «no gran tenedor» la que en su caso tendrá que acreditarse.

- c) En el caso de que el inmueble esté destinado a vivienda habitual y la parte demandante tenga la condición de gran tenedor, si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica.

Por tanto, el primer gran escollo al que se tendrá que enfrentar una persona física o jurídica en la que concurra la condición de «gran tenedor» a la hora de presentar una demanda de desahucio de las previstas en los apdos. 1º, 2º, 4º y 7º del art. 250.1 LEC será que, siempre que el inmueble objeto de autos constituya vivienda habitual de la persona ocupante, habrá de pronunciarse sobre si la misma se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica.

Posiblemente, para cualquier persona física o jurídica que pretenda ejercitar una acción de desahucio resultará muy difícil conocer (y, en su caso, acreditar) si la persona ocupante se encuentra en situación de vulnerabilidad, máxime cuando tal ocupante puede ser una persona sin título legítimo para poseer, y cuya identidad puede ser ignorada por la parte. A tal efecto, el mismo art. 439.6ª LEC<sup>3</sup> regula las formas en que puede acreditarse esta situación de vulnerabilidad, concretamente:

*«Para acreditar la concurrencia o no de vulnerabilidad económica se deberá aportar documento acreditativo, de vigencia*

---

3. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

*no superior a tres meses, emitido, previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda, por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamente designados conforme la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.*

*El requisito exigido en esta letra c) también podrá cumplirse mediante:*

*1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.*

*2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.»*

## **V. EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN O INTERMEDIACION PREVIAS**

Además, el art. 439.7 LEC<sup>4</sup> establece que, si la parte actora es gran tenedora de vivienda, el inmueble objeto de litigio constituye vivienda habitual, y la persona ocupante está en situación de vulnerabilidad, la demandante deberá haberse so-

---

4. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

metido a un procedimiento de conciliación o intermediación previas, ante las administraciones públicas competentes.

Cabe plantearse en primer lugar qué tipo de trámite es éste. Según la LEC, este procedimiento deberá implementarse por las administraciones públicas competentes, «*en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda*». Con ello, la primera consideración que cabe hacer es que este trámite no consiste exactamente una mediación o conciliación, sino que más bien parece una remisión previa de la controversia a las administraciones públicas, para el examen de las alternativas de que se disponga a nivel asistencial, activando los mecanismos de ayuda lo más rápidamente posible, y colmar cuanto antes las aspiraciones de las partes. No se trataría de «conciliar», ni de «mediar», sino de buscar una solución por los servicios sociales a las situaciones detectadas de vulnerabilidad.

Esta consideración se ve reforzada por lo que el propio legislador expresa en el Preámbulo de la Ley de Vivienda. Cuando en el apdo. III se refiere a este trámite, lo hace en los siguientes términos: «*La disposición final quinta también introduce un procedimiento de conciliación o intermediación en los supuestos en los que la parte actora tenga la condición de gran tenedor de vivienda, el inmueble objeto de demanda constituya vivienda habitual de la persona ocupante y la misma se encuentre en situación de vulnerabilidad económica. La aplicación de este procedimiento facilitará a las Administraciones competentes dar adecuada atención a las personas y hogares afectados, ofreciendo respuesta a través de diferentes instrumentos de protección social y de los programas de política de vivienda*».

Sin duda, la intención del legislador es que, cuando el litigio se judicialice, exista ya un importante camino recorrido por las administraciones públicas en relación a la detección de situación de vulnerabilidad, búsqueda de alternativas habitacionales y adopción de medidas asistenciales.

En cualquier caso, la insuficiencia del parque público de viviendas, y los escasos recursos económicos con los que cuentan las administraciones públicas para atender situaciones de vulnerabilidad, impiden ser optimistas en cuanto a la utilidad práctica de este requisito. Este presupuesto procesal puede ser una ventaja para la tramitación judicial de los procedimientos, ya que en el momento de presentación de la demanda el trabajo asistencial ya estará muy avanzado. Pero, en realidad, existe el temor fundado de que este trámite previo de conciliación o intermediación sólo sirva para demorar la presentación de la demanda judicial, ante la falta de recursos que permitan dar solución a las situaciones de vulnerabilidad.

De manera análoga al requisito de afirmación de la vulnerabilidad, el legislador ha previsto mecanismos de acreditación de haber cumplido este requisito procesal:

- a) Declaración responsable emitida por la actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de 5 meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de 2 meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.
- b) Documento acreditativo de los servicios competentes que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación, en el que se hará constar la identidad de las partes, el objeto de la controversia y si alguna de las partes ha rehusado participar en el procedimiento, en su caso. Este documento no podrá tener una vigencia superior a 3 meses.

Finalmente, el precepto regula como especialidad los supuestos en que la parte actora sea una entidad pública de vivienda. En estos casos, el requisito de la previa conciliación o intermediación se podrá sustituir por la acción de los propios servicios de intermediación de la entidad. Este último párrafo

viene a evidenciar que lo que se plantea en el art. 439.7 LEC<sup>5</sup> no es una mediación o intermediación propiamente dicha entre dos partes en conflicto, sino más bien un mecanismo para obtener de la forma más rápida y ágil posible una alternativa habitacional a las familias vulnerables, evitando el procedimiento judicial y el consiguiente lanzamiento.

## **VI. EL TRÁMITE DE SUSPENSIÓN POR VULNERABILIDAD DEL ART. 441 LEC**

Una vez admitida la demanda, la Ley 12/2023 prevé un trámite procesal de evaluación de la vulnerabilidad, para resolver sobre la continuación o la suspensión de las actuaciones. El art. 441.5 LEC establece que, para estos casos de juicios verbales de los apdos. 1º, 2º, 4º y 7º del art. 250.1 LEC, y con motivo de la admisión a trámite de la demanda, el juzgado comunicará a las administraciones públicas competentes la existencia del procedimiento.

Así, en primer lugar, se amplían los casos en que ha de producirse esta comunicación de oficio, ya que con anterioridad a la reforma operada por la Ley de Vivienda sólo había de hacerse en los procedimientos del art. 250.1.1º LEC.

Por otro lado, se ha eliminado la previsión de que el juzgado recabe de la parte demandada la autorización para la cesión de sus datos a los servicios sociales, lo que ha generado dudas sobre si los órganos judiciales están facultados para ceder de oficio datos personales a las administraciones públicas, cuando ninguna previsión legal lo prevé y cuando no consta consentimiento del titular afectado.

Además, destaca como novedad que la comunicación que se haga a las administraciones públicas no se limitará a que las mismas evalúen la posible vulnerabilidad y actúen en conse-

---

5. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

cuencia, sino que incluirá también el requerimiento para que se remita al juzgado, en el plazo de 10 días, un informe sobre dicha situación de vulnerabilidad y, caso de existir esta, una propuesta de alternativa de vivienda digna de alquiler social a proporcionar por la Administración, identificación de medidas de atención inmediata a adoptar, y posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada.

En los casos en que la actora sea un gran tenedor, y por tanto haya cumplido los requisitos del art. 439 LEC, apdos. 6 y 7<sup>6</sup>, el oficio a servicios sociales incluirá la información proporcionada en la demanda sobre vulnerabilidad de las personas ocupantes.

Recibido ese informe o transcurrido el plazo, el juzgado otorgará un plazo de cinco días a las partes, para hacer alegaciones. Si este trámite coincide con la celebración de un juicio, o la práctica de una diligencia de lanzamiento, podrá acordarse la suspensión de los mismos.

El juez resolverá por Auto si acuerda la continuación del procedimiento o la suspensión de las actuaciones. Si acuerda la suspensión, ésta se prolongará durante el tiempo necesario para que se adopten las medidas propuestas por las administraciones, con un plazo máximo de 2 meses, si la parte demandante es persona física, o de 4 meses, si es persona jurídica. Como en el anterior art. 441.5 LEC, los límites máximos de suspensión no se hacen en función de si la actora es gran tenedor o no, sino de si es persona física o jurídica, lo que no se antoja coherente con el resto de la regulación procesal.

El juez adoptará la decisión *«previa valoración ponderada y racional del caso concreto»*, pudiendo tener en cuenta la vulnerabilidad en que a su vez se encuentre la parte demandante. El art. 441.7 LEC establece criterios económicos para determinar que existe vulnerabilidad, atendiendo al porcentaje que la ren-

---

6. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

ta y suministros que la parte demandada ha de asumir representan respecto del total de ingresos de la unidad familiar, y siempre teniendo en cuenta factores como el número de miembros de la familia, personas menores de edad, mayores de 65 años, situaciones de discapacidad, dependencia, o víctimas de violencia contra la mujer. Lógicamente, y aunque no se diga de manera expresa, la condición de gran tenedor de la parte demandante puede conllevar que el juez que dicte la resolución sea más proclive a acordar la suspensión.

## VII. RELEVANCIA DE LA CONDICIÓN DE GRAN TENEDOR EN LA EJECUCIÓN

### 1. El nuevo art. 655bis LEC: Especialidades en subastas de bienes inmuebles

La Ley 12/2023 introduce como novedad un nuevo art. 655 bis LEC<sup>7</sup>, en fase de ejecución dineraria, relativo a las subastas de bienes inmuebles. El precepto prevé que, cuando el inmueble objeto de la subasta sea vivienda habitual del ejecutado, y el acreedor sea una empresa de vivienda o un gran tenedor, la parte actora-ejecutante deberá acreditar, antes del inicio de la vía de apremio, si el deudor se encuentra en situación de vulnerabilidad económica. La acreditación de esta circunstancia se hará de manera análoga a lo previsto en el art. 439.6 LEC<sup>8</sup>.

Y, en caso de que se haya apreciado esta situación de vulnerabilidad, no podrá iniciarse la vía de apremio si la ejecutante no acredita haberse sometido a un trámite previo de conciliación o intermediación ante la administración, en términos

---

7. El artículo fue declarado nulo por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

8. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

similares a los del art. 439.7 LEC<sup>9</sup>, y con análogas formas de acreditación de cumplimiento de este trámite.

Cabe destacar que este régimen de protección especial se reserva a los casos en que la persona ocupante de la vivienda es el propio ejecutado, y por tanto quedan fuera de la misma los casos de ocupantes sin título, o terceros ocupantes.

## **2. Requisitos de admisibilidad en demandas de ejecución de título hipotecario**

Otra de las novedades de la Ley 12/2023 es la introducción de requisitos de admisibilidad para las demandas de ejecución de título hipotecario. En concreto, se reforma el art. 685.2 LEC, en el sentido de que, para la admisión de estas demandas, y además de los requisitos y documentos que venían exigiéndose hasta ahora, cuando se trate de ejecución de bienes hipotecados deberá indicarse si el inmueble constituye vivienda habitual del deudor, y si concurre la condición de gran tenedora de vivienda en la parte ejecutante, en los términos del art. 439.6 LEC, y con los mismos mecanismos de acreditación que se prevén en dicho precepto.

Asimismo, en la demanda deberá indicarse si la parte ejecutada se encuentra en situación de vulnerabilidad, en la manera y mecanismos de acreditación similares a los regulados en el art. 439.6 LEC. Según el tenor literal del art. 685.2 LEC, deberá exigirse este requisito a todo ejecutante hipotecario, con independencia de que sea o no gran tenedor.

Cabe plantearse si esta exigencia sólo debe operar cuando la ejecutante sea gran tenedor, por entender que debe seguirse el mismo criterio que el que se aplica en el art. 439 LEC<sup>10</sup> para la admisión de demandas de juicio verbal sobre recuperación de la posesión de inmuebles. Tal postura ya ha sido adoptada

---

9. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

10. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

por alguna Audiencia Provincial (véase Auto de la Audiencia Provincial de Pontevedra, Sec. 3ª, de 16 de febrero de 2024).

A mi entender, no cabe seguir este criterio, que en esencia viene a afirmar, pura y simplemente, que el legislador ha incurrido en un error. La interpretación de las normas jurídicas que ha de hacer un juzgado o tribunal no ha de llegar hasta el punto de aplicar una ley en sentido contrario a su tenor literal, cuando del mismo se puede entender de manera clara y meridiana el sentido semántico del precepto. Lo contrario sería tanto como reconocer a los órganos judiciales competencia para «enmendar la plana» al legislador. Tal posibilidad sólo sería aceptable en aquellos casos en los que el error en que hubiese incurrido el legislador fuese tan patente e inequívoco que hiciese ilógica, irracional o absurda una interpretación ceñida al sentido propio de las palabras.

Pues bien, en este caso no se aprecia que una interpretación literal del art. 685.2 LEC sea ilógica, irracional, ni absurda. Tampoco cabe hablar de incoherencia. No hay razón jurídica para que la exigencia de requisitos de procedibilidad en las demandas de ejecución de título hipotecario tenga que ser igual o análoga a la prevista para los juicios verbales de recuperación de la posesión de bienes inmuebles.

De hecho, existiría una justificación jurídica para sostener el distinto tratamiento que el legislador hace de los requisitos de procedibilidad en uno y otro caso. El procedimiento de ejecución de título hipotecario no tiene por objeto que la actora (ejecutante) recupere la posesión de un bien inmueble. Es más, lo habitual es que la ejecutante nunca haya sido titular de derecho alguno sobre la finca a la que se refiera el pleito, y es posible que tampoco vaya a serlo a la finalización del mismo. La intención del ejecutante es, simplemente, cobrar una deuda.

Además, en los procedimientos de ejecución de título hipotecario, la parte actora es una persona física o jurídica (casi siempre lo segundo) a la que cabe presumir una capacidad económica suficiente como para haber otorgado un crédito (normalmente, de cuantía considerable) garantizado con un derecho real de hipoteca. Es habitual que estas demandas se pre-

senten por entidades bancarias y financieras, que conforme al tenor literal del art. 3.k) de la Ley de Vivienda no tendrían por qué ostentar, necesariamente, la condición de gran tenedor. El hecho de que el legislador haya decidido exigir de los acreedores hipotecarios ese plus, consistente en pronunciarse sobre la vulnerabilidad de la parte demandada cuando presenten una demanda de ejecución, no puede, sin más, considerarse un error patente que deba ser subsanado.

Y, en el mismo sentido, si la parte ejecutante es gran tenedor de viviendas, y el ejecutado está en situación de vulnerabilidad, la parte ejecutante deberá acreditar haberse sometido a un trámite previo de conciliación o mediación ante las administraciones públicas, en la manera y con las formas de acreditación propias del art. 439.7 LEC<sup>11</sup>.

Cabe cuestionarse la propia utilidad de este artículo. Como se ha dicho, en los procedimientos de ejecución de título hipotecario la parte actora suele ser, en la inmensa mayoría de los casos, una entidad bancaria, y su pretensión última no es la recuperación de un inmueble, sino el cobro de una deuda. Por tanto, es cuestionable la utilidad que puede tener saber si la ejecutante es gran tenedora o no. Posiblemente resultaría más conveniente verificar si concurre tal condición en la persona física o jurídica que posteriormente resulte ser adjudicataria del inmueble. Ello incide en la valoración ya hecha con anterioridad, en el sentido de que se evidencia que el interés último del legislador no es otro que el de garantizar que los servicios públicos competentes en materia de vivienda tengan un conocimiento rápido de que existe una situación de vulnerabilidad, y dispongan del máximo tiempo posible para trabajar en posibles medidas y alternativas habitacionales. La condición de gran tenedor de la actora-ejecutante parece resultar importante no tanto en la medida en que disponga de un patrimonio propio que incluya viviendas que faciliten la negociación con la

---

11. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

persona ocupante, sino más bien porque podrá soportar mejor el perjuicio que se deriva de la dilación en la tramitación de un procedimiento judicial.

## VIII. CRITERIOS ORIENTADORES DE LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA DE 29 DE JUNIO DE 2023

Como es sabido, poco después de la entrada en vigor de la Ley de Vivienda, los Jueces de Primera Instancia de Barcelona adoptaron acuerdos de unificación de criterios sobre la forma de aplicar la misma.

Como se decía en el texto introductorio, los Acuerdos tenían por finalidad contribuir a reducir la litigiosidad e introducir una mayor seguridad jurídica en las actuaciones judiciales, mediante criterios que dotasen de una cierta uniformidad a la tramitación de los procedimientos. La aprobación de la Ley 12/2023 había tenido como primer efecto la brusca paralización en la entrada de demandas de desahucio en esos juzgados. Se trataba, en definitiva, de poder disponer de una herramienta de trabajo en el día de día de los juzgados, principalmente de carácter procesal, sin perjuicio del principio de independencia judicial y de la plena libertad de criterio que cada juez o magistrado tendría para resolver las cuestiones que se le planteasen.

Pues bien, es obvio que algunos de estos acuerdos tenían incidencia en la condición de «gran tenedor» de las partes, y a tal efecto cabe citar los siguientes:

«(...)

6.-) CONCEPTO DE GRAN TENEDOR - TITULARIDAD DE DIEZ O MÁS INMUEBLES, O DE UNA SUPERFICIE CONSTRUIDA DE MÁS DE 1.500 M<sup>2</sup> DE USO RESIDENCIAL

*A los efectos de aplicar los requisitos de procedibilidad y determinar si la parte demandante es gran tenedor o no, a la hora de hacer el cómputo de diez o más inmuebles (o el que*

resulte en caso de declaración de entorno de mercado residencial tensionado), computarán las titularidades de derechos reales que conlleven por sí solas la facultad de uso y disfrute del inmueble, o la posibilidad de hacer actos de administración ordinaria sobre el mismo.

Así, se incluirán en el cómputo las situaciones de usufructo.

En el caso de titularidades compartidas, se incluirán en el cómputo las propiedades de una parte alícuota superior al 50% (art. 552-7 CCCat).

En el caso de titularidades compartidas, para alcanzar el cómputo de los 1.500 metros cuadrados de uso residencial, se deberá hacer el cálculo teniendo en cuenta las partes alícuotas, incluyendo todas las fincas sobre las que tenga alguna cuota de participación.

*Justificación:* Parece claro que el concepto de «titularidad» no es sinónimo de la plena propiedad del 100% de un inmueble. Es necesario adoptar un criterio que sirva para hacer compatibles el derecho a la tutela judicial efectiva y la protección a las familias vulnerables.

Además, hay que tener en cuenta que, entre los requisitos de admisibilidad exigibles al gran tenedor, se incluye la obligación de acudir a un trámite previo de conciliación o intermediación en caso de ocupantes vulnerables. Para que ese trámite pueda tener sentido y sea eficaz, y la parte actora pueda alcanzar algún compromiso con la demandada, es preciso que su titularidad abarque una posibilidad real de uso y disfrute del inmueble, o de administración ordinaria del mismo.

A la hora de hacer el cálculo de los 1.500 metros cuadrados, se sigue por analogía el criterio ya adoptado por el legislador catalán en el art. 5.9.d) de la Ley 24/2015, de 29 de julio.

#### 7.-) CONCEPTO DE GRAN TENEDOR - INMUEBLE DE USO RESIDENCIAL

A los mismos efectos de determinar si la parte demandante es gran tenedor o no, a la hora de hacer el cómputo de diez o más inmuebles (o el que resulte en caso de declaración de entorno de mercado residencial tensionado), computarán aque-

*llas fincas identificadas en el Registro de la Propiedad, aunque físicamente estén divididas en varios departamentos, y siempre que sean susceptibles de ser destinadas, en todo o en parte, a un uso residencial.*

*Así, en el caso de una finca registral que consista en un edificio compuesto de varias viviendas y/o locales, bastará con que exista una parte susceptible de ser destinada a vivienda para que se incluya en el cómputo, aunque en todo caso sólo contará como un único inmueble.*

*Justificación: A la hora de determinar si el demandante es gran tenedor o no, el legislador adopta como criterio la aportación de una certificación del Registro de la Propiedad en el que conste la relación de propiedades de la parte actora. Por tanto, el concepto de «inmueble de uso residencial» del art. 3.k) de la Ley ha de interpretarse en sentido registral, y no catastral, ni físico.*

#### **8.-) CONCEPTO DE GRAN TENEDOR - ENTORNO GEOGRÁFICO EN EL QUE HACER EL CÓMPUTO DE TITULARIDADES**

*Para hacer el cómputo general de titularidad de «más de diez inmuebles» se tendrán en cuenta todos los ubicados en territorio nacional del Estado.*

*Cuando deba hacerse el cómputo con la referencia que resulte de la declaración de entorno de mercado residencial tensionado («cinco o más inmuebles urbanos») se computarán sólo aquéllos que estén ubicados en dicho ámbito.*

*Justificación: En el caso del cómputo de diez o más inmuebles para el concepto general de gran tenedor, hay que estar a la implantación geográfica de la norma, que es de ámbito estatal. Además, se trata del mismo criterio seguido en el art. 5.9.b) de la Ley del Parlament de Catalunya 24/2015, de 29 de julio.*

*En el caso de entornos de mercado residencial tensionado, el propio art. 3.k) de la Ley ya señala que el cómputo ha de hacerse teniendo en cuenta únicamente los inmuebles «ubicados en dicho ámbito».*

**9.-) CONCEPTO DE GRAN TENEDOR - CERTIFICACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.**

*Para que la parte demandante pueda acreditar que no tiene la condición de gran tenedor, el concepto de «certificación del Registro de la Propiedad» no ha de identificarse con el concepto oficial de certificado del Registro de la Propiedad, ya que el mismo nunca incluiría una relación de inmuebles de las que una persona o entidad es titular. El requisito podrá entenderse cumplido mediante la aportación de una relación de inmuebles extraída de una nota del Servicio de Índices del Registro de la Propiedad*

*Justificación: Con la legislación vigente, puede presumirse que ningún Registrador de la Propiedad, ni ningún notario, certificará cuál es la relación de inmuebles titularidad de una persona o entidad. El Servicio de Índices constituye la única herramienta registral útil para poder conocer esta relación, que es la que en último término ha de interesar para determinar el concepto de gran tenedor.<sup>12</sup>*

(...)

**14.-) «DECLARACIÓN RESPONSABLE» DEL GRAN TENEDOR A EFECTOS PROCESALES**

*La «declaración responsable» emitida por el gran tenedor, en la que se diga que la Administración pública no ha iniciado en el plazo de dos meses los trámites correspondientes (del procedimiento de conciliación o intermediación, o para la determinación de la vulnerabilidad de las personas ocupantes), sólo será eficaz a los efectos de considerar acreditados los requisitos procesales de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley*

---

12. Cabe decir que desde septiembre de 2023 el Colegio de Registradores de España tiene habilitada a través de su portal web la posibilidad de obtener una certificación de titularidades, a los efectos de dar cumplimiento con el requisito previsto en la LEC. Esta certificación, que no constituye un documento previsto en la legislación registral se ha ido perfeccionando con el paso del tiempo, a fin de facilitar el cumplimiento de dicho presupuesto procesal

12/2023, y de los arts. 439.6, 439.7<sup>13</sup>, 655bis.1, 655bis.2<sup>14</sup> y 685.2 LEC, cuando se haya presentado ante el juzgado dentro de los cinco meses siguientes a la presentación de aquella solicitud ante aquella Administración Pública.

*Es decir, lo plazos de cinco meses y de dos meses que se contienen en esos párrafos no se aplican de manera independiente y para casos distintos, sino de manera conjunta y acumulada.*

*Justificación – El plazo de «cinco meses de antelación» al que se refieren los procesos citados es común a todos los casos planteados, y no se refiere sólo al primero de ellos. Por un lado, una interpretación teleológica de la norma lleva a pensar que una petición de solicitud no atendida por las Administraciones Públicas no puede habilitar a la parte actora gran tenedor para formular solicitudes de alzamiento de moratorias o para presentar demandas, de manera indefinida en el tiempo. Y, por otro lado, el hecho de que los plazos de dos y cinco meses que se indican en estos preceptos se interpreten de manera acumulativa para los mismos casos es coherente con el plazo de tres meses de vigencia a efectos procesales que la Ley otorga a los documentos acreditativos emitidos por los servicios públicos competentes (5 – 2 = 3).*

#### 15.-) ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMPETENTES EN MATERIA DE VIVIENDA EN EL ÁMBITO DE CATALUNYA.

*Con la legislación vigente en materia de vivienda en la fecha de adoptar este acuerdo, la Agència de l'Habitatge de Catalunya y el Institut Català del Sòl han de considerarse grandes tenedores a los efectos de la Disposición Transitoria Tercera y la Disposición Final Quinta de la Ley 12/2023.*

*Justificación – La remisión contenida en la Disposición Transitoria Tercera y en los preceptos modificados de la LEC, se hace al art. 3.k) de la Ley, y no al art. 3 en su conjunto, por lo*

---

13. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

14. El artículo fue declarado nulo por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

*que no cabe interpretar que cada Comunidad Autónoma tenga competencias para fijar el concepto de «gran tenedor» a efectos procesales. El art. 439.7 LEC<sup>15</sup>, último párrafo, prevé que las entidades públicas de vivienda sean grandes tenedores. Y, en todo caso, la definición que se contiene sobre gran tenedor en el art. 5.9 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, lo es únicamente «a los efectos de la presente ley», y por tanto no puede servir para fijar el concepto de gran tenedor a la hora de aplicar la nueva regulación procesal.»*

A la fecha de redactar este artículo (junio de 2024) estos Acuerdos siguen teniendo una vigencia y utilidad muy importantes. El problema de la falta de parque público de viviendas para disponer de alternativas habitacionales no se ha resuelto, y los mecanismos administrativos que se han implementado para la determinación de la vulnerabilidad y la intermediación o conciliación previas no tienen la agilidad suficiente como para que se haya normalizado la entrada de demandas de desahucio en los juzgados de primera instancia por parte de los grandes tenedores.

## **IX. ACUERDO DE UNIFICACIÓN DE CRITERIOS DE LAS SECCIONES CIVILES DE LA AUDIENCIA PROVINCIAL DE BARCELONA DE 9 DE FEBRERO DE 2024**

El 9 de febrero de 2024 las Secciones Civiles de la Audiencia Provincial de Barcelona adoptó un Acuerdo de Unificación de Criterios, en los siguientes términos:

*«El Institut Català del Sòl y la Agència Catalana de l'Habitatge no tienen la condición de grandes tenedores a los efectos de lo es-*

---

15. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

*tablecido en la actual redacción de los artículos 439, apartados 6 y 7, y 441, apartado 5, de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

Este Acuerdo se habría adoptado en los términos del art. 264 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ). Por tanto, tras su aprobación, cada una de las Secciones de la Audiencia Provincial de Barcelona tendrá independencia para resolver los distintos procesos de que conozca, pero en caso de seguir un criterio diferente deberá motivar las razones por las que se aparta del Acuerdo adoptado.

El Acuerdo se fundamenta en el hecho de que la definición de gran tenedor que se contiene en el art. 3.k) de la Ley de Vivienda sólo puede aplicarse teniendo en cuenta la disposición general que el art. 3 establece como norma introductoria para todo el elenco de términos recogido en ese precepto: *«A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas, se establecen las siguientes definiciones:»*.

Así, para los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona firmantes de aquel Acuerdo, el legislador estatal, en el nuevo art. 439.6 LEC<sup>16</sup>, se está remitiendo a la normativa de cada comunidad autónoma sobre gran tenedor. Lo que ocurre es que, *de facto*, con ello estaría reconociendo a las comunidades autónomas competencias legislativas en material procesal. Si la definición de «gran tenedor» puede variar de una comunidad autónoma a otra, y la remisión que se contiene en el art. 439.6 LEC<sup>17</sup> debe interpretarse en tales términos, los requisitos de procedibilidad (norma procesal) se aplicarán de manera distinta en cada comunidad autónoma, de acuerdo con lo que en cada territorio se disponga.

---

16. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

17. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

Conviene precisar que la eficacia de este Acuerdo va más allá de las consideraciones sobre la Agencia Catalana de l'Habitatge y del Institut Català del Sól. Atendiendo a la motivación dada por los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona, que consiste en entender que en el ámbito de Catalunya, y a los efectos de aplicar los requisitos de procedibilidad del art. 439.6 LEC<sup>18</sup>, ha de seguirse el concepto de gran tenedor de la Ley 24/2015, ello tendrá consecuencias sobre todas las personas y entidades concernidas. Así, a los efectos de aplicar los requisitos de procedibilidad, las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, fondos de inversión, entidades de gestión de activos, fondos de capital de riesgo y fondos de titulación de activos se considerarán siempre grandes tenedores, con independencia del número de inmuebles de los que sean titulares. Respecto de las personas físicas, serán consideradas grandes tenedores cuando sean propietarias (y no meramente «titulares») de más de 15 viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de vivienda. En cuanto a las personas jurídicas, serán grandes tenedores aquéllas que sean titulares de más de diez viviendas. No ostentarán la condición de grandes tenedores, por estar expresamente excluidos de ella, los promotores sociales a los que se refieren las letras a) y b) del art. 51.2 de la Ley 18/2007, ni las personas físicas o jurídicas que tengan más de un 15% de superficie habitable calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler, ni las personas jurídicas entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.

A mi entender, esta interpretación que se hace por los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona es criticable, por distintos motivos:

---

18. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

1) Vaya por delante que el art. 439.6 LEC<sup>19</sup> se remite específicamente al art. 3.k) de la Ley de Vivienda, y no genéricamente al art. 3. Es forzado entender que la remisión al art. 3.k) suponga asumir como válida la posible determinación del concepto procesal de gran tenedor en cada comunidad autónoma, sobre la base del enunciado general del art. 3. Cabe pensar que, si la intención del legislador hubiese sido ésa, la redacción del precepto habría sido más explícita al respecto.

2) Como se ha dicho, el Acuerdo supone reconocer a las comunidades autónomas competencia en materia procesal. Como es sabido, la competencia para dictar normas de derecho procesal corresponde en exclusiva al Estado, conforme al art. 149.1.6º CE, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas. En este caso, difícilmente cabe entender que exista una norma de Derecho sustantivo en cada comunidad autónoma que justifique que la misma pueda establecer normas procesales propias. Ningún óbice habría de haber a que el Estado tuviese competencia para establecer una regulación uniforme de los requisitos de procedibilidad para todo el Estado, sin tener que hacerla depender necesariamente de la definición de gran tenedor que se haga en cada comunidad autónoma. Por otro lado, si se interpretase que en realidad ha habido es una cesión por parte del Estado a las comunidades autónomas de la competencia para regular esta materia procesal, está claro que la normativa conculcaría el art. 150.2 CE, al no haberse hecho mediante Ley Orgánica.

3) El Acuerdo adoptado por los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona parte de la consideración de pensar que el concepto de gran tenedor ha de ser único y con eficacia general para todos los ámbitos de regulación que se den en un ámbito territorial determinado (en este caso, en cada comunidad autónoma) con fundamento en la protección de colectivos

---

19. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

vulnerables. Ello contradice las pautas interpretativas que el legislador ofrece en el Preámbulo de la propia Ley de Vivienda. Así, en el apdo. III del Preámbulo, y justo a continuación de referirse a la definición de «gran tenedor» contenida en el art. 3, el legislador dice: *«En todo caso, las definiciones recogidas en la ley se establecen a los efectos de lo dispuesto en la propia ley, respetando en todo caso las definiciones existentes o las que pudieran adoptarse en el marco de las legislaciones de las comunidades autónomas sobre esta materia»*. Es decir, en una misma comunidad autónoma pueden coexistir diferentes definiciones de «gran tenedor», cada una aplicable al ámbito jurídico que se haya previsto.

Por eso, el Acuerdo adoptado por los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona se fundamenta en una supuesta «contradicción entre normas» (que es a lo que se refiere la formulación general del art. 3) que en realidad no es tal. Las definiciones que se contemplan en el art. 3 de la Ley de Vivienda lo son únicamente *«a los efectos de lo dispuesto en esta ley»*, por lo que no habría motivo para extenderlo a otras situaciones o contextos. Y, sobre todo, la condición que se hace en el art. 3 a la posibilidad de que las comunidades autónomas den una definición propia de cualquiera de los conceptos que allí aparecen, entre los que se encuentra el de «gran tenedor», lo es únicamente *«a los efectos de su regulación»*. Es decir, el art. 3 de la Ley 12/2023 proclama la preferencia de la normativa autonómica para fijar este tipo de definiciones, y el carácter supletorio de las aprobadas por el Estado, pero únicamente *«a los efectos de su regulación»*, esto es, a los efectos de dictar normas en materia de vivienda que sean propias de las competencias que tienen atribuidas (esencialmente, administrativas). El art. 3 no faculta a las Comunidades Autónomas a dictar definiciones propias en materia procesal, sino sólo en los ámbitos propios de su competencia.

Por ello, cuando el art. 439.6 LEC<sup>20</sup>, al regular los requisitos de procedibilidad, se remite al art. 3.k) de la Ley de Vivienda, ninguna norma autonómica podría prevalecer sobre aquella definición, ya que ninguna comunidad autónoma habrá regulado un concepto de gran tenedor a efectos procesales. Por tanto, no habría una «contradicción».

4) Los conceptos jurídicos que aparecen enumerados en el art. 3 de la Ley de Vivienda no gozan de ninguna condición de reserva de ley. El precepto habla de definiciones «*reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda*», y ello no tiene por qué significar necesariamente una definición contenida en una norma con rango de Ley, emanada de un Parlamento. Cualquiera de los conceptos que aparece enumerado en el art. 3 (también el de «gran tenedor») podría ser objeto de regulación en normas de rango reglamentario, máxime si se tiene en cuenta que su efectividad es, precisamente, la propia del Derecho Administrativo. Resulta chocante la interpretación de los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona, en la medida en que abre la puerta en que la determinación de gran tenedor, a los efectos de verificar cuándo deben cumplirse los requisitos de procedibilidad (regla procesal), dependa de normas sin rango de ley. Cada vez que un abogado se disponga a presentar una demanda de desahucio, tendrá que «bucear» entre la normativa que exista en la comunidad autónoma correspondiente, incluida la administrativa, para saber si existe o no una definición de gran tenedor, y si ha de cumplir los requisitos de procedibilidad.

5) Ya entrando en el caso de Catalunya, y para el caso de que a pesar de todo lo dicho se considerase que la remisión que se contiene en el art. 439.6 LEC<sup>21</sup> no es estrictamente a la definición contenida en el apdo. k), del art. 3 de la Ley de Vivienda, sino a todo ese art. 3 en su globalidad, tampoco ello

---

20. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

21. Los apartados 6 c) y 7 del artículo fueron declarados nulos por la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025.

habría de ser suficiente, en mi opinión, para excluir a la Agència Catalana de l'Habitatge y al Institut Català del Sòl de la consideración de grandes tenedores.

Los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona han entendido que en el Derecho de Catalunya ya existe una definición de «gran tenedor» (la contenida en el art. 5.9 de la Ley 24/2015), que conforme a la formulación general del art. 3 de la Ley de Vivienda debe prevalecer sobre la del art. 3.k). Pues bien, el Acuerdo supone obviar que el art. 5.9 de la Ley 24/2015, del Parlament de Catalunya, fija una definición de gran tenedor «a los efectos de la presente ley», es decir, a los efectos de la obligación de ofrecimiento de alquiler social, y demás cuestiones que se regulan en dicho texto legal. No existe motivo para hacer una aplicación extensiva de tal definición, máxime si se tiene en cuenta lo ya comentado más arriba respecto del Preámbulo de la Ley de Vivienda y la posibilidad de que en un mismo ámbito geográfico puedan coexistir distintas definiciones de gran tenedor. Pretender que la definición de la Ley 24/2015 ha de aplicarse a los efectos procesales de determinar cuándo han de cumplirse los requisitos de procedibilidad rebasa la previsión del legislador de coexistencia de diversas definiciones de gran tenedor.

## **X. DECLARACIÓN DE ZONAS DE MERCADO TENSIONADO EN CATALUNYA. LA RESOLUCIÓN TER/800/2024, DE 13 DE MARZO**

En el ámbito de la Generalitat de Catalunya, y apenas un mes después del Acuerdo de unificación de criterios aprobado por los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona, la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo, del Departament de Territori, ha declarado como zona de mercado residencial tensionado «als efectes de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge», el territorio correspondiente a 140 municipios catalanes. Y, en concreto, ha resuelto «considerar com a gran tenedor, de conformitat amb l'article 3.k) de la Llei 12/2023,

*també a la persona física o jurídica que sigui titular de cinc o mes immobles urbans d'us residencial ubicats dins la zona de mercat residencial tensionat anteriorment declarada».*

Esta nueva normativa permite incidir en el cuestionamiento del Acuerdo aprobado por los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona. Al optar por la definición de gran tenedor que en Catalunya viene recogida en el art. 5.9 de la Ley 24/2015, el Acuerdo habría supuesto en la práctica dejar desactivada la previsión de que la declaración de zona de mercado residencial tensionado tenga efectos procesales a la hora de fijar el concepto de gran tenedor. Puesto que la especificidad de la declaración de zona de mercado tensionado está contemplada en el art. 3.k) de la Ley de Vivienda, que según los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona decaería ante la existencia de una definición «propia» o «específica» en la normativa catalana, esta Resolución no tendría relevancia en materia procesal. Y es cuestionable que ésa fuese la intención del legislador.

Ante ello, pretender compatibilizar ambas normas, a efectos procesales, se antojaría imposible, ya que la prevalencia de la Ley 24/2015, aplicable a cualquier ámbito incluso más allá del alquiler social regulado en aquella norma, se fundamentaría, según la visión de los Magistrados de la Audiencia Provincial de Barcelona, en la existencia de normas contradictorias, lo que llevaría a optar por una u otra, y no por una aplicación conjunta o integradora de ambas, tomando partes de una y de otra.

## **XI. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD POR EL GRAN TENEDOR. PROBLEMÁTICA EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO**

En Catalunya se ha regulado con relativa rapidez (octubre de 2023) el procedimiento para llevar a cabo la acreditación de vulnerabilidad ante las administraciones públicas. Sin embargo, una vez implementado tal trámite se ha generado en la práctica

un grave problema práctico en su aplicación. La Agencia de l'Habitatge de Catalunya (organismo al que se ha encomendado dicho trámite) exige, para admitir la solicitud del gran tenedor, que se acredite documentalmente el consentimiento de las personas ocupantes para investigar su posible vulnerabilidad. Algunos grandes tenedores se han «rebelado» contra esta exigencia, al entender que supone que el ejercicio de las acciones judiciales queda al arbitrio de las personas demandadas, y han optado por presentar demandas judiciales mediante aportación de una declaración responsable y la alegación de la inactividad de la administración en el plazo de dos meses. Las demandas que se han presentado en estos términos han tenido una suerte diversa a la hora de ser admitidas a trámite, dependiendo de la documentación concreta que se ha presentado en cada caso y del criterio particular de cada juez.

Es difícil fijar criterios generales que sirvan como guías de actuación ante este problema, debido a la gran casuística que puede darse. A mi entender, cabría partir de tres postulados concretos: 1.-) La competencia para determinar el procedimiento en esa fase administrativa previa corresponde a la administración. Por tanto, el juez de primera instancia no ha de entrar a valorar a quién corresponde recabar el consentimiento de las personas ocupantes. Habrá que estar a lo que la regulación administrativa prevea al respecto. 2.-) No obstante, sí ha de fijarse un límite: el procedimiento administrativo no puede imponer a la parte actora unos requisitos tan estrictos que en la práctica imposibiliten totalmente el acceso a la tutela judicial efectiva. En concreto, no es aceptable que la negativa de la persona ocupante a facilitar su consentimiento conlleve un impedimento absoluto para ejercer la acción judicial. La administración ha de arbitrar fórmulas que sirvan a los grandes tenedores para salvar la negativa del ocupante a prestar el consentimiento: acuses de recibo de burofaxes, correos certificados, etc. 3.-) En último término, la decisión de admitir o no la demanda ha de tomarse en base a la documentación de la que se dispone, con lo que en buena medida la propia actora aportará el relato que más le convenga para acreditar el cum-

plimiento de los requisitos de admisibilidad, sin perjuicio de que la demandada, al oponerse, pueda alegar el incumplimiento de este requisito de procedibilidad en forma de excepción procesal.

En cualquier caso, habrá que seguir atentos a la evolución de la normativa y de los medios que disponga la administración para hacerla efectiva, a fin de que los mecanismos de resolución extrajudicial del conflicto sean realmente eficaces (en beneficio siempre de ambas partes, y en especial de los colectivos vulnerables), y de que el derecho a la tutela judicial efectiva pueda ejercerse de manera fluida. Ambas circunstancias quedan en el terreno de los buenos deseos, y desgraciadamente parece difícil que vayan a producirse en un futuro cercano.

# APÉNDICE



# **ACTUALIZACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DE SER GRAN TENEDOR TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 26/2025, DE 29 DE ENERO Y LA NUEVAS LEYES APROBADAS EN 2025 A NIVEL ESTATAL Y CATALÁN<sup>1</sup>**

*Cristina Vallejo Ros*

Abogada

Pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, legislación estatal relativa a la Eficiencia de la Justicia y normativa catalana que introduce régimen sancionador, y otro tipo de medidas que reforman la Ley 18/2007, de 28 de diciembre por el Derecho a la vivienda (Ley catalana) provocan que el alcance del concepto de gran tenedor, desde el punto de vista sustantivo y el punto de vista procesal, sufra alteraciones significativas que han motivado su análisis en este capítulo.

---

1. STC 26/2025, de 29 de enero; L.O. 1/2025, de 2 de enero de Eficiencia de la Justicia; Decreto Ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes de contención de rentas y Decreto Ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo.

## 1) La Sentencia en Pleno, del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero

Comenzaremos por la Sentencia en Pleno, del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5514-2023, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Para el enjuiciamiento del recurso en consonancia con la doctrina constitucional ya instaurada respecto al derecho de la tutela judicial efectiva y sus límites, nos dice el Tribunal en la sentencia (BOE Núm. 51, Viernes 28 de febrero de 2025 Sec. TC. Pág. 28427) que *«Habida cuenta que lo que se discute es la constitucionalidad de requisitos o condiciones impuestos por el legislador al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), resulta oportuno recordar que el derecho a la tutela judicial efectiva, como los demás derechos, no tiene carácter absoluto, sino que puede ser restringido por medio de la ley siempre que ello responda a un fin de interés general, y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad»*.

Resuelve declarando la inconstitucionalidad de los apartados 6 c) y 7 del Art. 439 L.E.C., así como de los apartados 1 y 2 del Art. 655 bis L.E.C., en la redacción dada por la disposición final quinta, apartados 2 y 6, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

De tal forma que el Tribunal señala que (Pag. 28430 y 28431) *«el requisito impuesto a la parte actora en el art. 439.6 c) LEC, y su correlativo art. 655 bis.1 LEC no cumple las exigencias constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva desde un canon de proporcionalidad»*.

*«Si conforme a nuestra doctrina son contrarios a este derecho los requisitos que condicionen tanto el acceso a la jurisdicción como la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales*

*sea cumplido en sus propios términos, cuando dichos requisitos se erigen en trabas excesivas respecto del fin que lícitamente puede perseguir el legislador, en el presente caso la exigencia de acreditación de la situación de vulnerabilidad se presenta como excesiva, por no resultar comprensible a la luz de una ponderación proporcionada con la finalidad pretendida —encontrar una solución habitacional para las personas en situación de vulnerabilidad económica—, en la medida en que dicho objetivo puede alcanzarse por otras vías sin menoscabo del derecho de quien pretende accionar la justicia o proseguir el correspondiente proceso.*

*Es más, la previsión del art. 439.6 c) LEC puede considerarse incluso innecesaria para conseguir la finalidad pretendida a la luz de lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición final quinta de la propia Ley 12/2023. La misma acomete una reforma del art. 441.5 LEC y prevé que por los poderes públicos se adopten las oportunas medidas para hacer frente a las eventuales situaciones de desprotección residencial que pudiesen tener lugar con ocasión de la vulnerabilidad económica en que pudieran encontrarse los ocupantes de las viviendas objeto de controversia en los casos de los números 1, 2, 4 y 7 del apartado 1 del art. 250 LEC (los mismos a que remite el art. 439.6 LEC), una vez admitida la respectiva demanda y, por tanto, de forma compatible y respetuosa con el derecho de acceso al proceso de quien postula la recuperación de la posesión de la vivienda en cuestión».*

*«La no exigencia del requisito de admisibilidad de la demanda consistente en que la parte actora acredite la referida situación de vulnerabilidad económica no daría lugar, pues, a que quedara desatendida la finalidad legítima perseguida por el legislador. Anticipar su protección condicionando la admisión de la acción resulta, por ello, desproporcionado».*

Todas las referencias en los artículos de la publicación a la acreditación de la vulnerabilidad del ocupante, por parte del gran tenedor, consecuencia de los requisitos del Art. 439, apartado 6 c) y 7 L.E.C., van a quedar obsoletas. Han decaído dichos requisitos de procedibilidad.

Entre las referencias teníamos los enlaces dirigidos a la Agencia de la Vivienda de Cataluña, designada en Cataluña para acreditar la vulnerabilidad del ocupante y para gestionar la tramitación del proceso de intermediación. De hecho, desde la propia Agencia se están emitiendo resoluciones de archivo del tenor literal siguiente: *«Declarar el archivo de la solicitud de (...) del documento acreditativo de vulnerabilidad económica, por la desaparición sobrevenida de su objeto, y dejar sin efecto los actos que se han dictado en este expediente».*

A partir de la publicación en el BOE de la STC 26/2025 de 29 de enero, los grandes tenedores que interpongan demandas tendentes a recuperar la posesión, del Art. 250, apartados 1, 2 4 y 7 L.E.C., deberán indicar que son grandes tenedores en la demanda y si la vivienda es la habitual del ocupante, sin más requisito de procedibilidad que cumplir.

## **2) La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de Eficiencia de la Justicia**

Ahora bien, los requisitos de procedibilidad han tardado poco en aparecer de nuevo en los procesos arrendaticios, esta vez, a través de la L.O. 1/2025 que introduce los MASC (métodos adecuados de resolución de conflictos) de forma obligatoria.

Esta Ley introduce la actividad negociadora en sus distintas formas, directa o mediante la intervención de un tercero, y entró en vigor el día 3 de abril de 2025.

En el orden jurisdiccional civil, con carácter general, para que sea admisible la demanda se considerará requisito de procedibilidad acudir previamente a algún medio adecuado de solución de controversias de los previstos en el artículo 2.

Entre las excepciones, que tengan relación con este artículo, encontramos los procesos de tutela sumaria de la posesión; por tanto, los grandes tenedores para interponer una demanda del apartado 4º, del Art. 250 L.E.C., en la que se prevé una medida cautelar para recuperar la posesión en los supuestos de ocupación ilegal, en vía civil, siempre que se trate de vivienda y de

persona física, no necesitarán cumplir el requisito de procedibilidad obligatorio de la L.O. 1/2025, de 2 de enero.

Por el contrario, para recuperar la posesión, ante un incumplimiento contractual, o bien una situación de precario, o en defensa de los derechos reales inscritos, deberemos escoger el método más adecuado de resolución extrajudicial del conflicto. Así tenemos, la propia negociación directa entre las partes y/o sus abogados o abogadas; la conciliación; la mediación; la intervención de un experto independiente, el derecho colaborativo o la oferta vinculante.

### **3) Decreto Ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas de contención de rentas**

En aras a actualizar los artículos que comprenden el alcance sustantivo del concepto de gran tenedor, se hacía referencia en la obra al Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 6/2024, de 24 de abril de 2024, de medidas urgentes en materia de vivienda, que no fue convalidado. Sin embargo, hoy tenemos un texto aprobado, herencia de aquel Decreto Ley, con las mayorías parlamentarias suficientes, que recoge un régimen sancionador que entró en vigor en Cataluña, el 29 de enero de 2025, a través del Decreto Ley 1/2025 de 28 de enero.

Lo más relevante, en cuanto a los contratos de arrendamiento de vivienda en los que intervenga un gran tenedor, es el régimen sancionador que introduce la norma si se incumplen los requisitos legales establecidos en relación con los anuncios, la oferta y el contrato de arrendamiento de vivienda.

En cuanto a los anuncios, se modifica la letra g) del artículo 59 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que queda redactado de la manera siguiente:

*En los anuncios.*

*«g) En caso de que la vivienda esté ubicada en una zona de mercado residencial tensado, el precio que resulta de aplicar el sistema de referencia de los precios del alquiler o, si procede, el precio del contrato de alquiler anterior.»*

En cuanto a la Oferta del arrendamiento, a parte de la información mínima a la que se refiere el artículo 31 de la LV, tiene que contener:

*El precio de la última renta del contrato de arrendamiento que hubiera estado vigente en los últimos 5 años en la vivienda arrendada o si procede: El precio del alquiler que resulte del índice, adjuntando el documento acreditativo.*

*La condición de gran tenedor de la propiedad, siempre que la vivienda esté en una zona de mercado residencial tensionado.*

Y en el contrato, debe mencionarse obligatoriamente lo siguiente:

*El precio de la última renta del contrato de arrendamiento que hubiera estado vigente en los últimos 5 años en la vivienda arrendada.*

*La condición de gran tenedor de la propiedad, siempre que la vivienda esté en una zona de mercado residencial tensionado.*

*La finalidad del contrato.*

*Documentación: índice, cédula de habitabilidad, certificado energético.*

Las infracciones y sanciones introducidas, si se incumplen estas nuevas obligaciones introducidas en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda (Ley catalana) son las siguientes:

*«Serán infracciones muy graves, y por tanto, pueden ser sancionadas con multas desde 90.001 € a 900.000 €:*

*En un contrato de arrendamiento de vivienda en ZRMT establecer un precio si la diferencia supera el 30% de la renta que corresponda por contención de rentas.*

*No hacer constar la finalidad del contrato de arrendamiento o hacer constar una finalidad simulada, falsa o fraudulenta.*

*Repercutir a al arrendatario los gastos de la gestión Inmobiliaria, y/o gastos de formalización del contrato cuando no sea procedente.*

*Serán infracciones graves, y por tanto, pueden ser sancionadas con multas desde 9.001 € a 90.000 €:*

*En un contrato de arrendamiento de vivienda en ZRMT establecer un precio si la diferencia es igual o inferior al 30% de la renta que corresponda por contención de rentas.*

*No hacer constar la renta que resulta de aplicar el índice o el importe de la renta del contrato anterior si procede.*

*No hacer constar la condición de gran tenedor de la propiedad del inmueble».*

*Debemos resaltar también, que el régimen sancionador se aplicará a los empresarios y profesionales del sector inmobiliario, modificándose el Código de Consumo de Cataluña, introduciendo como Infracción grave «Imponer la formalización de alquileres temporales con finalidad permanente: Se penalizan aquellos contratos de arrendamiento temporales que, en realidad, tienen la finalidad de ser permanentes, con el fin de eludir la normativa de contratos de arrendamiento urbanos y la contención de rentas».*

Las infracciones graves se sancionan con una multa de 10.001 a 100.000 euros.

Entiende quien suscribe que esta excesiva regulación, con este nuevo régimen disuasorio y temeroso a no hacer mal las cosas ya que el resultado económico es claramente desproporcional, con sanciones hasta 900.000 euros, espanta el mundo inmobiliario, que reclama a voces recuperar una seguridad jurídica hoy inexistente, unos incentivos para los grandes tenedores que no les haga temer destinar sus propiedades a arrendamiento residencial y que, por el contrario, tiende hacia otras formas de arriendo, como las habitaciones o la temporada ya que la regulación sobre el contrato de arrendamiento de vivienda habitual hace desincentivar a los propietarios, quienes ven que dicha regulación no ofrece soluciones para recuperar

la posesión de una forma inmediata cuando concurre un incumplimiento contractual.

**4) Decreto Ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo.**

A partir del 27 de febrero de 2025, en virtud del Decreto ley 2/2025, se ha establecido en Cataluña la obligación de inscripción en el Registro de Grandes Tenedores para aquellas personas físicas o jurídicas que sean titulares de cinco o más inmuebles de uso residencial o una superficie construida superior a 1.500 metros cuadrados de uso residencial, excluyendo garajes y trasteros. La inscripción es obligatoria y su incumplimiento puede acarrear sanciones.

El decreto establece que, mientras no entre en funcionamiento la plataforma específica de Registro de Grandes Tenedores, quienes tengan esta consideración deberán comunicar su condición y el número de viviendas de que son titulares a la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

Asimismo, la Generalitat de Cataluña amplía su derecho de tanteo y retracto en las transmisiones de viviendas de grandes tenedores personas jurídicas en municipios declarados de mercado residencial tensionado. Esta ampliación implica que las operaciones de compraventa de inmuebles deben notificarse previamente a la Administración, que podrá ejercer su derecho preferente de adquisición. Están excluidas las transmisiones de nueva construcción a favor de personas físicas para destinarlas a uso propio.

Este decreto ley está pendiente de convalidación por el Parlament de Catalunya, pero es aplicable desde su entrada en vigor.



Este libro trata de la figura del gran tenedor en la compleja y cambiante normativa de vivienda. En una primera parte se analiza el concepto de gran tenedor, que resulta tan difícil de concretar por la diversidad de definiciones en la legislación estatal y autonómica. En una segunda parte se abordan las consecuencias jurídicas de ostentar esta condición en los contratos de arrendamiento, como son el deber de información y la contención de rentas en zonas de mercado residencial tensionado. Finalmente, en la tercera parte, se estudian los requisitos procesales que afectan a los grandes tenedores en los procedimientos de desahucio.

El libro hace especial referencia a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y a las importantes novedades legislativas que afectan a los grandes tenedores, que se han producido desde octubre de 2024, como son la eliminación de determinados requisitos procesales a nivel estatal o la creación del Registro de Grandes Tenedores en Cataluña.

Esta obra es una guía esencial para entender el complejo régimen jurídico del gran tenedor en la normativa de vivienda.