

## El múltiple concepto jurídico de gran tenedor

JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ

*Notario de Sabadell*



**Resumen:** La figura del gran tenedor de vivienda normativa y de una asombrosa falta de coherencia. El legislador, incapaz de articular una definición fragmentada según convenga al proceso, la legalidad, generando un laberinto legal que dificulta la introducción de las “zonas de mercado residencial” y las sanciones sancionadoras no han hecho más que añadir grados sobre el mercado inmobiliario y sobre el ejercicio de derechos fundamentales. Este artículo repasa con espíritu crítico las contradicciones, vacíos y paradojas del “gran tenedor”, reivindicando la necesidad de una reflexión legislativa serena que restituya la seguridad jurídica y la racionalidad a un sector vital para la convivencia y la economía.

**Palabras clave:** gran tenedor, vivienda, registro, derechos, zona tensionada, arrendamiento, transmisión, fiscalidad.

**Abstract:** The figure of the large-scale housing owner has been subjected to extraordinary regulatory inflation and a striking lack of coherence in both its definition and legal consequences. Lawmakers, unable to frame a single, operative definition, have improvised fragmented concepts as needed for each process, conveyance, lease, registry or tax provision, creating a legal labyrinth that hinders the work of notaries, professionals, and citizens. The introduction of “stressed residential market zones” along with the proliferation of public registries and punitive obligations has only added layers of confusion and insecurity—with clear repercussions for the real estate market and the exercise of fundamental rights. This article critically surveys the contradictions, gaps and paradoxes surrounding the “large-scale owner,” calling for a calm legislative reflection to restore legal certainty and rationality to a sector vital for both social harmony and the economy.

**Key words:** large-scale owner, housing, registry, rights, stressed zone, lease, conveyance, taxation.

### Introducción

El otro día estaba oyendo a mi querido Emilio Mezquita en la Webinot del Colegio, hablando sobre el tema de los grandes tenedores, y me sentí totalmente identificado con él. Días y días de estudio y análisis sobre este nuevo actor jurídico, y llegas a la conclusión de que no es posible llegar a ninguna conclusión. Al menos a ninguna conclusión un poco seria y fundamentada, sobre lo que sea o deje de ser un “gran tenedor”. No hay ninguna sistemática.

Solidaridad con Emilio en la desesperación por no poder desentrañar la esencia de una figura, creada de una

forma sucesiva, a trompicones, por una avalancha de normas, en la que no ha habido ni un gobierno, ni un criterio, ni unas directrices generales. Y es una lástima, porque es un concepto jurídico nuevo, con el que podíamos haber empezado con buen pie. No teníamos un lastre histórico al que echarle la culpa de las incoherencias, imprecisiones y errores.

Y no se trata de un problema derivado del hecho de que las normas emanen de las dos Administraciones distintas con competencias en materia de vivienda, la estatal y la autonómica. Sino que incluso las normas que surgen de una misma fuente son

contradictorias e imprecisas. Parece que cuando el legislador dicta una norma se ha olvidado lo que se decía en la norma anterior. No se corrige o modifica, se obvia.

En palabras de Sala Roca “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 ha convertido en el anatema de estos últimos años.”<sup>1</sup>

Tras esta breve introducción a modo de rabieta, paso a hablar de lo que habéis venido a leer aquí: el concepto jurídico de gran tenedor.

1 Sala Roca, Carles “Las ocupaciones conflictivas en las comunidades de propietarios: nuevas soluciones en la legislación catalana”. En Actualidad Civil. Octubre de 2023.



Hablaré del concepto de gran tenedor en cada uno de los ámbitos jurídicos en que dicha figura opera. El concepto es distinto en cada uno de ellos. Después hablaré de los razonamientos que me han llevado a la formulación de ese concepto, y de las consecuencias jurídicas y de los problemas que la figura plantea en cada uno de esos ámbitos.

Me ha sido imposible entresacar un solo concepto de gran tenedor de viviendas, de la normativa, de las resoluciones, de los autos que han ido brotando de la mente del legislador (“decretador” lo ha llamado alguno). No he podido elaborar ese concepto único de gran tenedor. He llegado a la conclusión de que el legislador ha creado múltiples conceptos de gran tenedor, dependiendo del ámbito del Derecho en el que nos estemos moviendo. Pero incluso dentro de cada ámbito determinado, el de gran tenedor es un concepto muy impreciso.

Abandono todo intento de dar una sola definición omnicompreensiva de gran tenedor de viviendas. Me parece evidente que existe un concepto de gran tenedor si estamos ante un contrato de arrendamiento. Otro, diferente, si el gran tenedor va a actuar en el ámbito procesal (no solo en materia arrendaticia —desahucios—, sino también en materia de acciones posesorias y de ejecución hipotecaria). Otro más si nos encontramos ante una transmisión de vivienda. Existe también un concepto de gran tenedor fiscal. Y por fin uno, que podíamos llamar “administrativo”, que es el gran tenedor inscribible, el que se tiene que inscribir en el registro administrativo de grandes tenedores.

Evidentemente no todos estos ámbitos jurídicos tienen la misma importancia para nosotros, los notarios. Creo que lo que a nosotros nos interesa fundamentalmente son las consecuencias de ser gran tenedor en el ámbito de la transmisión de viviendas, y (a efectos de nuestro asesoramiento a

los clientes) las consecuencias fiscales de ser gran tenedor. En segundo lugar, nos importa, desde un punto de vista práctico cuál es el concepto de gran tenedor para el Registro de Grandes Tenedores porque la inscripción en ese registro tiene consecuencias en el ámbito de la transmisión de viviendas, dado que afecta a la existencia o no de un derecho de adquisición preferente en favor de la Generalitat de Cataluña.

Eso es para mí lo más importante. Pero no me olvidaré del concepto de gran tenedor en relación con los arrendamientos de viviendas porque sé que es un tema que en ocasiones se nos consulta, aunque no nos afecte muy directamente. Y en cuanto al ámbito procesal, me limitaré a señalar cuál es el concepto de gran tenedor sin profundizar mucho en ello porque no es nuestro día a día.

Y antes de entrar en detalle, una serie de precisiones:

- En la mayoría de las normas que regulan al gran tenedor se le define “a efectos de la

presente ley”. A mi parecer esta expresión induce a error y obedece a que se trata de una figura nueva y el legislador teme que una aplicación del concepto a otros ámbitos provoque incoherencias o efectos no deseados<sup>2</sup>. Y parte de las disfunciones que ha creado la figura nacen de este error de sistema. Parece evidente que se debería haber dado un concepto legal de gran tenedor, no a efectos de ninguna ley, sino general, y después, si fuera necesario, dependiendo del ámbito en el que nos encontremos, perfilar o matizar el concepto, para adecuarlo a las pretensiones del legislador en un ámbito concreto.

- En las diferentes definiciones de gran tenedor hay que tener en cuenta que se utilizan conceptos que pueden asemejarse pero que no son idénticos, por eso tendremos que prestar atención a los detalles.



2 ¿Nos podemos imaginar que el código civil dijera que el contrato de compraventa es, a efectos de la presente ley, o qué es una servidumbre, a efectos de la presente ley?

Especialmente en cuanto al objeto de la propiedad del gran tenedor; en algunas ocasiones el legislador habla de “inmuebles urbanos de uso residencial”, en otras se refiere a “inmuebles de uso residencial” (sin que sean urbanos), otras veces habla de “viviendas” (sin definir las). Cuando la condición de gran tenedor viene referida no al número de viviendas de las que sea propietario, sino a la superficie en metros cuadrados que posea, el legislador se refiere algunas veces a metros cuadrados de vivienda urbana, de inmueble urbano de uso residencial, y a veces habla solo de superficie de uso residencial (omitiendo otra vez el carácter de urbano).

- La regulación de las consecuencias jurídicas para el gran tenedor de viviendas, viene determinada de manera decisiva por otro nuevo concepto que es del de zona de mercado residencial tensionado. Otra novedad en la que nos tendremos que detener porque también exige cierta concreción. En ciertos casos la categoría de gran tenedor depende de que nos encontremos ante viviendas que se ubican en zona de mercado residencial tensionado y en otros este factor es irrelevante. En todo caso, aunque, como veremos, para ser gran tenedor no siempre es necesario que sus propiedades se ubiquen en zona de mercado residencial

tensionado, las consecuencias jurídicas que se derivan de ser gran tenedor solo se reflejan en viviendas que se encuentren en zonas de mercado residencial tensionado.

- En cuanto al derecho que debe ostentar el gran tenedor sobre el inmueble, debemos tener en cuenta que en ocasiones las normas se refieren al derecho de propiedad y en otras ocasiones simplemente a la titularidad.

### El gran tenedor de viviendas en el ámbito de los arrendamientos

Fue en este entorno, en el derecho de arrendamientos, en el que surgió la figura del gran tenedor.

El nacimiento de la figura del gran tenedor de vivienda obedece a un intento del poder público de controlar el mercado del alquiler de vivienda, que se había desequilibrado en los últimos años<sup>3</sup>.

El concepto nace en el ámbito de los arrendamientos, y después se piensa que la figura necesita un encaje procesal para poder aplicar correctamente sus previsiones. Más adelante, cuando se comprueba que la emergencia en el mercado de la vivienda no se soluciona con la intervención en el mercado del alquiler, y que los desequilibrios siguen creciendo, afectando no solo a ese mercado del alquiler, sino también al de la compraventa, se decide utilizar esa figura del gran tenedor para intentar influir también en el mercado de la compra de viviendas, que presenta, sin duda, fuertes distorsiones, y se ha convertido

en una preocupación pública de primera magnitud.

## *El nacimiento de la figura del gran tenedor de vivienda obedece a un intento del poder público de controlar el mercado del alquiler de vivienda, que se había desequilibrado en los últimos años*

Por tanto, si vamos a estudiar el concepto de gran tenedor en el mercado arrendaticio, nos tenemos que ir a las normas originarias, las que hacen nacer la figura, que, como he dicho, se creó para regular o intervenir ese mercado. Tanto en el ámbito autonómico como en el nacional. Y hay que decir que en este punto ambas administraciones (estatal y autonómica) operan bastante coordinadamente. Tratan de no crear problemas competenciales, y se respetan tanto en los aciertos como en los errores.

El concepto de gran tenedor en materia de arrendamiento lo debemos entresacar del artículo 5, puntos 9 y 9bis de la ley catalana (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 del artículo 3.k) de la ley española (Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda)<sup>4</sup>.

De lo que en ellos se dice deducimos quienes son grandes tenedores de vivienda si nos estamos moviendo en

3 Mucha de la legislación que se ha dictado para crear y regular la figura del gran tenedor de viviendas se caracteriza porque, en la mayoría de las ocasiones, en el título de la norma se contiene alguna palabra que denota urgencia, emergencia, perentoriedad...

La Ley de la Generalitat 24/2015 de 29 de julio, se llama de **medidas urgentes para afrontar la emergencia** en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. La Ley 1/2022, de 3 de marzo, se llama 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 Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, se llama de **medidas urgentes** para mejorar el acceso a la vivienda. Por su parte, el Real Decreto Ley 11/2020 se llama de 31 de marzo, por el que se adoptan **medidas urgentes complementarias en el ámbito social** y económico para hacer frente al COVID-19...

Si estas medidas para afrontar la **emergencia** en el ámbito de la vivienda se empiezan a dictar en 2015, no se puede negar que han sido un fracaso, porque estamos ahora en 2025, y diez años después de la promulgación de la norma que trataba de afrontar la emergencia en el mercado de la vivienda la situación no solo no ha mejorado, sino que ha empeorado notablemente.

4 En lo sucesivo me referiré a estas leyes de manera abreviada para evitar que sea demasiado farragoso.

Cuando hable de la Ley catalana me referiré a ella solo así, como ley catalana de 2015, cuando hable de la española hablaré de la ley del derecho a la vivienda española, o abreviadamente LDVE.





el ámbito de los arrendamientos. Me gustaría dividir, a efectos de claridad, a los grandes tenedores en dos grupos:

Un primer grupo que son grandes tenedores *per se*, por su naturaleza, o por su forma jurídica. Pero nos interesa mucho más el segundo grupo, el del gran tenedor que lo es por ser propietario de un determinado número de viviendas, o propietario de una superficie construida, y todo ello en unas determinadas condiciones.

Así, son grandes tenedores por naturaleza (a efectos de esas leyes, como ya hemos comentado, porque veremos que hay ámbitos en los que no lo son):

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. Y los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.

Estas personas o entidades jurídicas son grandes tenedores independientemente de todo: del número de viviendas que posean, de si tienen o no alguna vivienda en Cataluña, de

si tienen su sede social en Cataluña o fuera...

**En cuanto a los grandes tenedores que lo son por ser propietarios de determinadas viviendas o de superficie residencial:**

Son grandes tenedores de viviendas, a efectos de las relaciones arrendaticias, las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, y las personas físicas, que sean titulares: o bien de once o más inmuebles urbanos de uso residencial en toda España; o bien de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de una zona de mercado residencial tensionado (también en cualquier lugar de España), o bien propietarios de una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial.<sup>5</sup>

Algunas consideraciones respecto a este concepto:

Cabe recordar que la norma excluye de la categoría de gran tenedor a las personas jurídicas dedicadas a la vivienda social, y a proveer de vivienda a personas vulnerables<sup>6</sup>.

Observemos que nos referimos a inmuebles urbanos de uso residencial.

Observemos que la norma habla de titularidad y no de propiedad.

Los metros cuadrados se refieren a uso residencial, pero no pide que sean urbanos.

Aquí se nos plantean un sinnúmero de cuestiones o dudas que tendremos ocasión de analizar más adelante pero que ahora debemos dejar apuntada alguna: qué quiere decir grupo de empresas, y la casuística que se deriva de las sociedades participadas; a qué tipo de titularidad se está refiriendo y cómo se resuelven las situaciones dudosas o intermedias como las cotitularidades o los derechos reales limitados sobre los inmuebles; o cómo deben computarse los metros cuadrados de uso residencial a los que se refiere la ley.

Las consecuencias en la contratación arrendaticia son, muy resumidamente:

- Si el arrendador es gran tenedor y la vivienda se encuentra en una zona de mercado residencial tensionado, la renta la determinará un llamado Sistema de Índice de Referencia, elaborado de acuerdo con la Disposición Adicional 1ª de

5 El artículo 5 puntos 9 y 9bis de la Ley catalana de 2015 dice:

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).

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.

Por su parte el artículo 3.k) de la LDV dice: 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.

6 El artículo 5 de la ley catalana establece las siguientes excepciones al concepto de gran tenedor:

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.

la Ley española del Derecho a la Vivienda. Los criterios de valoración establecidos por la DA son muy discutibles, pero tendremos que analizarlos en otra ocasión.

- La duración del contrato se verá afectada por unos plazos mínimos (5 años para el arrendador persona física, y 7 si es persona jurídica), y por el establecimiento de unas prórrogas forzosas especiales.

### El concepto de gran tenedor en el ámbito procesal

Cuando la LDV española perfila el concepto de gran tenedor<sup>7</sup>, establece también las consecuencias procesales de este nuevo actor jurídico, delimitando sus caracteres y estableciendo el ámbito en el que va a ser condicionante reunir las condiciones de gran tenedor o no: esto es, los procedimientos de recuperación de la posesión.

Dado que el concepto procesal de gran tenedor afecta acciones posesorias (desahucios, ejecuciones hipotecarias, reclamaciones de la propiedad...) parecería, en principio, que nos podríamos remitir a lo dicho en el epígrafe anterior. Pero en esta mañana legislativa que es el concepto de gran tenedor, entra en juego un nuevo actor que pone su granito de arena en el desconcierto: la Junta de Jueces de Primera Instancia de Barcelona.

Los jueces aprueban, en Junta de 29 de junio de 2023, una serie de criterios, que introducen más confusión, si cabe, en el concepto de gran tenedor. Intento minimizar el daño que hace la opinión y los criterios de esta Junta de Jueces imponiéndoles un perímetro de seguridad: los criterios aprobados se refieren exclusivamente a cuestiones procesales que afectan a la posición de actor procesal de las personas que reúnan los requisitos establecidos por los jueces, pero que en ningún caso son los exigidos para considerar a una persona gran tenedor fuera de ese ámbito<sup>8</sup>.

Los jueces intentan aclarar algunas de las dudas que plantea el concepto de gran tenedor y lo hacen en este sentido:

Para hacer el cómputo de los más de diez inmuebles urbanos de uso residencial (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. Con este criterio los jueces incluyen en el cómputo las situaciones de usufructo, y, sin embargo, excluyen a los nudo propietarios.

*Las consecuencias procesales de ser un gran tenedor son, sustancialmente, que se les exige requisitos adicionales para poder instar el lanzamiento de sus arrendatarios en los procedimientos desahucio, u otros para recuperar la posesión, o para entablar la acción de ejecución hipotecaria sobre la vivienda habitual*

En el caso de titularidades compartidas, dicen los jueces que se incluirán en el cómputo las propiedades de una parte alícuota superior al 50% (y alegan como justificación el art. 552-7 CCCat), y que, 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 (obviando ahora lo

dicho por el precepto antes citado del CCCat).

Estos criterios interpretativos solo se pueden justificar bajo dos premisas: la primera es que nos encontramos ante una decisión que afecta solo a procedimientos con un fuerte componente posesorio, y por tanto afecta a usufructuarios y no a nudo propietarios porque son los primeros los que gozan de la posesión de la finca, y los que obtienen su frutos a través de su arrendamiento; y la segunda es que el de alquiler (sujeto a la LAU y a las nuevas prórrogas forzosas) es un acto de administración, que en caso de copropiedad exige mayoría, y por eso solo si se tiene más del 50% de una finca se puede celebrar.

No obstante, si lo que pensamos es en un concepto sustantivo de gran tenedor, los criterios deberán ser, precisamente, los contrarios: en caso de desmembración del dominio deberemos computar la nuda propiedad de un inmueble, pero no el usufructo, y en caso de cotitularidad debería acudirse a la regla de la proporcionalidad o la prorrata, como tan acertadamente explica Emilio Mezquita. La cuestión del cómputo de los 1.500 metros cuadrados me parece más acertada.

Estos criterios ofrecidos por los jueces se oponen también a los criterios fiscales de gran tenedor, como tendremos ocasión de comprobar al final.

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), los jueces consideran que 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. Tendremos ocasión más adelante de hablar sobre la certificación registral (cuando hablemos del derecho de

7 “Perfila” para Cataluña, pero “crea” para el resto de España.

8 El acuerdo dice: “A los efectos de aplicar los requisitos de procedibilidad y determinar si la parte demandante es gran tenedor o no...”



adquisición preferente de la Generalitat). Baste ahora decir que si lo que queremos saber es si son viviendas o no, sería mucho mejor acudir a una base de datos mucho más fiable en este aspecto, y más ágil, como es la base catastral, mucho más específica en la información sobre la naturaleza del inmueble que la suministrada por la certificación registral que se limita a un código numérico respecto del cual luego hay que ir averiguándolo todo individualmente finca por finca.

Hay que recordar también que en este ámbito procesal son grandes tenedores las entidades a las que hemos identificado como grandes tenedores por naturaleza, por su forma.

Además, con estas premisas, **consideramos que son grandes tenedores de viviendas, a efectos procesales, las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, y las personas físicas, que sean propietarios en más de un cincuenta por ciento, o usufructuarios de: o bien de once o más inmuebles urbanos de uso residencial en toda España; o bien de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado (también en cualquier lugar de España), o bien de una superficie construida de más de**

**1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial (calculada en proporción a la cuota que el gran tenedor ostente sobre los inmuebles).**

Aquí hay que excluir, también, a las personas jurídicas dedicadas a la vivienda social, y a proveer de vivienda a personas vulnerables. Además, la junta de jueces de primera instancia, con buen criterio, determinó que ni el INCASOL ni la Agència de l'Habitatge de Catalunya debían ser considerados grandes tenedores de viviendas a los efectos de lo que establece la Ley.

Las consecuencias procesales de ser un gran tenedor son, sustancialmente, que se les exige requisitos adicionales para poder instar el lanzamiento de sus arrendatarios en los procedimientos desahucio, u otros para recuperar la posesión, o para entablar la acción de ejecución hipotecaria sobre la vivienda habitual.

Algunos de esos requisitos, han sido anulados por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 29 de enero de 2025, que anula la redacción que la LDV española da a los arts. 439 y 655 de la L.E.C., que imponían a los grandes tenedores documentación que acreditara la vulnerabilidad o no de los demandados; y la obligación de acudir, previamente a la interposición de la demanda, a un procedimiento de

mediación o conciliación. Pero declarados inconstitucionales estos preceptos, la obligación de que antes de interponer una demanda hay que acudir a un llamado medio adecuado de solución de controversias, viene ahora impuesta para todo el mundo, no solo para los grandes tenedores, por la Ley Orgánica de Eficiencia Procesal que entró en vigor el pasado mes de abril.

Lo que sí hay que aclarar es que en Cataluña el gran tenedor ya no está obligado a ofrecer un alquiler social antes de iniciar acciones de desahucio frente a ocupantes de vivienda sin título o arrendamientos vulnerables porque la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de octubre de 2024 ha anulado los artículos que establecían dicha obligación en la Ley catalana 1/22 de 3 de marzo, por vulneración de la competencia estatal exclusiva en materia procesal, y en la regulación de las bases de las obligaciones contractuales.

### **El concepto de gran tenedor a efectos de la inscripción en el Registro administrativo de Grandes Tenedores**

Si nos adentramos en la cuestión de qué es un gran tenedor a efectos de su inscripción obligatoria en el Registro administrativo de Personas Grandes Tenedoras de la Generalitat<sup>9</sup>, tenemos

<sup>9</sup> Sorprendentemente, la exposición de motivos del Decreto Ley 2/2025 que modifica la Disposición Adicional 27ª (no 26ª como dice por error) de la Ley del Derecho a la Vivienda creando el Registro de Grandes Tenedores, dice que la finalidad del mismo es la movilización de las viviendas



que trabajar con un nuevo concepto de gran tenedor. Es otra vez un ámbito en el que se nos plantean dudas: tenemos un tercer concepto diferente de gran tenedor, pero hay dudas razonables en lo que establece la disposición adicional que lo crea: no están claras las consecuencias jurídicas de inscribirse en el registro; y las de no inscribirse se concretan solo en una multa, sin que se vea la posibilidad de que esa multa sea coercitiva para reiterarla al gran tenedor hasta que formalice su inscripción; no sabemos bien lo que falta por regular (en la disposición transitoria que se añade al Decreto Ley 1/2015 dice que “mientras no entre en vigor el Decreto regulador que ha de desplegar el Registro...” se acude a un mecanismo alternativo de acreditación, pero resulta que el Registro de Grandes Tenedores lo crea la misma norma); pero sobre todo no regula de una manera clara y realista las personas que se deben inscribir en este nuevo Registro administrativo.

Pero voy al concepto. Concepto que surge de la 27ª Disposición Adicional de la Ley del Derecho a la Vivienda de 2007.

**Es gran tenedor, a efectos de su inscripción en el Registro administrativo de personas grandes tenedoras, 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 (la Ley catalana)<sup>10</sup>, y las personas que, de acuerdo con el artículo 3.k)**

**de la Ley 12/2023 (la Ley del Derecho a la Vivienda española)<sup>11</sup>, tengan la condición de grandes tenedores.**

Esta definición parece remitirnos a lo dicho antes al hablar de los otros conceptos de grandes tenedores. Pero no es así. La definición contiene algunas diferencias, algunas contradicciones, y algunas consecuencias de imposible cumplimiento.

La definición contenida en el artículo 3.k) de la norma española, la Ley del Derecho a la Vivienda, retoma la establecida durante la pandemia por el RDL 11/2020, de 31 de marzo (otro decreto de medidas “urgentes”), para aplicar las moratorias en los alquileres en los que los arrendadores fueran grandes tenedores y los arrendatarios personas vulnerables<sup>12</sup>.

Observemos que la definición derivada de la DA creadora del Registro se remite a dos preceptos, un artículo de la Ley catalana de 2015, y un artículo de la Ley española de 2023. Y parecería que eso simplifica las cosas puesto que ya se nos remite a una definición de gran tenedor preconstituida legalmente. Son artículos que ya hemos visto.

Pero no. Lo primero que se observa es que cuando la DA nos dice qué personas están obligadas a inscribirse son: cuando habla de la norma catalana son solo las personas jurídicas; sin embargo, cuando se remite a la Ley española incluye a todas las personas tanto naturales como jurídicas. ¿Esto

es de verdad así? Yo creo que no. Si cuando habla de la norma catalana excluye a las personas físicas, no se ve ningún argumento para incluirlas en el caso de las personas definidas por la ley española.

El artículo 3.k de la ley española no solo define al gran tenedor persona física de manera similar a la catalana, sino que, además, después se remite a la legislación de las Comunidades Autónomas para que acaben de perfilarlo o particularizarlo. La *ratio legis* que lleva a excluir a las personas físicas de la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de grandes tenedores en el caso de la ley catalana, es la misma que existe en el caso de la ley española. Si interpretamos que las personas físicas definidas por la ley española deben inscribirse en un Registro administrativo de la Generalitat de Cataluña, nos llevaría al absurdo de que un gran tenedor persona física de acuerdo con la norma catalana (5 viviendas o más en zona tensionada, por ejemplo, en Cataluña) no debería inscribirse en el Registro porque es persona física; y sin embargo, una persona física que tiene 11 viviendas fuera de Cataluña sí se debería inscribir, aunque ninguna de ellas radique en nuestra Comunidad Autónoma.

Sin embargo, no parece que este (el de que todas las personas físicas están excluidas de la obligatoriedad de inscribirse) sea el criterio de la Administración catalana. La web de la

de los grandes tenedores. Más bien parece lo contrario, las trabas administrativas que establece la legislación sobre grandes tenedores para la transmisión de sus viviendas, lo que hace es que esa pretendida “movilización” de las mismas sea un poco más complicada, un poco más burocrática.

10 El apartado dice: “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:...

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).”

11 El apartado dice: “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.”

12 El art. 4 del RDL 11/2020, de 31 de marzo define al gran tenedor, antes que la Ley de 2023 de una manera muy similar a como lo define esta última.



Generalitat sobre el Registro de Grandes Tenedores informa de los requisitos para inscribirse en el Registro, y dice que están obligadas a ello no solo de las personas jurídicas, sino también de las personas físicas que deben inscribirse en el Registro, y dice que son: 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.
- Las personas físicas o jurídicas que sean titulares de más de 10 inmuebles urbanos de uso residencial situados en territorio del Estado o de una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso los garajes y los trasteros; si bien, como mínimo, una vivienda ha de estar situada dentro del territorio de Cataluña<sup>13</sup>.

Por lo menos hay que agradecer que en este caso, aunque sea a través de la información de una página web y no a través de una norma jurídica, se afronte otro de los problemas de las definiciones de gran tenedor, que es el que se deriva de que la norma no exija, para inscribirse en el Registro de Grandes Tenedores de Cataluña, que al menos una de las viviendas que tenga el gran tenedor se encuentre en territorio de Cataluña. Es un problema que se reitera en toda la legislación, y se expande a todos los ámbitos del gran tenedor. La ley debería decir que, para ser considerado gran tenedor, a efectos de toda la normativa catalana,

y especialmente a efectos de la inscripción en un registro catalán, se tiene que ser propietario (titular le gusta decir a la norma) de, por lo menos, una vivienda en Cataluña, o bien estar adquiriendo su primera vivienda en territorio catalán (para incluir a grandes tenedores de fuera de Cataluña que adquieren su primera vivienda en suelo catalán en la imposición extraordinaria en el ITP que tendremos ocasión de ver más adelante).

*Es gran tenedor, a efectos de su inscripción en el Registro administrativo de personas grandes tenedoras, 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 (la Ley catalana)<sup>10</sup>, y las personas que, de acuerdo con el artículo 3.k) de la Ley 12/2023 (la Ley del Derecho a la Vivienda española)<sup>11</sup>, tengan la condición de grandes tenedores*

O sea, que la Administración Catalana dice que son inscribibles las personas jurídicas que define como gran tenedor la legislación catalana (con las

incoherencias que hemos visto), y las personas tanto jurídicas como físicas que define la ley española. Esto es una especie de claudicación, como un reconocimiento de que la persona física que la norma catalana considera gran tenedor no está bien delimitada. Pero hay una consideración que dificulta aún más el panorama: la ley española, cuya definición de gran tenedor parece aceptarse íntegramente (en cuanto afecta a personas físicas y jurídicas) se remite a las disposiciones autonómicas para acabar de perfilar y delimitar el concepto, permitiendo que reduzcan el número de viviendas que se exijan para calificar a una persona como gran tenedora (en zona de mercado residencial tensionado).

La Generalitat ha hecho uso de esta facultad. Así el 11 de agosto de 2023 la Secretaría de Vivienda dictó la Resolución TER/2940/2023, en la que fijó en cinco el número de viviendas, en zona de mercado residencial tensionado, para ser gran tenedor. La Memoria de la resolución<sup>14</sup>, es decir la memoria justificativa para la declaración de determinados municipios de Cataluña como zona de mercado residencial tensionado, define al gran tenedor y reduce el número de viviendas en estos municipios que son zona de mercado tensionado<sup>15</sup>. Si esta es una delimitación de la resolución catalana, pero hecha en ejercicio de una facultad concedida por la ley española, ¿ante qué nos encontramos? ¿ante un tenedor conforme a la normativa catalana, o ante uno definido por la española, aunque sea por delegación? Por tanto, a efectos de la inscripción obligatoria en el registro de grandes tenedores ¿la que hace esta resolución es una definición de la norma catalana? Y entonces no incluiría a las personas físicas. O

13 <https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/Comunicacio-de-la-condicio-de-gran-tenidor-dhabitatge>

14 De acuerdo con el artículo 3.k y el 18 de la Ley española.

15 En conformidad con lo que ha quedado expuesto, es justificado considerar grandes tenedores conforme al artículo 3.k), en relación con los artículos 18 y 19 de la Ley 12/2023 y a los efectos de las previsiones contenidas en dicha 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 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 ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado, la cual comprende 131 municipios. Computarán también los ubicados en la zona de mercado residencial tensionado de 140 municipios declarada según la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo, por concurrir las mismas circunstancias.



¿es una definición derivada de la ley española? Y entonces sí incluiría a las personas físicas.

Una nueva revuelta en el enorme laberinto que es el concepto de gran tenedor.

Aparte, hay que observar que la Ley española permite a las CCAA reducir el número de viviendas necesarias para ser considerado gran tenedor, hasta un mínimo de cinco en zonas tensionadas; y, sin embargo, no permite reducir la superficie computable de suelo urbano de uso residencial por debajo de los 1.500 metros cuadrados que fija la norma para todos los casos. No se entiende muy bien el porqué de esta diferencia. Flexibilidad para el número de viviendas e inflexibilidad en la superficie de los metros.

Sigamos analizando la definición de gran tenedor inscribible.

La regla no excluye a ninguna de las personas jurídicas que tanto la ley catalana como la española incluyen en la definición de “persona jurídica gran tenedora”. Por tanto, todas ellas deben inscribirse so pena de afrontar la considerable multa que prevé la ley como sanción por no inscribirse. De nuevo ¿esto es así? Y de nuevo creo que no.

Antes hablaba de que algunas entidades, fondos, entidades financieras, filiales inmobiliarias... son grandes tenedores por naturaleza, aunque no sean titulares no ya de una vivienda en Cataluña, sino, aunque no sean titulares de un solo inmueble. Recordemos, de acuerdo con el artículo 5.9 de la Ley catalana son:

Las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias; las Entidades de Gestión de Activos: en general y de

los procedentes de la reestructuración bancaria<sup>16</sup>; y los fondos de capital riesgo y de titulación de activos<sup>17</sup>.

¿Todas estas personas jurídicas mencionadas y los fondos tienen la obligación de inscribirse en el Registro de Grandes Tenedores de la Agència de l’Habitatge de Catalunya?, ¿aunque no posean ninguna vivienda en territorio catalán?, ¿aunque no sean propietarios de ningún inmueble? ¿aunque no posean inmuebles en Cataluña y sean entidades extranjeras? Y si no se inscriben ¿se les impondrá la multa que la Ley prevé para el infractor?

Me parece evidente que no. De nuevo echamos de menos un criterio general de delimitación que señale que, para que se les aplique la regla que les obliga a inscribirse en el Registro de la Generalitat deben poseer, al menos, una vivienda en Cataluña, no basta que esta condición se establezca mediante una mención en una página web. Cualquier otra solución nos lleva, otra vez, al absurdo.

Por otra parte, aunque los fondos tienen la consideración de entidad financiera a los efectos de la ley que regula las Sociedades de Capital Riesgo y otras entidades de inversión colectiva<sup>18</sup>, lo cierto es que los fondos de titulación deben quedar expresamente excluidos de la inscripción en el Registro de Grandes Tenedores porque el artículo 15 de la Ley de fomento de financiación empresarial<sup>19</sup> dice expresamente que los fondos de titulación son “patrimonios separados, carentes de personalidad jurídica”. Y dado que la DA establece la inscripción de las “personas jurídicas” a las que se refiere el artículo 5.9 de la Ley

catalana, y los fondos de titulación no tienen personalidad jurídica, no son personas jurídicas, ergo no están sujetos a inscripción<sup>20</sup>.

Esto tiene una extraordinaria trascendencia a los efectos de los derechos de tanteo y retracto que corresponde a la Generalitat en la transmisión de viviendas de los grandes tenedores. Me explico: el criterio legal para estar sometido a estos derechos de adquisición preferente legales es que el transmitente sea una “persona jurídica” inscrita en el Registro de Grandes Tenedores (más allá de la situación transitoria que analizaremos más abajo, pero en su momento, será así, persona jurídica “inscrita”, en todo caso, para cuando se despliegue la regulación de desarrollo del registro). Y si un transmitente es un fondo de titulación (que tienen reconocida la capacidad de tener inscritos los bienes a su favor en el Registro de la Propiedad por el Reglamento de planes y fondos de pensiones<sup>21</sup>), en ningún caso habrá un derecho de adquisición preferente, porque los fondos de titulación no pueden inscribirse en el Registro de Grandes Tenedores por no ser “personas jurídicas”, y por tanto, no se les puede aplicar una norma que, como limitadora del derecho de propiedad, debe interpretarse en términos restrictivos.

La Generalitat no ha desplegado la normativa que debe regular el Registro de Grandes Tenedores, pero desde el pasado 6 de mayo el Registro está operativo en la web de la Agència de l’Habitatge de Catalunya<sup>22</sup>. Por ahora, y sin apoyo legal respecto a los requisitos y contenido de la inscripción, la web publica la obligatoriedad de la inscripción de las personas a las que

16 Reguladas en el Real Decreto 1559/2012; y en la Ley 8/2012, respectivamente.

17 Hay que tener en cuenta además que la Ley 22/2014 considera que (a los efectos de esta ley) son establecimientos financieros no solo a todos los fondos citados, sino también a las Sociedades de Garantía Recíproca.

18 Ley 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se regulan las entidades de capital-riesgo, otras entidades de inversión colectiva de tipo cerrado y las sociedades gestoras de entidades de inversión colectiva de tipo cerrado, y por la que se modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva.

19 Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial.

20 El hecho de que el art. 5 haga una enumeración de las sociedades y entidades consideradas grandes tenedores, y encabece la enumeración con un “las siguientes personas jurídicas:” no les concede personalidad jurídica.

21 Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones. Y esta posibilidad fue aceptada por nuestra Dirección General en Resolución de uno de agosto de 2014.

22 <https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/Comunicacio-de-la-condicio-de-gran-tenidor-dhabitatge>



nos hemos referido (recordemos que la web incluye a las personas físicas de la ley española), y la necesidad de que el gran tenedor informe del número de viviendas de las que es titular.

Sería muy importante, mejor, sería imprescindible, que la Generalitat aclarase con una norma jurídica de suficiente rango quien debe inscribirse en el Registro de Grandes Tenedores. Que nos despejase las dudas. Porque si aquel que esté obligado a inscribirse en el Registro no lo hace, eso implica una infracción que conlleva una sanción muy importante: una multa de 9.001€ a 90.000€. Así el art. 124 de la Ley del Derecho a la Vivienda catalana tipifica la falta de inscripción de los obligados como una infracción grave<sup>23</sup>, y el art. 118 de la misma ley impone a las infracciones graves esa multa.<sup>24</sup>

También es cierto que el mismo artículo permite que las multas se condonen hasta el 80 % del importe en caso de que los infractores hayan reparado la infracción objeto de la resolución sancionadora<sup>25</sup>. Y que el plazo de prescripción de la infracción es solo de 3 años.

Lo que ocurre es que no se sabe muy bien cuál es el *dies a quo* para el inicio del plazo de prescripción, y menos en una obligación continuada en el tiempo como es la de inscribirse en el Registro. Porque, además, debemos recordar que el momento en

que nace la obligación de inscribirse en el Registro es el mismo momento en que la persona reúna la condición de obligado; no hay lapso temporal de gracia<sup>26</sup>.

*Entre la avalancha de normas reguladoras de las obligaciones de los grandes tenedores que se nos ha venido encima, siempre en emergencia y siempre urgentes, nos llega este año el Decreto Ley 2/2025 de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo*

Y en cuanto al contenido de la inscripción, por ahora viene muy someramente regulado en la Disposición Adicional 27ª de la Ley del Derecho a la vivienda en Cataluña que dice que se debe comunicar a la Agencia de la Vivienda de Cataluña la condición de grandes tenedores, así como el número de viviendas de las que son titulares. Y ello, 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<sup>27</sup>.

Volveremos a hablar del Registro de Grandes Tenedores cuando tengamos que analizar los problemas que se derivan de la cotitularidad de inmuebles, de la naturaleza de los inmuebles que otorgan la condición de gran tenedor, y de la delimitación de las personas que están sujetas a los derechos de adquisición preferente de la Generalitat.

#### **El concepto de gran tenedor a efectos de la sujeción a los derechos de tanteo y retracto de la Generalitat**

Vamos ahora con los dos ámbitos más notariales de la figura del gran tenedor: los derechos de adquisición preferente en la transmisión de sus viviendas ubicadas en zona de mercado residencial tensionado, y las consecuencias fiscales de ser un gran tenedor.

Entre la avalancha de normas reguladoras de las obligaciones de los grandes tenedores que se nos ha venido encima, siempre en emergencia y siempre urgentes, nos llega este año el Decreto Ley 2/2025 de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo que impone a determinados grandes tenedores y determinas personas que no son grandes tenedores, en

23 Artículo 124. Infracciones graves.

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

...

f) ..., o incumplir las obligaciones de comunicación, en tiempo y forma, de los datos que tienen que ser objeto de inscripción en el ....Registro de personas grandes tenedoras de vivienda.

Modificación introducida en la Ley del derecho a la Vivienda por el por el art. 5.6 del Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero. Este precepto fue declarado constitucional por la STC 25/2025, de 29 de enero, siempre que se interprete conforme al fundamento jurídico 5.2 a) de la misma.

24 Artículo 118. Cuantía de las sanciones...

2. Las infracciones graves se sancionan con una multa de 9.001 a 90.000 euros.

25 Artículo 118. Cuantía de las sanciones...

7. Las multas fijadas por el presente artículo se condonan hasta el 80 % del importe correspondiente en caso de que los infractores hayan reparado la infracción objeto de la resolución sancionadora.

26 El párrafo segundo de la disposición adicional vigesimoséptima de la Ley del Derecho a la Vivienda de Cataluña dice

"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."

27 Como curiosidad, por lo menos aquí se concreta que la norma que desplegará el Registro tendrá rango: será un reglamento, por antes la ley hablaba un poco más indeterminadamente del "Decreto regulador que tiene que desplegar el Registro de personas grandes tenedoras de vivienda".



determinadas circunstancias, en determinadas transmisiones, en determinado periodo, respecto de determinados inmuebles y en determinados ámbitos, un derecho de adquisición preferente.

Todos esos “determinados” que menciono es lo que voy a tratar de analizar en este apartado.

No se necesitó elaborar un nuevo marco jurídico para ese derecho de adquisición preferente. La Generalitat aprovechó unos que ya tenía: los derechos de tanteo y retracto que introdujo el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes<sup>28</sup> para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria. Un derecho de adquisición preferente legal, administrativo y temporal<sup>29</sup>.

Y empiezo por concretar quienes son esos grandes tenedores a los que hay que aplicar el derecho de adquisición preferente en favor de la Generalitat. Daré el concepto, pero advierto de antemano de que en este caso van a ser dos conceptos, diferenciados por

el ámbito temporal, porque la norma contiene una disposición transitoria respecto de la cual hay una especie de consenso tácito entre los operadores jurídicos, en que dicha disposición se refiere al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Aunque la norma no lo dice.

Así que es gran tenedor al efecto de estar sometido a los derechos de tanteo y retracto establecidos por el Decreto Ley 1/2015 de la Generalitat:

**1. Una vez entre en vigor el Decreto regulador que tiene que desplegar el Registro de Grandes Tenedores habrá que considerar gran tenedor a efectos de estar sujeto a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Generalitat a las personas jurídicas, que sean grandes tenedores inscritos en el Registro de personas grandes tenedoras de la Generalitat de Cataluña, y a las personas físicas o jurídicas, inscritas o no, que hayan adquirido una finca que alguna vez fue transmitida por un gran tenedor durante la vigencia de la norma.**

Este concepto es así de simple: persona jurídica, gran tenedor, y tiene que estar inscrito.

Este concepto es así de complejo: hemos visto qué grandes tenedores están obligados a inscribirse en el Registro. Y hemos visto que no es fácil su delimitación.

Ha llegado el momento de profundizar un poco. Pero antes de seguir quisiera dejar caer una idea de la máxima trascendencia:

En una primera lectura de la Ley parecería que para que nazca el derecho de adquisición preferente es necesario que el gran tenedor esté inscrito en Registro. No que esté obligado a inscribirse, es que tiene que estar inscrito. Así que, de acuerdo con el tenor literal de la ley, si una persona jurídica que está obligada a inscribirse no lo ha hecho, la transmisión que haga no estará sujeta a los derechos de adquisición preferente de la Generalitat. La consecuencia jurídica es que se le aplicará la sanción por la falta de inscripción a la que nos hemos referido antes, pero no que deba cumplir con las notificaciones y demás obligaciones formales para poder vender una vivienda. Otra cosa es cómo establecerá el Decreto regulador del Registro que debe acreditarse el hecho negativo de no estar inscrito. No parece que eso sea difícil en un registro que funcione ágilmente como ocurre con el de CIF revocados.

Sin embargo, en una segunda lectura de la ley vemos que eso no es así. La norma contiene una afirmación que constituye, a mi parecer, el mayor de los atentados a la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario. Dice: “Artículo 2, 1....Este derecho de adquisición preferente afecta la primera transmisión y las posteriores de las viviendas durante la vigencia de este Decreto ley.”

Con lo que se incluye una nueva persona sujeta a los derechos de adquisición preferente de la Generalitat. Con lo que tenemos a un no gran



28 Otra vez extraordinario, otra vez urgente.

29 Temporal pero prorrogado y prorrogable. Y tal como está el problema de acceso a la vivienda y lo concienciada que está la opinión pública con la cuestión, se puede vaticinar sin arriesgar mucho mi credibilidad, que en 2027 se va a volver a prorrogar.





tenedor sujeto a los derechos de tanteo y retracto:

**Cualquier persona, física o jurídica, que transmita una vivienda en zona de mercado residencial tensionado, durante la vigencia del Decreto Ley, si en alguna transmisión anterior nació el derecho de adquisición preferente.**

Es demoledor.

Esta coletilla de la norma (“afecta la primera transmisión y las posteriores de las viviendas durante la vigencia de este Decreto ley”) supone:

- Que los compradores de cualquier vivienda que se encuentre en zona de mercado residencial tensionado van a comprar con la duda de si les va a afectar el derecho de adquisición preferente de la Generalitat o no, y sea el vendedor gran tenedor o no lo sea, porque hasta la fecha<sup>30</sup> el dato de si la vivienda fue vendida en alguna ocasión por un gran tenedor, es un dato que no es suministrado por la nota simple de información continuada que los registradores trasladan a los notarios para poner de manifiesto la situación de cargas de la finca, y dar al comprador la información y la seguridad que necesita al comprar una vivienda. Una inseguridad jurídica palmaria<sup>31</sup>.
- Que ya no se puede afirmar que solo las personas jurídicas están sujetas al tanteo y retracto que establece la norma, lo están también las personas físicas que hayan adquirido de un gran tenedor sujeto a los mismos derechos. ¿Y si una persona adquirió de un gran tenedor la vivienda antes de que entrara en vigor el Decreto

ley 2/2025? Creo que en este caso la transmisión que haga el comprador no debe estar sujeta. No hay ningún medio real de comprobar si cuando vendió el gran tenedor, efectivamente era gran tenedor, y lo que es seguro es que el gran tenedor no estaba inscrito en el Registro.

No obstante, hay que recordar que la D.G. de Dret i Entitats Jurídiques de la Generalitat, con más buena voluntad que eficacia, dijo en su Resolución de 4 de febrero de 2021 (refiriéndose a estos mismos derechos de tanteo y retracto, pero en un supuesto de viviendas provenientes de una ejecución hipotecaria) que en estos casos “... parece conveniente que la información registral que se expida refleje la circunstancia de la adjudicación hipotecaria anterior de la finca, o la compensación o el pago de deudas anteriores, a pesar de no ser ya vigente la titularidad registral del dominio adquirido en virtud de estos títulos”, “con la finalidad que la publicidad registral recoja una carga vigente y dé a conocer a terceras personas la existencia de los derechos legales de adquisición preferente a favor de la Administración y del Ayuntamiento de Barcelona en las transmisiones de dominio que se hagan”. Y más que “conveniente” parece imprescindible.

Si eso es lo que piensa la Administración, ¿por qué no legisla imponiendo la mención registral de la existencia de este derecho de adquisición preferente, ilimitado temporalmente? Creo que sería un buen momento para dictar otro Decreto Ley, con la urgencia que se ha utilizado para otros temas menos trascendente. Y no se nos diga que no es competencia de la Generalitat por regular una cuestión que afecta a la inscripción en los registros de la propiedad, pues es conocida la doctrina

del TC de que es competente la Generalitat para regular materia relativa a los registros de la propiedad y sus inscripciones cuando se trata de desarrollar una institución autonómica.

— Hay que tener en cuenta que la persona que vende en este supuesto no está inscrita en ningún registro.

Seguimos ahora con el elemento subjetivo del derecho de tanteo y retracto. ¿Quién debe ser considerado gran tenedor?

En este caso, no las personas físicas, que solo estarán sujetas en las transmisiones posteriores, en su caso, aunque sean grandes tenedores a otros efectos.

Están sujetas las siguientes **personas jurídicas** siempre que estén inscritas en el Registro de Grandes Tenedores, si bien aquí no es necesaria la referencia a que sean titulares de por lo menos una vivienda en Cataluña, porque se está transmitiendo una vivienda en una zona de mercado residencial tensionado de Cataluña, y por tanto son también sujetos pasivos del derecho de adquisición preferente creado:

**1.1. 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.**

**1.2. Los fondos de capital riesgo.** Pero excluyo los fondos de titulización de activos porque, como he dicho, carecen de personalidad jurídica.

**1.3. Las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares por lo menos once viviendas ubicadas en territorio del Estado<sup>32</sup>.**

No podemos entrar ahora a determinar lo que es un grupo de empresas. Esquemáticamente: sociedades participadas con paquetes de control,

30 Y hasta la fecha existe el mismo problema con las viviendas que provienen de un proceso de ejecución hipotecaria, que desde 2015 está sujetas al mismo derecho de adquisición preferente.

31 Otro gallo nos cantara si los registros cumplieran con su obligación legal de permitir a los notarios el acceso *on line* a los libros del registro, incumplida desde que la Ley se la impuso en 2011. Lo más que hacen los registros es advertir de que la finca se encuentra en una zona de mercado residencial tensionado, pero no si está sujeta o no a los derechos de tanteo y retracto.

32 Se exceptúan los operadores de vivienda social, incluyendo, también a mi parecer, el INCASOL y la Agència de l'Habitatge de Catalunya: “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.

o sociedades recíprocamente participadas con paquetes de control. Más dudoso es el caso de sociedades gemelares en las que la composición de sus socios es idéntica. Mejor nos remitimos al artículo 42 del Código de Comercio<sup>33</sup>.

Solo aclarar una cuestión: las viviendas que tenga una sociedad filial se suman a las de la matriz, y las de todas las filiales se suman a las de la matriz; pero no se deben sumar las viviendas de una filial con la de otra filial, aunque sean del mismo grupo, si no es que una filial controla a la otra.

#### 1.4. La persona jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial en todo el Estado.

¿Por qué incluyo a estas personas jurídicas en un apartado diferente al anterior? Porque en el galimatías del concepto de gran tenedor, también hay que diferenciarlos por el tipo de inmueble del que sea titular (después veremos lo que puede significar ser titular). La ley se refiere en algunas ocasiones a “viviendas” (lo tenemos más o menos claro, es una categoría delimitada por el tipo de bien, no por su uso), en otras ocasiones habla de

“inmuebles urbanos de uso residencial” (excluyendo la casa en el campo, pero es una categoría delimitada por el uso) y otras veces habla de “inmuebles de uso residencial” (no necesariamente urbanos, pero delimitados también por el uso).

#### 1.5. La persona jurídica propietaria de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado.

Este supuesto está contenido en la Memoria de la Generalitat para la declaración de las zonas tensionadas que en ejercicio de la facultad que concede a las Comunidades Autónomas el artículo 3.k de la Ley de Vivienda estatal para particularizar la definición de gran tenedor que la misma da, en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado, hasta aquellos titulares que lo sean 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.

Usando de esta facultad la Generalitat aprovecha, y no solo establece el mínimo de viviendas para ser considerado gran tenedor<sup>34</sup>, sino también que (¿extralimitándose?) cambia en concepto de titularidad por el de propiedad, y declara zona de mercado tensionado hasta 271 municipios de Cataluña, que representan más del 82% del suelo urbano de la Comunidad, y afecta a 7 millones de personas.

No olvidemos, no obstante, que cuando la Generalitat define al gran tenedor, no exige que las zonas tensionadas se ubiquen en Cataluña, pueden ser viviendas que se ubiquen en zonas tensionadas en cualquier lugar de España. Por ahora las hay en el País Vasco (Resoluciones de 28 de enero y de 30 de abril de 2025), y muy mayoritariamente en Cataluña (Resoluciones de 14 de marzo y de 8 de octubre de 2024).

No olvidar tampoco que estas declaraciones de zona tensionada son temporales y tienen fecha de caducidad. Las zonas catalanas están calificadas hasta el 10 de octubre de 2027 los 131 primeros municipios, y hasta el 16 de marzo de 2027 los 140 segundos<sup>35</sup>.

2.9 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.

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

33 “Existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras. En particular, se presumirá que existe control cuando una sociedad, que se calificará como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:

a) Posea la mayoría de los derechos de voto.

b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.

c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.

d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del órgano de administración o altos directivos de la sociedad dominante o de otra dominada por ésta. Este supuesto no dará lugar a la consolidación si la sociedad cuyos administradores han sido nombrados, está vinculada a otra en alguno de los casos previstos en las dos primeras letras de este apartado.

A los efectos de este apartado, a los derechos de voto de la entidad dominante se añadirán los que posea a través de otras sociedades dependientes o a través de personas que actúen en su propio nombre pero por cuenta de la entidad dominante o de otras dependientes o aquellos de los que disponga concertadamente con cualquier otra persona.

34 Ya hemos comentado que, así como se reduce el número de viviendas no puede reducir la superficie construida de suelo urbano con usos residencial.

35 La resolución de 8 de octubre de 2024 declara como zonas de mercado residencial tensionado: 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, Castellgalí, Castelló d'Empúries, Castell d'Aro, Platja d'Aro i S'Agaró, Castellterçol, 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 Poble 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



**1.6. La persona física que sea titular de una superficie construida de más de 1.500 m2 de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros.**

Este supuesto plantea también dudas. No sabemos cómo computar esos metros cuadrados, cuál es el instrumento que podemos utilizar para certificar esa superficie de una manera un poco fehaciente. Desde luego, no las certificaciones de localización del Colegio de Registradores. No son muy fiables. Muchas veces no se refieren a metros construidos como dice la norma, sino útiles, e incluso en muchas descripciones antiguas no están las superficies, o no está claro si se refieren a la edificación o al solar, o si se refieren a una superficie total o por planta. Quizás las certificaciones catastrales. No se sabe. Pero tal vez lo más razonable sea fiarse de declaraciones responsables de los interesados, con la consecuencia de que en caso de falsedad se está incurriendo en una infracción grave de las que establece el art. 124.f)<sup>36</sup> de la Ley del Derecho a la Vivienda en Cataluña, con la correspondiente sanción de 9.001€ a 90.000€.

También plantea dudas porque la dicción legal se refiere a metros

cuadrados construidos de uso residencial. Si se está refiriendo al concepto urbanístico de uso residencial el campo es mucho más amplio que el de viviendas: hoteles, pensiones, apartoteles, residencias de estudiantes, de ancianos, apartamentos turísticos...

*En una primera lectura de la Ley parecería que para que nazca el derecho de adquisición preferente es necesario que el gran tenedor esté inscrito en Registro. No que esté obligado a inscribirse, es que tiene que estar inscrito*

Seamos razonables y dada la finalidad de la norma entendamos que se está refiriendo a viviendas.

La siguiente pregunta que nos hacemos es la de qué derecho se tiene que ostentar sobre la vivienda para computar como titular o como propietario de la misma a efectos de ser considerado

gran tenedor. Sobre todo, si debe ser el pleno dominio, la nuda propiedad, el usufructo y qué ocurre con las cuotas de copropiedad.

Vamos a olvidarnos de lo que en su día dijo la Junta de Jueces de 1ª Instancia de Barcelona<sup>37</sup>, porque en ese caso se intentaba aclarar temas sobre legitimación procesal activa y pasiva en procedimientos posesorios y de ejecución hipotecaria, y solo en ese ámbito tienen sentido las reflexiones de los jueces. Vamos a olvidarnos, también, del indistinto uso que hace cada norma del concepto de titularidad y de propiedad.

Ahora nos movemos puramente en el ámbito del derecho de propiedad.

Más acertados me parecen los criterios de la Resolución 3/2025 de la DG de Tributs i Joc de la Generalitat de Catalunya cuando trata de aclarar los términos del concepto de gran tenedor a efectos de la nueva liquidación del ITP<sup>38</sup>.

Teniendo en cuenta que he equiparado el término “titular” con el de “propietario”, mi opinión es que:

En caso de desmembración del dominio computa el nudo propietario y no el usufructuario.

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.

Y la de 14 de marzo: 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, Calldetenes, 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, Falset, 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, Palafolls, 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, Ripollet, 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 Guixols, 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, Tàrraga, 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.

36 Artículo 124. Infracciones graves.

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

f) Negarse a suministrar datos a la Administración, obstruir o no facilitar las funciones de información, control o inspección...”

37 Recordemos que computaban los usufructuarios y no los nudo propietarios, que no computaba una propiedad si no se tenía más del 50%...

38 Sin duda dictada en respuestas a preguntas que planteó Emilio Mezquita a través del Colegio Notarial.



En caso de copropiedad habrá que sumar cuotas y cada 100 % habrá que computarlas como una vivienda.

Lo mismo para completar la superficie de 1.500 metros cuadrados construidos de suelo urbano de uso residencial. Una regla simple de proporcionalidad que parece recogerse en la misma norma.

Esta regla debería aplicarse también a comunidades que no lo son sobre cuotas indivisas de bienes, extrapolando la participación en la comunidad de cada uno de los partícipes a cada uno de los inmuebles comunes (gananciales u otros regímenes matrimoniales forales de comunidad, herencias yacentes, etc.).

Este criterio de proporcionalidad parece natural. Y sin ninguna explicación al respecto, parece ser el adoptado por la Agència de l'Habitatge porque

en la inscripción de los grandes tenedores en su registro permite que se informe de cuotas de propiedad, mediante decimales, sin exigir que necesariamente se informe de números enteros.

El siguiente condicionante, el siguiente problema que vamos a abordar, es el de qué tipo de transmisión está sujeta a los derechos de tanteo y retracto de la Generalitat.

La Ley habla de transmisión en general. No obstante, nosotros tenemos grabado en nuestro ADN jurídico que para que un derecho de adquisición preferente se pueda ejercitar, quien lo ejerce tiene que satisfacer al transmitente lo mismo que le ofrecía su potencial adquirente. Por tanto, para que la transmisión esté sujeta al derecho de adquisición preferente la contraprestación tiene que ser cosa fungible. Esencialmente, para mí, compraventas.

Esta opinión debe verse apoyada por la referencia que hace el nuevo tercer apartado de la disposición transitoria única del Decreto ley 1/2015 a la formalización de “la escritura de compraventa”, lo refuerza la idea de que únicamente podrán ejercerse estos derechos de adquisición preferente esos casos de compraventa<sup>39</sup>.

Pero sé que no es una opinión pacífica. Hay quien opina que dado que la forma de ejercicio de los derechos de adquisición preferente de la Generalitat es la que regula la Ley del derecho a la Vivienda en Cataluña en el artículo 87 y siguientes, el derecho preferente de la Administración se aplica a todos los “los actos y contratos de transmisión de vivienda”, como dice la norma.

Pero lo cierto es que cuando la Ley del Derecho a la Vivienda en Cataluña regula estos tanteos y retractos lo hace afectando a las viviendas con protección oficial, y establece una contraprestación tasada, estableciendo que la contraprestación que debe pagar la Administración no puede superar

en ningún caso el precio máximo de transmisión fijado normativamente.

Pero ahora nos encontramos ante inmuebles con precio libre. ¿Qué contraprestación debe entenderse en casos de permuta, de aportación a una sociedad, de operaciones estructurales de sociedades, etc.? No hay un precio legal para las viviendas, y desde luego el que ejerce el derecho de tanteo o el retrayente no pueden entregar al transmitente la misma contraprestación que recibirá en la transmisión proyectada.

No obstante, debe entenderse que, si mediante otro tipo de transmisión se intenta eludir fraudulentamente la aplicación de los derechos de adquisición preferente, la Administración podrá servirse de sus instrumentos de inspección y de ejecución para ejercitar coercitivamente su derecho, recordando que en todo caso dispone del derecho de retracto en caso de que la transmisión se haya perfeccionado en fraude de sus derechos.

Además, en caso de compraventa existe una importante y explícita excepción. No están sujetas al tanteo y retracto que establece la norma las transmisiones de viviendas de nueva construcción que se hagan a personas físicas para su uso propio<sup>40</sup>.

También la excepción me plantea dudas.

¿Hasta cuándo se considera nueva construcción? Creo que la excepción es solo para la primera transmisión de la vivienda, aunque existe alguna propuesta de limitar estas operaciones a viviendas cuya cédula de habitabilidad no tenga más de un año de antigüedad.

¿Se incluyen las viviendas sometidas a una gran rehabilitación? Yo entiendo que sí, porque la *ratio legis* es facilitar las ventas de promociones de vivienda; y éstos desarrollan su actividad tanto mediante la construcción como mediante la gran rehabilitación. Ambos procesos ponen viviendas en el mercado. Además, estas transmisiones



39 “3. Mientras ....., deben acreditar mediante certificación registral el número de viviendas de que son propietarias en el momento de **formalizar la escritura de compraventa**. Esta certificación debe testimoniarse en el título.”

40 Artículo 2.2.1 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.



hechas tras una gran rehabilitación están sujetas a IVA en los mismos términos que las ventas de viviendas de nueva construcción, siempre que la rehabilitación sea de la suficiente entidad como para que su primera venta posterior quede sujeta a IVA, cumpliendo las exigencias de la ley reguladora de dicho impuesto.

Para ello se deben cumplir dos exigentes requisitos: en primer lugar, un requisito cualitativo, más del 50% del coste total del proyecto de rehabilitación “se corresponda con obras de consolidación o tratamiento de elementos estructurales, fachadas o cubiertas o con obras análogas o conexas a las de rehabilitación”; en segundo lugar, un requisito cuantitativo, siempre que el mencionado coste exceda del 25% del precio de adquisición de la edificación, cuando ésta tuvo lugar dos años antes al comienzo de las obras de rehabilitación o, en otro caso, del valor de mercado que tuviera la edificación en el momento de dicho inicio<sup>41</sup>.

En cuanto al objeto del tanteo y del retracto, debemos decir que el artículo 2 del Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, dice claramente que lo que se tiene que transmitir es una vivienda. No se pierde en: suelo urbano de uso residencial, o suelo de uso residencial, u otras paráfrasis. Al definir el objeto por su naturaleza y no por su destino se incluirán todas las viviendas, aunque su uso sea diferente al uso residencial (despachos, vivienda turística...).

Eso sí, la vivienda tiene que estar en zonas de mercado residencial tensionado.

Ya hemos hablado algo de estas zonas tensionadas. Ahora solo decir:

Que la competencia para la declaración de una zona como de mercado residencial tensionado, la propia ley española se la otorga a las Comunidades Autónomas en su artículo 3.k). Pero solo relativamente, porque al afectar

al derecho constitucional de propiedad y a las normas de funcionamiento del mercado las resoluciones que las establecen deben ser ratificadas por la Secretaría de Estado de Vivienda.

Que dicha declaración debe ir precedida de una memoria justificativa (que en Cataluña ha servido para reducir el número de viviendas que se requieren para ser considerado gran tenedor).

y que los criterios para que una zona pueda ser declarada de mercado residencial tensionado son: que la oferta de vivienda disponible sea insuficiente para cubrir la demanda de la población; que la carga financiera de la vivienda (alquiler o hipoteca más gastos) supere el 30% de los ingresos medios de los hogares; o que el precio de compra o alquiler haya aumentado más de tres puntos porcentuales por encima del IPC en los últimos cinco años.

Según la Memoria de la Generalitat<sup>42</sup> los citados son los criterios utilizados para poder declarar prácticamente la totalidad de Cataluña como zona tensionada. Pero se han criticado mucho las fuentes a las que se ha acudido para la elaboración de la Memoria, porque se fundamentan esencialmente en los estudios del Observatori Metropolità de l'Habitatge, que recoge los datos del INCASOL, y más concretamente de las fianzas que hay depositadas en el INCASOL por los alquileres de viviendas en Cataluña de acuerdo con el artículo 36.1 de la LAU. Y se critica esta fuente por dos motivos: 1. Porque ignora los alquileres que no requieren ese depósito, que son muchos, y aquéllos que voluntariamente incumplen; y 2. Este derecho de tanteo y retracto afecta a la propiedad de las viviendas, el mercado del alquiler no es relevante a estos efectos.

Por último, me gustaría recordar que se trata de un derecho temporal. Su vigencia se establece en principio solo hasta el 27 de marzo de 2027. Cuando se sujetó a los grandes tenedores a este derecho de adquisición preferente no se creó un nuevo derecho de tanteo y retracto administrativo, sino que se incardinó en el que ya había creado el DL 1/2015 de la Generalitat. Y este Decreto configuró el derecho de adquisición preferente como un derecho temporal que se creó por un plazo de vigencia de 6 años, plazo que se prorrogó por años otros 6 más en 2019. Por tanto, al incluirse la figura en un derecho ya existente se ve afectado por sus condiciones, en este caso temporales.

No entro en los detalles formales de notificación, plazos, requisitos... pero repito lo que acabo de decir, son los mismos que en los casos de transmisión de una vivienda adquirida como consecuencia de una ejecución hipotecaria. Solo recordar que el derecho se regula en la Ley del Derecho a la Vivienda catalana<sup>43</sup>, y que la renuncia de la Generalitat a ejercer su derecho vale solo por tres meses.

**2. Mientras no entre en vigor el Decreto regulador que tiene que desplegar el Registro de Grandes Tenedores habrá que considerar gran tenedor a las personas jurídicas que tengan el número de viviendas que establece la Ley para considerarlas tales, y además a las que son personas jurídicas grandes tenedoras por naturaleza (entidades financieras y sus filiales...).** Como veremos, estas personas quedarán sujetas a los derechos de adquisición preferente por “aclamación popular”<sup>44</sup> y no por disposición legal.

La Disposición Transitoria del DL 1/2015 dice que “3. Mientras no entre en vigor el Decreto regulador que tiene que desplegar el Registro de personas grandes tenedoras de vivienda, las personas jurídicas que

41 Artículo 20.22º.B, 1 y 2 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

42 Memoria para la declaración de 131 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 final posterior a los trámites de información pública y audiencia).

43 Artículos 87 a 91 de la Ley.

44 Si se me permite la ironía.

quieran transmitir viviendas situadas en una zona declarada mercado residencial tensionado, de acuerdo con lo que establece el artículo 2.2 de este Decreto-ley, deben acreditar mediante certificación registral el número de viviendas de que son propietarias en el momento de formalizar la escritura de compraventa. Esta certificación debe testimoniarse en el título.”

Antes de seguir quiero hacer notar, como comentaremos más abajo, que aquí no hay una referencia a los derechos de tanteo y retracto, pero la comunidad de operadores jurídicos ha entendido que sí.

Por tanto, no es que tengamos un nuevo concepto de gran tenedor, sino que tenemos una forma de acreditación de su no condición, que es transitoria.

Si parece un poco insuficiente el sistema de sujeción a los derechos de adquisición preferente mediante la inscripción voluntaria en un registro, esta nueva forma, la de la certificación registral, me parece equivocada muy poco práctica.

Seguro que en la decisión del legislador de optar por esta forma de acreditación mediante una certificación registral está condicionada por dos motivos: porque es lo que pidió la Junta de Jueces de Barcelona, en su momento, para acreditar la condición de gran tenedor en materia procesal, y porque se vio que esa certificación ya existía, y era más cómodo.

Pero:

No es la misma certificación diseñada para las cuestiones procesales.

No es una certificación, nadie certifica nada y nadie asume responsabilidad por ella.

No es gratuita.

No acredita el número de viviendas, sino que se limita a dar una serie de números (CRUs), que son unos códigos sin validez legal, creados solo para la

organización interna de los registros, que son unos códigos de los que lo único que se puede deducir es el número de inmuebles (de todo tipo) que la persona en cuestión tiene inscritos en el Registro de la Propiedad.

*Por tanto, no es que tengamos un nuevo concepto de gran tenedor, sino que tenemos una forma de acreditación de su no condición, que es transitoria*

No acredita que el titular sea propietario de los inmuebles que refleja. La inscripción es voluntaria, y si el titular ha enajenado el inmueble, y el adquirente no ha querido inscribir, el registro no publica la verdadera titularidad sobre la finca.

No acredita si el titular es propietario de la totalidad del inmueble o de una cuota indivisa sobre el mismo.

No incluye las fincas que el propietario no tenga inscritas.

No acredita que las fincas sean viviendas.

No acredita que las fincas se encuentren en zona tensionada.

No es nada ágil en su concesión.

No informa sobre si en la finca hay una vivienda, varias, o ninguna.

No acredita, ni es fiable en cuanto a los metros cuadrados construidos de uso residencial, para ver si se cumple el límite de los 1.500 m<sup>2</sup>.

Total, que no sirve para nada.

Una vez que tienes la pseudo certificación, tendremos que pedir nota registral de cada una de las fincas y comprobar lo poco que se puede comprobar en este punto con

una nota registral, dar por buena una información que extraigamos de la nota, y autorizar la escritura haciendo encaje de bolillos, y un acto de fe, de que lo que entendemos de las notas es de verdad lo que hay.

Puestos a elegir yo hubiera preferido optar por certificación catastral. No es lo ideal, pero es: mucho más ágil, más precisa en cuanto a naturaleza del inmueble (vivienda o no), metros cuadrados construidos de suelo residencial, número de viviendas existentes en un solo edificio... Y es gratuita.

La dicción literal del precepto parece dar a entender que, aunque el vendedor se reconozca como gran tenedor y se someta a todas sus limitaciones hay que aportar la certificación registral e incorporarla a la escritura. Pero esto es absurdo y antieconómico. Pensemos un gran tenedor que tiene mil fincas, pensemos como encarece una escritura incorporar la certificación y más si tenemos que incorporar también las notas. No creo que esa sea una interpretación razonable de la norma. Si ya se reconoce la condición de gran tenedor, se ha notificado a los efectos del tanteo, y se cumple con todas las limitaciones, ¿para qué sirve la certificación?

Esta parece ser la interpretación de algunos registradores de la propiedad, que solicitan la incorporación de la certificación a la escritura, aunque la persona jurídica vendedora reconozca su condición de gran tenedora, y por tanto, ha cumplido con su obligación formal de notificar la venta a la Agència Catalana de l’Habitatge por si quiere ejercitar los derechos de adquisición preferente. En defensa de la posición de estos registradores hay que admitir que esa es la dicción literal de la norma, que no excluye de la necesidad de la certificación ningún supuesto. Pero eso atenta contra el sentido común<sup>45</sup>.

45 Cuando ya había entregado este escrito a Javier Serrano, el Colegio Notarial de Cataluña nos remite una resolución de la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques (sin fecha, pero con sello de entrada en el Colegio de 29 de julio de 2025), en la que la DG resuelve la cuestión del único modo que es razonable: no es necesaria la certificación a la que se refiere la Disposición Transitoria, si el vendedor, persona jurídica ya reconoce su condición de gran tenedor, y por tanto, tiene que haber cumplido con su obligación de notificar a la Agència de l’Habitatge, Gracias a Javier por permitir que añada esta nota. Y al lector le recomiendo la lectura de la Resolución, y a valorar el tono en que está redactada, para que disponga





Pero lo más importante de esta DT es que no sujeta a los grandes tenedores, identificados por este mecanismo de la certificación registral, a los derechos de adquisición preferente que regula el artículo 2 de la Ley.

Es verdad que esta disposición transitoria se introduce en el DL 1/2015 mediante el mismo Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se crean los derechos de tanteo y retracto para los grandes tenedores. Pero podemos volver a leerla y ahí no dice que los grandes tenedores a los que se refiere queden afectados por ningún derecho de adquisición preferente.

Entonces, si no es para aplicar los derechos de tanteo y retracto, ¿para qué se introduce esta DT? No me veo capacitado para conjeturar sobre este punto, pero alguien ha sugerido que podría ser por motivos estadísticos y de control. De esta manera, ahora que funciona el Registro de Grandes Tenedores, pero no se ha desplegado su regulación, la Administración podría tener información de los grandes tenedores que no se han inscrito y requerirles para que lo hagan o sancionarles. Yo no comparto esta opinión porque si la Administración quisiera disponer de esa información podría acudir directamente al Registro de la Propiedad, o al Catastro, sin necesidad de estudiar las copias de las escrituras. Pero carezco de imaginación para encontrar una justificación a la norma, si no es para aplicar los derechos de tanteo y retracto administrativo a los grandes tenedores.

### El concepto de gran tenedor en el ámbito de la fiscalidad indirecta

Hablemos ahora de la fiscalidad del gran tenedor.

Por ahora el último eslabón del asedio normativo al gran tenedor es el decreto Ley 5/2025, de 25 de marzo, (“por el que se adoptan medidas

urgentes en materia fiscal, de gastos de personal y otras administrativas”)<sup>46</sup>.

El Decreto introduce bastantes novedades tributarias, y una de ellas afecta a los grandes tenedores. Es la que vamos a comentar.

Se modifica el artículo 641-1 del libro sexto del Código tributario de Cataluña, dándole la siguiente redacción, a los efectos que nos interesan:

“Artículo 641-1. Tipo de gravamen en negocios sobre bienes y derechos.

Los tipos de gravamen del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas son los siguientes:...

5. La transmisión de viviendas tributa al 20 % cuando el adquirente sea una persona física o jurídica que tenga la consideración de gran tenedor.

Tiene la consideración de vivienda tanto la vivienda como un trastero y hasta dos plazas de aparcamiento que hayan sido adquiridos simultáneamente en unidad de acto o estén situados en el mismo edificio o complejo urbanístico, y siempre que, en ambos casos, en el momento de la adquisición se encuentren a disposición del transmitente, sin haber sido cedidos a terceras personas.

Este tipo de gravamen también se aplica a las transmisiones de edificios enteros de viviendas con división horizontal o sin división horizontal.

Al efecto de la aplicación de este tipo de gravamen:

- a) Se considera gran tenedor la persona física o jurídica que sea propietaria de más de 10 inmuebles de uso residencial o con una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial situados en Cataluña. También tiene esta consideración la persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso

residencial ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado declarada por la Generalitat de Cataluña. En el cómputo no se incluyen ni los garajes ni los trasteros.

- b) Se excluyen de este tipo de gravamen las transmisiones siguientes:

- Cuando el adquirente sea un promotor social de acuerdo con el artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, o una entidad privada sin ánimo de lucro que provea de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.
- Las adquisiciones de inmuebles destinadas a la sede social o centro de trabajo del gran tenedor definido en la letra a).”

En resumen, se introduce un nuevo tipo impositivo en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en el concepto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas: un 20% en lugar de un 10%, cuando:

1. El adquirente sea gran tenedor.

Y 2. El objeto de la adquisición es una vivienda. Y también si adquiere un trastero y hasta dos plazas de aparcamiento siempre que se adquieran simultáneamente o estén el mismo edificio, o complejo urbanístico. A esta afirmación se le añade una coletilla cuando menos misteriosa: “y siempre que, en ambos casos, en el momento de la adquisición se encuentren a disposición del transmitente, sin haber sido cedidos a terceras personas”.

Como vemos el criterio de la dos plazas de aparcamiento y un trastero

de un ejemplo de cómo no debe redactarse una resolución de un centro administrativo encargado de perfilar el sentido de las normas de un ordenamiento jurídico.

46 ¿Nos extraña a alguien que vuelvan a ser tan urgentes? Estamos hablando de una norma cuya única virtualidad es aumentar la presión fiscal, pero no solo para los grandes tenedores. Se aumenta la imposición indirecta (ITP y AJD) a todo el mundo, lo que no parece que sea una urgencia social. En su descargo hay que decir que también introduce una nueva exención (en realidad bonificación del 100%), en un determinado tipo de adquisición de vivienda por personas jóvenes.

es el mismo que utiliza la Ley de I.V.A. para la aplicación del tipo reducido del 10% a los anejos de las viviendas<sup>47</sup>. Y la coletilla transcrita tiene sentido si estamos hablando de IVA y de su tipo reducido. Porque la compra de una vivienda (y sus anejos) solo queda sujeta a IVA si es la primera transmisión, es decir si la vende el promotor o constructor y no la ha cedido a terceras personas. Pero en ITP ¿se le ve algún sentido a la frase?

Dejando aparte la venta de cosa ajena, que no creo que sea el supuesto en el que está pensando la norma ¿a qué casos se refiere en los que los inmuebles no están a disposición del transmitente porque se han cedido a terceras personas? Observemos que no exige que el transmitente de la vivienda y de los anejos sea la misma persona. No, lo que nos dice es que sea quien sea el transmitente, tenga los inmuebles a su disposición en el momento de la venta y no los haya cedido a otros. Es decir, que el vendedor sea propietario de las fincas que está vendiendo. Extraño requisito para exigir en una compraventa.

Pero hablemos del concepto fiscal de gran tenedor. Y es evidente que tenemos un nuevo concepto de gran tenedor que no tiene nada que ver con los anteriores.

**A efectos fiscales es gran tenedor: la persona física o jurídica que sea propietaria de más de 10 inmuebles de uso residencial o con una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial situados en Cataluña, o que sea titular cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado declarada por la Generalitat de Cataluña.**

Nuevo concepto, muy diferente a los anteriores y que suscita un sinfín de comentarios.

Veamos las diferencias:

Aquí es igual que la persona sea física o jurídica, pero habrá que excluir a los fondos de titulación porque no son personas ni físicas ni jurídicas.

Es importante que se excluyen, o mejor, no se incluyen, los que hemos llamado grandes tenedores por naturaleza, aquellos que eran grandes tenedores solo por su forma jurídica o por su naturaleza: 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, y los fondos de capital riesgo.

Claro que estas entidades pueden estar incursas en el supuesto de hecho que establece el Código Tributario y ser entonces grandes tenedores (cuando tengan las viviendas correspondientes). Pero digo que hay que entenderlos excluidos como grandes tenedores por se a efectos fiscales (si no poseen las viviendas), porque la norma no les cita, y no podemos interpretar de manera extensiva una norma que establece un impuesto. Su interpretación debe ajustarse a los que dice el artículo 3.1 del Código Civil, y por tanto<sup>48</sup>, según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

Y el precepto ni cita ni menciona a los grandes tenedores por naturaleza.

Fijémonos también en una curiosidad: cuando se refiere a las más de 10 viviendas y a los metros construidos habla, muy propiamente de “propietario”; sin embargo, cuando se refiere a las cinco viviendas en zona tensionada

habla, confusamente de “titular”. ¿Por qué? Eso obliga al exégeta a pensar si se está refiriendo a dos cosas distintas, a dos tipos de derechos distintos sobre los inmuebles. No creo que los dos derechos sean sustancialmente diferentes, sino que la doble referencia se debe a esa falta de sistemática que impregna toda la legislación sobre grandes tenedores.

Lo que sí que es una diferencia absoluta, en relación a los anteriores conceptos de grandes tenedores, es la exigencia de que las viviendas que computan para ser gran tenedor estén en Cataluña, al igual que ocurre con los metros cuadrados construidos.

Este es un cambio de paradigma radical, porque no exige que la vivienda que se esté adquiriendo se encuentre en Cataluña (lo que es evidente), sino que todas las viviendas del gran tenedor necesarias para el cómputo de su calidad de gran tenedor se encuentren en Cataluña. Esto implica también que el Registro de Grandes Tenedores no nos servirá para saber si el comprador es un gran tenedor sujeto al ITP agravado, o si no lo es. Porque recordemos que están obligados a inscribirse en el Registro los que tengan más de 10 viviendas en todo el territorio del Estado, o 5 en zonas tensionadas (que existen en otras Comunidades Autónomas).

Afortunadamente el pago del ITP se hace mediante una autoliquidación, por lo que es responsabilidad del sujeto pasivo informar correctamente respecto a su situación a efectos del impuesto. Los notarios cumpliremos advirtiendo de las obligaciones de los compradores, y de las circunstancias que dan lugar al ITP agravado, pero no tendremos que comprobarlas, ni hay modo de hacerlo<sup>49</sup>.

El precepto dice también que el tipo agravado de ITP se aplicará a las transmisiones de edificios enteros de viviendas con división horizontal o

47 Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA):

Artículo 91. Uno. 1.º: Establece que se aplicará el tipo reducido del 10% a las entregas de edificaciones destinadas a vivienda, incluidos hasta un máximo de dos plazas de garaje y anexos situados en el mismo edificio que la vivienda, que se transmitan conjuntamente con esta.

48 El art. 12.1 de la LGT se remite al Código Civil en cuanto a la interpretación de sus normas:

“Artículo 12. Interpretación de las normas tributarias.

1. Las normas tributarias se interpretarán con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 del Código Civil.”

49 Otra cosa será si tenemos que gestionar el pago del impuesto.



sin división horizontal. Pero esto no es una especialidad de los grandes tenedores, porque el mismo Decreto Ley que regula la fiscalidad indirecta del gran tenedor, impone el ITP agravado a las adquisiciones de edificios enteros sea quien sea el comprador, sea gran tenedor o no<sup>50</sup>.

En cuanto a la excepción de las adquisiciones de inmuebles destinadas a la sede social o centro de trabajo del gran tenedor, la veo un tanto anecdótica porque el ITP se aplica a viviendas, por lo que la mayoría de las sedes sociales o centros de trabajo del gran tenedor ya no tributarían por el tipo agravado, puesto que no será frecuente que sean viviendas.

Pero no está de más tampoco, cuando el centro de trabajo de un gran tenedor persona física sea su vivienda, o cuando la sede social de una sociedad se instale en una vivienda que dediquen a oficina.

Lo que sí es de agradecer es que la Direcció General de Tributs i Joc, a través de la Resolució 3/2025 ha aclarado algunas de las dudas derivadas, tanto del Decreto Ley 5/2025, como del propio concepto de gran tenedor<sup>51</sup>. Modificando incluso muchas veces la literalidad de las normas que los desarrollan.

Muchas de las cosas que dice la Resolució es clarificador. Algunas no.

Veámoslas:

Respecto a lo que hay que entender por “propietario” (y habrá que pensar también que respecto a lo que hay que entender por “titular”) afronta el tema de las cotitularidades, pero, a mi entender parcialmente. En caso de desmembración del dominio opta por la solución contraria a la de la Junta de Jueces de 1ª Instancia de Barcelona, y considera propietario al nudo propietario, sin que compute el usufructo para determinar el número de viviendas. Me parece acertado este punto de vista.



Más errática me parece la solución de la Resolució para el caso de cotitularidades.

Las únicas viviendas que computan para determinar si el gran tenedor es propietario de las correspondientes 11 o 5 viviendas son aquellas que le pertenecen en un 100%. Si la participación es inferior la vivienda ya solo computa para sumar los 1.500 metros cuadrados de superficie construida de uso residencial situados en Cataluña. En ese caso será gran tenedor si sumando las superficies de las viviendas que posea en su integridad, más el porcentaje correspondiente a su propiedad de aquellas en las que tenga una participación indivisa supera los 1.500 metros cuadrados.

No quiero quejarme de una interpretación que claramente beneficia al contribuyente. Pero hubiera sido más razonable que las cuotas indivisas de vivienda computaran en su porcentaje correspondiente, aplicando las reglas de proporcionalidad para alcanzar el

número de viviendas que les hará ser considerados grandes tenedores.

En todo caso la interpretación ha sido esa. Por lo menos tenemos una.

Consecuentemente, cuando un matrimonio tenga viviendas por mitades entre los cónyuges, y las adquieran ambos cónyuges por partes iguales, será irrelevante el número de viviendas que posean, sino que lo importante será que tengan más de 3.000 metros cuadrados de uso residencial entre los dos. Y este dato es mucho más difícil y más conflictivo de acreditar que simplemente el número de viviendas.

Esto tiene otro matiz relevante. Lo de los metros cuadrados no tiene nada que ver con las tan cacareadas zonas de mercado residencial tensionado.

Porque recordemos que el artículo 3.k) de la Ley del Derecho a la Vivienda española permite a las CCAA particularizar el concepto de gran tenedor, reduciendo el número de viviendas precisas para ser considerado como tal hasta un número de cinco, cuando se

50 La Resolució de la DG de Tributs i Joc 3/2025, a la que luego haremos referencia aclara algunas cuestiones en relación con la adquisición de edificios enteros. Este no es el lugar para analizarlo, pero solo recordar que explica cuidadosamente cómo se devenga el impuesto en caso de que la adquisición del edificio se produzca por adquisiciones sucesivas.

51 Probablemente en respuesta de algunas de las preguntas planteadas por Emilio Mezquita a través del Colegio Notarial.



declara una zona tensionada, pero no les permite reducir la superficie construida de los 1.500 metros cuadrados que es el parámetro que establece la misma Ley.

Muy interesante es la afirmación que hace la Resolución de que no computa para determinar el número de viviendas, la vivienda habitual del gran tenedor (definida en los ya conocidos términos de la Ley del IRPF, que por tanto no se acreditan sino que se alcanzan con el transcurso de tres años). No hubiera sido mala cosa que en todos los cálculos para alcanzar la categoría de gran tenedor se hubiera excluido la vivienda habitual.

También se excluye del tipo agravado la adquisición de la vivienda habitual de una persona física gran tenedora.

La Resolución justifica estas dos afirmaciones en el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, y a la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias que aseguren este derecho. No tengo mucho que decir sobre esto. Me parecen bien ambas cosas: que el domicilio habitual no compute y que su adquisición no se sujete a un tipo agravado.

Esta medida de incrementar el tipo impositivo a los grandes tenedores, teóricamente sí debería contribuir a rebajar, o no incrementar, el precio de la vivienda. Porque debería reducir la demanda. Los grandes tenedores que tengan que pagar ITP no comprarán viviendas en Cataluña, la demanda se reduce, el precio debería bajar.

No obstante, creo que es una medida que va dirigida no contra el gran tenedor grande (si se me permite la redundancia), sino contra el gran tenedor pequeño<sup>52</sup>. Es decir, el gran tenedor que acude al mercado del menudeo, que compra a particulares individualmente. Porque esas son las operaciones que al final quedarán sujetas al ITP, y pagarán un 20 por ciento.

Los grandes tenedores grandes, las entidades de gran volumen, suelen adquirir sus viviendas en operaciones corporativas que comprenden muchas viviendas, y las suelen adquirir de otras grandes compañías. Al ser ambas partes sujetos pasivos del I.V.A., en esas operaciones se renuncia siempre a la exención del I.V.A., y por tanto se excluye la aplicación del ITP (ni normal ni agravado). Por lo que creo que estos grandes tenedores se vean muy afectados por la implantación del tipo agravado del ITP.

*Por ahora lo que hemos conseguido con esta amalgama de normas tan urgentes, es que el problema de la vivienda haya pasado de ser la undécima preocupación de los españoles en 2015, a ser su primera preocupación diez años después*

Eso sí, aprovechando que el Pi-suerga pasa por Valladolid el Decreto Ley se anima a hacer otras cuantas subidas de impuestos<sup>53</sup>, y entre ellas ha subido el impuesto de Actos Jurídicos Documentados cuando se renuncia a la exención del I.V.A. del 2,5 % al 3,5 %.

#### Los números del gran tenedor

Quiero introducir este apéndice para defender una idea personal.

Cuando oí hablar del gran tenedor por primera vez me hice a la idea de que estábamos hablando de las grandes corporaciones inmobiliarias cuyo volumen podía influir en los macro números del mercado inmobiliario.

Parece que esa era también la idea de Sala Roca cuando dice: “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...”<sup>54</sup>

Después fui a la ley y vi que no, que se consideraba gran tenedor a personas que tenían una posición que en cualquier otro mercado sería muy minorista. No es una posición de control relativo del mercado lo que induce a la Ley a calificar a una persona como gran tenedor.

Si el objetivo del regulador fueran esas grandes corporaciones quizás la Ley pudiera obligarles a determinadas actuaciones que tal vez pudieran condicionar el mercado de la vivienda, coadyuvando con los poderes públicos para destensionar (no creo que sea correcta la palabra) los grandes desequilibrios del mercado de la vivienda. Obligándoles, por ejemplo, a destinar un porcentaje de sus viviendas a alquiler social, compensar con viviendas destinadas a domicilio de las familias las viviendas que destinen a alquiler turístico... En fin obligando a cooperar con los poderes públicos, actuando sobre el uso de sus viviendas. Estas actuaciones de los poderes públicos no suponen un atentado a la libertad del mercado ni al derecho de propiedad, como ha aclarado el TJUE en Sentencia de la Gran Sala de 22 de septiembre de 2020, en el caso Cali 1.

La exposición de motivos 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, no contiene un análisis serio de a cuántas personas y a cuántas viviendas iba a afectar la figura del gran tenedor.

La Memoria para la declaración de 131 municipios como zona de mercado residencial tensionado en Cataluña, sí hace un análisis numérico de las consecuencias de la definición de gran tenedor que se concreta en la misma. Pero es un análisis de números absolutos, basado en una información parcial y centrada en el mercado del alquiler.

52 Desarrollaré un poco esta idea en el apartado siguiente.

53 Para ser honestos también se introduce una bonificación del 100 por cien en el AJD para jóvenes.

54 Sala Roca, Carles. Ob.cit.



Esta Memoria mantiene, y es cierto, que, si la calificación de gran tenedor se hubiera limitado a las corporaciones que tienen una posición de control en el mercado, la normativa hubiera afectado a muchas menos viviendas. Pero no creo que la finalidad de una norma sea afectar a muchas o pocas viviendas, sino que los ciudadanos vivan mejor, y que se alcancen sus objetivos: racionalizar el mercado de la vivienda. Y eso se tiene que conseguir actuando sobre el mercado de forma efectiva, no de forma ideológica.

Los datos que maneja la Memoria provienen fundamentalmente del Observatori Metropolità de l'Habitatge, y se basa en la información del INCASOL, que recibe las fianzas establecidas por el artículo 36.1 de la L.A.U., de los alquileres de viviendas.

Evidentemente a partir de 2025 el concepto de gran tenedor va a tener gran relevancia también en el mercado de la compraventa de vivienda, que no es estudiado; y además hay muchos inmuebles urbanos de uso residencial que están al margen de los alquileres ordinarios que regula la L.A.U.

La fundación CIVIO, analizando datos de Madrid y Cataluña, (centrada también en viviendas de alquiler ordinario) mantiene que los propietarios de más de 50 viviendas representan un 25% del parque inmobiliario de Cataluña, y un 10% en el de Madrid<sup>55</sup>.

Con toda la precaución que hay que tomar estas estadísticas macro: parece que el 55,5% de las viviendas alquiladas en Cataluña son de muy pequeños tenedores (propietarios de 1 o 2 viviendas); por el otro lado los grandes propietarios, considerando tales los que tienen más de 15 viviendas (no 5) representan el 20,4% del parque de alquiler en Cataluña (26,4% en Barcelona).

Estos números se distorsionan si hablamos solo de personas físicas. De manera que cuando el arrendador es persona física, el 73,4% de las

viviendas alquiladas pertenecen a muy pequeños tenedores (1 o 2 viviendas), y solo el 6,4% a personas con más de 15 viviendas.

En cambio, si son personas jurídicas la concentración es mucho mayor: el 58,8% de las viviendas pertenecen a propietarios de más de 15 viviendas.

Estos números inducen a pensar que la actuación o la intervención del mercado sería más eficaz si se centrara en grandes tenedores más grandes que los seleccionados, a los que se les podrían imponer mayores obligaciones y limitaciones. La cantidad de personas que se deberían controlar sería mucho menor, la actuación sobre el derecho de propiedad podría ser más contundente, al no ser generalizada (como dice el TJUE), y el volumen de viviendas sería suficiente para influir sobre el mercado de la vivienda.

### Dos ideas finales

Para finalizar solo dos reflexiones:

En primer lugar, una petición al legislador. En lugar de ir a salto de mata con el concepto de gran tenedor, adaptándolo a cada nueva ocurrencia motivada siempre por una urgencia o una emergencia ¿no sería más lógico, y sobre todo más seguro jurídicamente, que se elaborara un solo concepto jurídico de gran tenedor, fruto de una reflexión más sosegada, mejor informada y mejor asesorada, que nos ofreciera la seguridad jurídica imprescindible?

La seguridad jurídica más allá de ser una obligación constitucional y un elemento esencial para la paz social, ha demostrado en muchas ocasiones ya, que es esencial para que los mercados (especialmente el de la vivienda) funcionen de manera razonable y sostenible, y la economía crezca de manera equilibrada.

En segundo lugar. Desde 2015 se han venido dictando normas, tanto por la Administración de la Generalitat como por la del Estado, para intentar estabilizar el mercado de la vivienda. Todas ellas con carácter de “urgencia”;

todas para solventar una situación de “emergencia”. Todas ellas, también, limitativas de los derechos de sectores o personas que el legislador considera que influyen negativamente en el importante desequilibrio que presenta en nuestro país el mercado de la vivienda. Un activo sin duda esencial para una vida adecuada, y el elemento de mayor valor del patrimonio familiar de los españoles.

La de los grandes tenedores, complementada con la categoría de zonas de mercado residencial tensionado, es una nueva palanca que intenta racionalizar el desbocado mercado de la vivienda. Pero lo que han provocado estas normas limitativas de derechos, y quizás, en mi opinión, demasiado intervencionistas, es a retirar viviendas del mercado. Primero del mercado del arrendamiento con las limitaciones de renta y las rigidices contractuales. Y ahora lo están provocando en el mercado de la compraventa.

Si se retira producto de un mercado y, por tanto, disminuye la oferta, se incrementan los precios. Y eso es lo que está ocurriendo. Hoy, 11 de julio de 2025 leo en “La Vanguardia” que los visados para nuevas casas en la provincia de Barcelona han caído un 34,1% en el primer semestre del año, y que, en el conjunto de Cataluña, el descenso en la edificación de viviendas nuevas ha sido del 22% en el primer semestre con respecto al año anterior en el mismo periodo.

Si faltan viviendas su precio no va a volver a niveles razonables.

Por ahora lo que hemos conseguido con esta amalgama de normas tan urgentes, es que el problema de la vivienda haya pasado de ser la undécima preocupación de los españoles en 2015, a ser su primera preocupación diez años después<sup>56</sup>.

¿En diez años no deberíamos haber aprendido algo? Algo tendremos que cambiar, ¿no? ■

55 De un total de 512.412 viviendas alquiladas 118.519 son de propietarios de más de 50 viviendas (en diciembre de 2022). Pero lo que llama la atención es que de estas últimas más de la mitad están en manos de solo 10 grupos empresariales.

56 La fuente es los barómetros del C.I.S. correspondientes a los meses de enero de 2015 y 2025.