

F. Sujetos. Colectivos (vulnerables/ menores). Grandes tenedores*

Nicolás Alejandro Guillén Navarro
Profesor Ayudante Doctor (acreditado TU)
de Derecho administrativo
Universidad de Zaragoza
nicolasg@unizar.es

Resumen: *Las políticas de vivienda españolas han experimentado una interesante evolución en favor de la protección habitacional de diferentes colectivos que presentan dificultades en el acceso a un alojamiento digno y adecuado. En este sentido, la vulnerabilidad social y económica se sitúa como un elemento clave en el conjunto de medidas y objetivos proteccionistas llevadas a cabo en los últimos años. Por otra parte, resulta interesante el análisis de la figura del gran tenedor y su relación con estos colectivos en un momento en el que hay un gran número de viviendas deshabitadas hecho que contrasta con el aumento de personas con dificultades en el acceso a una*

* Trabajo realizado en el grupo de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), proyecto S22_23R (BOA núm. 80 de 28/04/2023).

vivienda. En este estudio se analizarán todos estos aspectos, dando una visión global de la problemática asociada.

Palabras clave: *VPO, vivienda protegida, jóvenes, alquiler, vivienda.*

ABSTRACT: *Spanish housing policies have experienced an interesting evolution in favor of housing protection for different groups that have difficulties in accessing decent and adequate accommodation. In this sense, social and economic vulnerability is a key element in the set of protectionist measures and objectives carried out in recent years. On the other hand, the analysis of the figure of the large property holder and its relationship with these groups is interesting at a time when there is a large number of uninhabited homes, a fact that contrasts with the large number of people with difficulties in accessing housing. In this study all these aspects will be analyzed, giving a global vision of the associated problems.*

Keywords: *Subsidized housing, public housing, young people, rental, housing.*

Sumario: 1. Colectivos prioritarios en el ámbito de las políticas de vivienda españolas: la vulnerabilidad como eje central. 1.1 Análisis del concepto vulnerabilidad, situaciones e incidencia. Vulnerabilidad económica. Vulnerabilidad sobrevenida. 1.2 Personas sin hogar, chabolismo e infravivienda. Víctimas de violencia de género. 1.3 Menores. Jóvenes. Personas mayores. Personas con discapacidad. 2. Grandes tenedores. 2.1 Concepto. 2.2 Obligaciones: inscripción registro; colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado. Derechos de tanteo. Impuesto sobre grandes tenedores. 2.3 Grandes tenedores y procesos de desahucio. 2.4 Grandes tenedores y Ley de arrendamientos urbanos. Bibliografía.

1. COLECTIVOS PRIORITARIOS EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA ESPAÑOLAS: LA VULNERABILIDAD COMO EJE CENTRAL

La figura del beneficiario final de las políticas de vivienda ha evolucionado de manera importante, acercándose a los modelos anglosajones en los que la identificación de colectivos con una necesidad preferente de

alojamiento se configura como el eje fundamental de las mismas⁽¹⁾. En este sentido, si en las últimas décadas había una asociación de las distintas tipologías de vivienda (véase VPO de régimen especial y general) con los ingresos familiares ponderados de los destinatarios, el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 (RD 801/2005, de 1 de julio) inició una senda mantenida en la actualidad con la identificación de colectivos concretos a tener muy en cuenta por las políticas de vivienda. En concreto, en el artículo 3, si bien al comienzo de la redacción se decía que podían ser beneficiarios de las ayudas del Plan, las familias y personas que cumplieran los requisitos relativos a los niveles de ingresos familiares y a otras circunstancias personales, exigibles en general y para cada tipo de actuación protegida, posteriormente se indicaba que eran considerados beneficiarios con derecho a protección preferente un conjunto de colectivos, en concreto, a) compradores que acceden por primera vez a la vivienda en propiedad; b) jóvenes de hasta 35 años; c) personas mayores de 65 años y sus familias; d) víctimas de la violencia de género y víctimas del terrorismo; e) familias numerosas; f) familias monoparentales; g) personas con discapacidad y sus familias; h) otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social.

La identificación clara y precisa de estos colectivos se mantuvo en el Plan 2009-2012 (RD 2066/2008, de 12 de diciembre)⁽²⁾, difuminándose en los sucesivos planes de vivienda en favor de la articulación de diversos programas de ayudas que identifican a sus beneficiarios y que guardan, eso sí, relación con algunos de los grupos anteriormente mencionados.

Es verdad que el siguiente Plan de vivienda, el 2013-2016 (RD 233/2013, de 5 de abril), aparece en un momento en el cual se heredaba una importante crisis económico-financiera que afectó de manera relevante al sector de la vivienda y por ende se considera un punto de inflexión en las políticas de vivienda. Ante esta situación, puede decirse que este Plan sirvió de herramienta de reconducción de las políticas de vivienda ante el importante

(1) La evolución de las políticas de vivienda ha evolucionado de manera significativa partiendo de la identificación concreta de colectivos en sus orígenes (véase clases trabajadoras, funcionarios, clases medias, etc.) a posicionarse respecto a personas con unos determinados recursos económicos. Toda esta evolución se puede encontrar en GUILLÉN NAVARRO (2012).

(2) En concreto, este Plan, en su artículo 1, apartado 2, identificó todo un conjunto de colectivos considerados beneficiarios con derecho a protección preferente. Así, además de unidades familiares con ingresos que no excedieran de 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante, IPREM), a efectos del acceso en alquiler a la vivienda, y de 2,5 veces el mismo indicador, a efectos del acceso en propiedad a la vivienda, se hacía referencia a las personas que accedieran por primera vez a la vivienda; jóvenes, menores de 35 años; personas mayores de 65 años; mujeres víctimas de la violencia de género; víctimas del terrorismo; afectados por situaciones catastróficas; familias numerosas; familias monoparentales con hijos; personas dependientes o con discapacidad oficialmente reconocida, y las familias que las tengan a su cargo; personas separadas o divorciadas, al corriente del pago de pensiones alimenticias y compensatorias, en su caso; personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo; además, de otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social determinados por las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

stock de vivienda acabada, nueva y sin vender; además, de identificar las grandes dificultades de algunos ciudadanos para el acceso a una vivienda, especialmente de los sectores más vulnerables, debido, como se decía en el referido Plan, «a la precariedad y debilidad del mercado de trabajo, a lo que se unía la restricción de la financiación por parte de las entidades de crédito». El Plan Estatal 2013-2016 dio un vuelco al modo de enfoque de las políticas de vivienda, acotando las ayudas a los fines que se consideraban prioritarios y de imprescindible atención, e incentivando al sector privado para que, en términos de sostenibilidad y competitividad, pudieran reactivar el sector de la construcción a través de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas y contribuir a la creación de un mercado del alquiler más amplio y profesional que el existente. En sí, no hay unos colectivos identificados en el Plan, volviéndose al criterio básico de determinación según los ingresos de la persona o unidad.

El Plan 2018-2021 (RD 106/2018, de 9 de marzo) siguió este modelo de articulación de diferentes planes y programas, identificándose en los objetivos marcados en este Plan algunos colectivos en torno a los cuales giraban estas medidas. En concreto, como colectivos se identificaban a los jóvenes, personas mayores y discapacitados, indicándose, como algunos objetivos, el facilitar a los jóvenes el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler, además del acceso a la adquisición o rehabilitación de una vivienda en municipios de menos de 5000 habitantes; facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas mayores, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados; facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas con discapacidad, en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado, mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados. Estos objetivos luego se implementaban a través de diferentes programas. No obstante, resulta curioso que no se especifica las edades en estos grupos, a diferencia de lo que ocurría en los planes 2005-2008 y 2009-2012 (jóvenes menores de 35 años y mayores de 65 años).

En el Plan de Vivienda 2022-2025 (RD 42/2022, de 18 de enero) el abanico de destinatarios se abre, partiendo del apoyo habitacional sobre los ciudadanos con menos recursos (mediante ayudas directas al alquiler), si bien los colectivos de jóvenes, mayores y discapacitados se siguen manteniendo, adquiriendo los jóvenes un protagonismo destacado. No obstante, como he señalado, también se pueden identificar otros colectivos como las personas víctimas de violencia de género, las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, las personas sin hogar y a otras personas especialmente vulnerables, incluidos supuestos de vulnerabilidad



sobrevenida, situaciones estas últimas que analizaremos a continuación. La importancia de las situaciones de vulnerabilidad como eje importante de destinatarios de las políticas de vivienda no es algo que solo se pueda apreciar en el Plan de vivienda, sino que también se incluye en el artículo 14 de la L 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Ello se pone en relación con los objetivos perseguidos en la Ley, destacando los colectivos a los que hay que prestar especial atención a la hora de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada como son los jóvenes y colectivos vulnerables, siendo estos dos los que adquieren mayor protagonismo en las políticas de vivienda actuales⁽³⁾.

1.1 **Análisis del concepto vulnerabilidad, situaciones e incidencia. Vulnerabilidad económica. Vulnerabilidad sobrevenida**

Como se ha señalado, un elemento novedoso es la introducción del concepto de vulnerabilidad en las políticas de vivienda en España. Su utilización está muy presente en la actualidad, si bien, por ejemplo, el Plan de vivienda 2009-2012 ya lo utilizaba en múltiples ocasiones para enfatizar la situación de algunos colectivos, incluyéndose, por ejemplo, el programa de promoción de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables, el cual luego derivaba a considerar como vulnerables las personas con derecho a protección preferente que se recogían en el artículo 1.2 [en concreto los de las letras a), c), d), e), f), g), j), k), l) y m)]⁽⁴⁾. Este tipo de vulnerabilidad se enlaza con el aspecto de vulnerabilidad social, es decir, determinados colectivos que por su situación social presentan problemas y dificultades en el acceso a la vivienda. Además de la vulnerabilidad social, se añade el de vulnerabilidad económica, en la que entran factores económicos concernientes a la situación de la persona que conlleva a tener problemas habitacionales. Los conceptos de vulnerabilidad social y económica en la mayoría de los casos confluyen entre sí, regulándose en la distinta normativa sobre vivienda.

La dimensión presente de la vulnerabilidad la tenemos que poner necesariamente en conexión con un conjunto normativo en el que se incluye la L 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda; el RD 42/2022, de 18 de enero (Plan de 2022-2025); el RDL 37/2020, de 22 de diciembre,

(3) Acerca de la unión entre políticas de vivienda y colectivos vulnerables: HERNÁNDEZ PEDREÑO, y MANZANERA ROMÁN (2024); NIETO CRUZ, *et. al.* (2022).

(4) Es cierto que en este Plan se advierte la utilización de este concepto, el de vulnerabilidad, con otra dimensión. En concreto, en el marco de las áreas de rehabilitación integral (ARIS), se exigía la presentación de una memoria justificativa de la situación de vulnerabilidad social, económica y ambiental del ARI.

de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes; y el RDL 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, aunque también hay referencias a este concepto en otras normas como la Ley de arrendamientos urbanos, a raíz de las últimas modificaciones producidas en la misma. Respecto al RDL 11/2020, de 31 de marzo, es en esta norma en donde podemos identificar una apuesta clara por la necesidad de protección de estos colectivos vulnerables en varios ámbitos, entre ellos en el de la vivienda. En concreto resulta interesante la delimitación del concepto vulnerabilidad económica que se hace tanto a los efectos de obtener moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual (art. 5), como a los efectos de la moratoria hipotecaria y del crédito de financiación no hipotecaria (art. 16), además de con respecto a los contratos de crédito sin garantía hipotecaria (art.18). En cuanto a los dos primeros supuestos destaca la unión de la situación laboral de la persona (véase a estar en situación de desempleo o en expediente temporal de regulación de empleo), con el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar o situaciones de dependencia en la unidad de familiar, además de otros supuestos como que la renta arrendaticia, más los gastos y suministros básicos, resulte superior o igual al 35 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar (para obtener moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual)⁽⁵⁾ o que el total de las cuotas hipotecarias de los bienes inmuebles a los que se refiere el artículo 19, más los gastos y suministros básicos resulte superior o igual al 35 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar (para el caso de la moratoria hipotecaria y del crédito de financiación no hipotecaria).

Como digo, el RDL 11/2020, de 31 de marzo, marzo, y sus sucesivas reformas y ampliaciones (véase, RDL 37/2020, de 22 de diciembre) configuran el concepto de vulnerabilidad que se asienta posteriormente tanto en el Plan de Vivienda 2022-2025, como en la L 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. En concreto, el Plan de Vivienda 2022-2025 incluye un bloque de programas de ayudas directas a las personas

(5) Hecho que se añade a la no disponibilidad de vivienda, es decir, que la persona arrendataria o cualquiera de las personas que componen la unidad familiar que habita aquella sea propietaria o usufructuaria de alguna vivienda en España, introduciéndose matizaciones para los casos de parte alcuota, herencia o mediante transmisión *mortiscausa* sin testamento o no disponibilidad por causa de separación o divorcio, por cualquier otra causa ajena a su voluntad o cuando la vivienda resulte inaccesible por razón de discapacidad de su titular o de alguna de las personas que conforman la unidad de convivencia.



arrendatarias con efectos a corto plazo y especial atención a determinados colectivos vulnerables o que devengan vulnerables, en concreto, el programa de ayuda al alquiler de vivienda; el programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables y el programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida. No obstante, no es la primera vez que se introduce una medida de este calado ya que el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 ya contó con el programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, introducido por los artículos 1 a 3 de la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril. Centrándonos en el Programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida del Plan 2022-2025, a falta de la breve explicación posterior de los otros dos programas, el concepto de vulnerabilidad varía de lo anteriormente visto al establecerse una delimitación de vulnerabilidad sobrevenida basada en la configuración del beneficiario en el artículo 44. Esencialmente se parte de que el arrendatario contaba con unos ingresos inferiores a 5 veces el IPREM (5,5 veces el IPREM si se trata de una familia numerosa de categoría general, de personas con discapacidad o víctimas del terrorismo y de 6 veces el IPREM cuando se trate de familias numerosas de categoría especial o de personas con discapacidad con un grado reconocido igual o superior al 33%) y posteriormente ocurre una situación que hace que la persona arrendataria haya devenido vulnerable por haber sido reducidos, dentro de los dos años anteriores a la solicitud de la ayuda, los ingresos netos del conjunto de la unidad de convivencia de forma sustancial, en un 20% como mínimo, de forma que no superen 3 veces el IPREM y que el esfuerzo para el pago de la renta arrendaticia, incluidas las repercusiones autorizadas por la legislación aplicable, satisfechas por la persona arrendataria, supere el 30% de los ingresos netos de la misma (porcentaje inferior al 35% anteriormente mencionado).

En la L 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, de nuevo el concepto de vulnerabilidad ocupa un lugar destacado en el entramado normativo. Enlazado con el hecho de la situación económica o la situación de exclusión social, se destaca su inclusión en la planificación y programación estatal en materia de vivienda a la hora de la adecuada dotación de programas de ayuda, pero, sobre todo, por su inclusión dentro de los principios generales de la actuación pública en materia de vivienda. En este sentido, en el artículo 14 se recoge una delimitación que va más allá de la visión presentada anteriormente al conectarse con aquellas personas, familias y unidades de convivencia que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y segregados a las personas sin hogar; a las personas



con discapacidad; a los menores en riesgo de pobreza o exclusión social; a los menores tutelados que dejen de serlo y a cualesquiera otras personas vulnerables que se definan en el momento de la actuación. Una situación muy novedosa y que se pone en consonancia con la visión anglosajona que tiene como eje principal el sin hogarismo en sus políticas de vivienda.

1.2 **Personas sin hogar, chabolismo e infravivienda. Víctimas de violencia de género**

Como se ha señalado anteriormente, la visión del beneficiario de las políticas, atendiendo únicamente a su situación económica, ha dado paso a la identificación de colectivos vulnerables. Cabe recordar la configuración hecha por los Planes de vivienda 2005-2008 y 2009-2012, que incluía un largo listado de beneficiarios de las ayudas del Plan y que se fue difuminando a favor de la apuesta por colectivos muy concretos como los jóvenes, las personas mayores o las personas con discapacidad.

Acudiendo a la L 12/2023, de 24 de mayo, se comprueba la protección de algunos colectivos, destacándose lo relativo a chabolismo, infravivienda o en emergencia habitacional. En este sentido ha de destacarse el hecho de la inclusión, dentro de los fines de las políticas públicas de vivienda, de la necesidad de adopción de medidas para la lucha contra el chabolismo o el sinhogarismo. Además, resulta interesante la delimitación hecha del sinhogarismo en el artículo 3.1 de la Ley con un conjunto amplio de situaciones (residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia), añadiéndose la situación de sinhogarismo cronicado, cuando la situación de sinhogarismo continúe o se produzca a lo largo de un periodo de tiempo igual o superior a un año.

Por otra parte, la importancia del sinhogarismo también se recoge en el Plan 2022-2025 con la inclusión de un programa de ayuda centrado en facilitar una solución habitacional inmediata y que incluye a diversos colectivos, en concreto a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables⁽⁶⁾. Precisamente, en cuanto a las víctimas de

(6) Programa que hay que relacionar con otros antecedentes como el Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables (Capítulo IV del Plan de vivienda 2018-2021).



violencia de género, las políticas de vivienda han tenido presente a las mismas, si bien con una evolución en su tratamiento al transitar de la referencia hecha en el Plan 2005-2008 de las mujeres víctimas de la violencia de género como posibles beneficiarias de las ayudas del plan, a la referencia hecha en el Plan 2022-2025 de víctimas de violencia de género, que a su vez se conecta con las víctimas de trata con fines de explotación sexual, víctimas de violencia sexual y que no solo se incluyen en el anteriormente referenciado programa de ayuda sino también, por ejemplo, teniendo un destino prioritario de las viviendas cedidas por la SAREB o entidad pública.

1.3 **Menores. Jóvenes. Personas mayores. Personas con discapacidad**

Un hecho relevante de la Ley por el derecho a la vivienda es la referencia hecha a los menores de edad al incluirlos en los fines de las políticas públicas de vivienda. En este sentido, se destaca el que la vivienda constituye un espacio fundamental de desarrollo, seguridad y cobijo. Además, se enfatiza otro elemento y es el de proteger la estabilidad y la seguridad jurídica en la propiedad, uso y disfrute de la vivienda de familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo y el priorizar la atención e información de las familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo que, por encontrarse en situación de pobreza, exclusión social u otras formas de vulnerabilidad, deben ser objeto de especial protección. No obstante, sobre todo ha de resaltarse el encargo hecho a las administraciones públicas en el artículo 7 de la Ley de promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de dicho derecho en condiciones asequibles y con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través del estatuto de derechos y deberes asociados a la vivienda, situación entrelazada con la redacción del artículo 47 CE. No obstante, esta protección hecha por la Ley no solo se enfoca en las familias, sino que también hay referencia a los menores en riesgo de pobreza o exclusión social o los menores tutelados que dejen de serlo al incluirse en las situaciones de especial vulnerabilidad.

Otro colectivo con suma importancia en las políticas de vivienda son los jóvenes. Su aparición en los diferentes Planes se ha ido manteniendo desde el Plan 1996-1999, en donde se hacía mención a las dificultades de este colectivo en el acceso a la vivienda dado que la oferta de viviendas en alquiler resultaba, ya por entonces, insuficiente en cantidad, además de ser inadecuada, por sus elevados precios de renta, para las condiciones económicas de este colectivo. Ello supuso el que se abriera la puerta a que viviendas con protección para alquiler, destinadas a este colectivo, pudieran acceder

a la financiación cualificada. Esta visión y ánimo de protección sobre los jóvenes se ha ido repitiendo en los diferentes planes, introduciéndose paulatinamente medidas favorecedoras del acceso a la vivienda (véase la ayuda estatal directa especial a la entrada del Plan 2002-2005). De todos modos, un punto de inflexión se produce en el Plan Estatal 2005-2008, en donde se sitúa a este colectivo (se indica menores de 35 años) dentro de los ciudadanos beneficiarios de las ayudas del Plan y se configuran programas concretos destinados a estos como el programa de vivienda para jóvenes (vivienda joven en alquiler, subvenciones a los inquilinos jóvenes, ayudas a la compra de vivienda o la preferencia para el acceso a viviendas protegidas en propiedad). Sin duda este plan fue muy ambicioso, relajándose las medidas en el Plan 2009-2012 (se incluía este colectivo como beneficiarios de las ayudas del Plan, pero sin programas específicos) y en el Plan 2013-2016, en donde no se hace mención a los jóvenes. Esta situación cambia por completo en el Plan 2018-2021 en donde de nuevo se sitúan en una posición relevante, atendiendo a la realidad social sufrida (problema del paro y dificultades en el acceso a un puesto de trabajo), estableciéndose como uno de los objetivos de este Plan el facilitar a los jóvenes el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler. Para ello se incluyó un programa de ayuda a los jóvenes destinado a facilitar el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler a los jóvenes con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas al inquilino, o facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda en régimen de propiedad localizada en un municipio de pequeño tamaño (menos de 5.000 habitantes), mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición. Esta visión se ha mantenido en los siguientes planes. Por ejemplo, el Plan 2022-2025, de nuevo alude a las dificultades para el acceso a la vivienda de los jóvenes, inmersos en una latente demanda de emancipación no satisfecha que contribuye a limitar «sus posibilidades de desarrollo vital». Así, este plan incluye diferentes medidas como el bono alquiler joven, destinado a facilitar el disfrute de una vivienda o habitación en régimen de alquiler o de cesión de uso a las personas jóvenes con escasos medios económicos a través del otorgamiento de ayudas directas a las personas arrendatarias o cesionarias, o el programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico, destinado a facilitar el acceso al disfrute de una vivienda o habitación digna y adecuada en régimen de alquiler o de cesión en uso a las personas jóvenes con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas a la persona arrendataria o cesionarias; o facilitando a las personas jóvenes el acceso a una vivienda en régimen de propiedad localizada en un municipio o núcleo de población de pequeño tamaño (menos de 10.000 habitantes), mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición. Todas estas



medidas de los últimos planes de vivienda se ponen en consonancia con los objetivos de la L12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, entre los cuales se encuentra el de «facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales». Jóvenes, cuya edad sitúa entre los 18 y 35 años.

Otros colectivos con importancia en las políticas de vivienda son las personas mayores de 65 años y las personas discapacitadas, identificándose una interconexión entre ambas figuras en la diferente normativa por la aplicación común de medidas⁽⁷⁾. Por ejemplo, la referencia a los mayores de 65 años es casi inexistente en la L12/2023, de 24 de mayo, pero sí que se puede encontrar el tratamiento del derecho de las personas con discapacidad y de aquellas que por razón de su edad avanzada necesiten una vivienda accesible. El hecho de la aplicación de medidas de mejora de la accesibilidad de las actuaciones para ambos colectivos es algo que se va identificando en los últimos planes, pero no es la única. Así, el 2018-2021 incluía a este colectivo en el programa de ayuda al alquiler de vivienda, destinándose un bloque de medidas específico a través del programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad⁽⁸⁾. Este último programa iba destinado al fomento de la construcción de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad junto con las instalaciones y servicios comunes necesarios para ser explotadas en régimen de alquiler o cesión en uso. Con el Plan 2022-2025 se mantienen estas ideas, introduciendo a ambos colectivos dentro de sus objetivos, en concreto lo relativo a incrementar la oferta de vivienda en alquiler asequible para estos colectivos. Para ello se introduce de nuevo el programa de fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad, con alcance parecido al anterior Plan, esta vez, el fomento de la promoción de alojamientos o viviendas con instalaciones, servicios y zonas de interrelación, para personas mayores y personas con discapacidad, destinadas al alquiler o cesión en uso, tanto de titularidad pública como privada.

(7) De todos modos, no hay que olvidar que el Plan 2005-2008 ya introducía tanto a los mayores de 65 años y sus familias, como a las personas con discapacidad y sus familias, dentro de los ciudadanos beneficiarios de las ayudas del Plan; hecho que se matizaría posteriormente en el Plan 2009-2012 al considerar beneficiarios de las ayudas a las personas mayores de 65 años (se elimina la referencia a las familias), así como a las personas dependientes o con discapacidad oficialmente reconocida, y las familias que las tengan a su cargo.

(8) No hay que olvidar los problemas de exclusión residencial que presentan algunas personas mayores y que no pueden ser obviadas cuando de políticas de vivienda hablamos. En este sentido se pueden consultar diferentes estudios como los BENITO MARTÍNEZ, y BENITO LOZANO (2013); COBACHO GONZÁLEZ, y SILVA LÓPEZ (2015); GÓMEZ GARRIDO, y RODRÍGUEZ PASQUÍN (2024).



2. GRANDES TENEDORES

La figura de gran tenedor se encuentra regulada tanto en la normativa estatal, como la autonómica, habiendo sinergias entre ambas delimitaciones conceptuales. Su aparición surge en un momento de tensión inmobiliaria en España, acentuada por la crisis de los años de la pandemia del COVID-19. En este sentido, como se verá a continuación, las particularidades de esta figura rigen la relación arrendaticia con respecto a las personas con situación de vulnerabilidad económica, articulándose toda una serie de mecanismos de protección a estos últimos⁽⁹⁾.

2.1 Concepto

Lo primero todo, torna necesario delimitar qué se entiende por gran tenedor. En este sentido, en el ámbito estatal esta figura la podemos encontrar referida en el artículo 4 del RDL 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, en donde es definido como la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m². Esta delimitación es acogida posteriormente por la L 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, si bien, hay dos aspectos importantes que se matizan. El primero de ellos es el hecho de que en la definición recogida en el artículo 3.2.k de la L 12/2023, de 24 de mayo, se acota a aquellos inmuebles y superficie que sea de uso residencial, hecho que no se precisaba en el RDL 11/2020, de 31 de marzo. En segundo lugar, se especifica que tal definición general puede ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado, pudiendo alcanzar a titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial que estén ubicados en dichos entornos. Además de todo ello, si se acude al preámbulo de la norma, hay otro aspecto importante a destacar y que se pone en consonancia con la regulación por parte de las CCAA de la figura del gran tenedor. En este sentido, en este preámbulo se especifica que las definiciones recogidas en la ley se establecen a los efectos de lo dispuesto en la propia ley, respetando en todo caso las definiciones existentes o las que pudieran adoptarse en el marco de las legislaciones de las comunidades autónomas sobre esta materia.

(9) El análisis realizado se puede completar con lo estudios, por ejemplo, de FUENTES-LOJO RIUS (2024), y JIMÉNEZ MUÑOZ (2024).



Como ya se ha señalado anteriormente, en el ámbito autonómico también se puede encontrar regulada la figura del gran tenedor, habiendo incluso cierta discrepancia con la delimitación estatal, especialmente en lo referido al número de inmuebles. Dentro de las CCAA, se puede encontrar referida esta figura, por ejemplo, en Castilla León, Castilla La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura o Región de Murcia, ofreciendo cada una de ellas visiones más o menos detalladas de lo que se debe entender por gran tenedor.

En el caso de Cataluña, se puede encontrar una de las definiciones primigenias. En este sentido, en el artículo 5.9 de la L 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética de Cataluña, se recoge esta figura con un desarrollo que nada tiene que ver con la definición estatal anteriormente comentada. En su redacción original, el artículo únicamente asociaba la figura del gran tenedor a personas jurídicas, hecho como se aprecia diferente al caso estatal en el que pueden ser personas físicas y jurídicas. Esta situación fue modificada posteriormente por el artículo 136 de la L 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, que, como digo, modificó el artículo 5.9 de la L 24/2015, de 29 de julio, ampliándose la aplicación del concepto a personas físicas, jurídicas e incluso fondos de capital riesgo y de titulización de activos. Con ello, el gran tenedor se asocia a cuatro situaciones, en concreto, a) las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil; b) las personas jurídicas que, por 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 L 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).



En el caso de la Comunidad Valencina, la regulación del gran tenedor se puede encontrar referida en Capítulo II del D 130/2021, de 1 de octubre, del Consell, de aprobación del reglamento para la movilización de viviendas vacías y deshabitadas. Dicha norma es relevante, ya que no solo incluye una delimitación de lo que se entiende por esta figura, sino que, además, en el capítulo II, se incluye un gran desarrollo acerca de sus derechos y obligaciones. En lo referido a su definición, el artículo 19, según la redacción dada por el artículo único del D 85/2022 de 1 de julio, del Consell, por el que se modifica el D 130/2021, de 1 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento para la movilización de viviendas vacías y deshabitadas, considera gran tenedor a la persona física, jurídica y entidades sin personalidad jurídica que desempeñen una actividad económica en el ámbito inmobiliario y disponga de más de diez viviendas en cualquier régimen o modalidad de disfrute en los términos previstos en la legislación reguladora de la función social de la vivienda. El precepto matiza que en el cómputo del número de viviendas, no se considerarán aquellas en las que concurra alguna de las causas justificadas de desocupación previstas en la norma. Asimismo, se especifica que las personas físicas, jurídicas o entidades sin personalidad jurídica que en el ejercicio de su actividad inmobiliaria operen por cuenta de terceros y, en particular, quienes presten servicios de intermediación o gestión de activos, únicamente tendrán la consideración de grandes tenedores cuando gestionen más de diez viviendas de un mismo propietario, cualquiera que sea la forma de gestión que realicen. De igual manera ha de entenderse que los efectos previstos en la norma se extienden a las viviendas que pertenezcan a un gran tenedor de manera directa o indirecta a través de su participación en otras sociedades o grupos de sociedades y, en particular, se extenderán a las viviendas propiedad de sus filiales, entidades de gestión de activos y sociedades inmobiliarias bajo su control⁽¹⁰⁾.

Según la regulación de la Región de Murcia son grandes tenedores 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 ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Visión simplificada dada por el artículo 59 quáter de la L 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia y centrada en

(10) Artículo 19 del D 130/2021, de 1 de octubre, señala al final que, cuando, de acuerdo con lo previsto en el apartado primero más de una persona física, jurídica o entidad sin personalidad jurídica tenga la consideración de gran tenedor respecto de una misma vivienda y, en particular, en los supuestos de intermediación de las entidades de gestión de activos inmobiliarios y de gestión de préstamos hipotecarios, las obligaciones derivadas de este decreto tendrán carácter individual para cada uno los sujetos obligados, sin perjuicio de que los procedimientos declarativos se entiendan exclusivamente con la persona titular de la vivienda.



colectivos muy concretos como la banca. Esta visión también se puede encontrar en Extremadura en donde el artículo 4.18 de la L 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura⁽¹¹⁾ considera como grandes tenedores de vivienda a aquellas personas jurídicas, formen o no parte de un grupo fiscal o de sociedades, así como los fondos de titulización regulados en la L 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, que dispongan de más de 5 viviendas en régimen de propiedad, alquiler, usufructo, derecho de superficie o cualquier otro derecho real o modalidad de disfrute, que les faculte para determinar los usos a que se destinarán las viviendas. Cifra de viviendas, como se comprueba, que difiere de lo que se ha analizado hasta ahora.

En el caso de Castilla La Mancha, hay una conexión directa con la definición estatal y es que el artículo 8.6 de la L 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha, que define al gran tenedor como la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles de uso residencial, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, visión fortalecida por la remisión directa hecha por la Orden 95/2024, de 3 de junio, relativa a la conciliación previa a los procesos judiciales de desahucio, en donde se especifica que será de aplicación la definición de gran tenedor de vivienda establecida en el artículo 3 k) de la L 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda⁽¹²⁾.

En las Islas Baleares, el artículo 4.i de la L 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, considera grandes tenedores de vivienda a las personas físicas o jurídicas que, por sí mismas, de manera directa, o indirectamente a través de la participación en otras sociedades o grupos de sociedades de las que tengan el control efectivo, disponen de diez o más viviendas, en el ámbito de las Illes Balears, en régimen de propiedad, alquiler, usufructo o cualquier otro derecho que los faculte para ceder su uso, y que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria, la intermediación, la gestión, la inversión, la compraventa, el alquiler o la financiación de viviendas. A los efectos de esta ley, se considerará que existe grupo de sociedades cuando concurra alguno de los casos establecidos en el artículo 42 del Código de Comercio.

(11) Según redacción dada por la L 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la L 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, y por la que se crea el Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura y el Mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor y se modifican otras normas tributarias.

(12) Véase la Orden 95/2024, de 3 de junio, de la Consejería de Fomento, por la que se regula la competencia y el procedimiento de conciliación previa a los procesos judiciales de desahucio, recuperación de la posesión y ejecución hipotecaria de personas en situación de vulnerabilidad económica, previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.



Para finalizar, una visión muy simplificada de gran tenedor, centrado en las zonas de mercado tensionadas, es la dada en la Comunidad Foral de Navarra, en donde el artículo 98.2 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra⁽¹³⁾, asocia a la persona física o jurídica que sea propietaria o usufructuaria de diez o más viviendas. Hecho curioso también, dada la profundidad regulatoria de la figura del gran tenedor en las anteriores CCAA, es el que en Castilla y León, el artículo 22.4 de la Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativa incorpora una nueva disposición adicional quinta a la Ley 9/2010, de 30 de agosto, relativo al procedimiento de mediación previo a la admisión de determinadas demandas de grandes tenedores de vivienda, pero en donde no se define qué se entiende por gran tenedor.

2.2 **Obligaciones: inscripción registro; colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado. Derechos de tanteo. Impuesto sobre grandes tenedores**

En la normativa autonómica se pueden encontrar recogidas diferentes obligaciones de los grandes tenedores, entre las que destacan especialmente las relativas a la movilización de las viviendas deshabitadas. Esta situación se puede identificar, por ejemplo, en el caso de la Comunidad Valenciana, en donde el Reglamento para la movilización de viviendas vacías y deshabitadas (D 130/2021, de 1 de octubre, del Consell) recoge un procedimiento para la declaración de una vivienda como deshabitada, particularmente diseñado para los grandes tenedores de vivienda con el objeto de movilizar el importante stock en poder de las entidades financieras, tal y como se indica en la norma. Pues bien, en este contexto, el Reglamento obliga a que los grandes tenedores deban comunicar a la Conselleria competente en materia de vivienda, semestralmente, la relación de aquellas viviendas deshabitadas⁽¹⁴⁾ con una serie de datos tanto de la titularidad, como de la situación física y jurídica de la vivienda en cuestión (art.21). Por otra parte, en este contexto de

(13) Introducido por la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra, en concreto se introduce el Título X Zonas de Mercado tensionado, que engloba el referido precepto.

(14) En concreto, en el artículo 2.1 del D 130/2021, de 1 de octubre, se entiende por vivienda deshabitada «aquella que, siendo propiedad de un gran tenedor, sea declarada como tal mediante resolución administrativa por incumplir su función social al no ser destinada de forma efectiva al uso residencial legalmente previsto o por permanecer desocupada de forma continuada durante un tiempo superior a un año, sin que concurra causa justificada de desocupación».

movilización de viviendas, el Decreto también asocia una serie de derechos, en concreto, al ofrecimiento de todas o algunas de las medidas de fomento y en el caso de que se acredite el cumplimiento íntegro de la medida de fomento en cuestión, se podrán beneficiarse de las exenciones o bonificaciones que prevean los tributos autonómicos y locales al efecto (art. 22).

La existencia de este tipo de registro de grandes tenedores también se puede encontrar en Cataluña. En concreto, la Disposición adicional vigésima séptima de la L 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda⁽¹⁵⁾, recoge la creación del registro de grandes tenedores de vivienda en el que deben inscribirse las personas jurídicas que sean grandes tenedores de acuerdo con lo que establece el artículo 5 de la L 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. En concreto, se dice que los grandes tenedores que sean personas jurídicas deben comunicar a la Agencia de la Vivienda de Cataluña el número y la relación de viviendas de las que son titulares. Misma situación encontramos en Islas Baleares con la existencia del registro de viviendas desocupadas regulado a través del D 36/2019, de 10 de mayo, respecto del cual los grandes tenedores de viviendas tendrán la obligación de comunicar a la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad la relación de viviendas desocupadas para su inscripción en el Registro.

Estas obligaciones de información también las podemos identificar respecto a las denominadas zonas de mercado residencial tensionado. En este sentido, el artículo 19 de la L 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, establece que el que se pueda exigir por parte de las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda, el cumplimiento de la obligación de colaboración y suministro de información sobre el uso y destino de las viviendas de titularidad de grandes tenedores que se encuentren en estas zonas de mercado residencial tensionado⁽¹⁶⁾. Para ello, previamente en la memoria de la declaración de la zona, se deben definir los criterios para la consideración de gran tenedor de vivienda en la zona de mercado residencial tensionado, en función de su potencial influencia, por el volumen de inmuebles de uso residencial de su titularidad en el mercado de alquiler de dicha zona o atendiendo a la normativa

(15) Disposición adicional vigésima séptima introducida por el artículo 8 de la L 1/2022, 3 marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la L 24/2015 y la L 4/2016 para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

(16) En concreto, el preámbulo de la norma señala que ello se hace con objeto de asegurar el cumplimiento de los deberes asociados al derecho de propiedad de la vivienda, especialmente en estos entornos en los que debe evitarse prácticas de retención y desocupación indebidas, que podrían tener efectos muy negativos en el mercado residencial a nivel local.



específica de la Administración competente en materia de vivienda⁽¹⁷⁾. Por lo que respecta a la información a aportar de las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, el precepto identificaba toda una serie de datos relativos a la situación física y jurídica, además del régimen de utilización efectiva de la vivienda, en el contexto de los usos previstos en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y la justificación del cumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de vivienda (véase artículo 11 de la norma); no obstante, esta parte recogida en el 19.3 fue declarada inconstitucional y, por tanto, nulo por Sentencia TC (Pleno) 79/2024, de 21 mayo.

Otro elemento por reseñar respecto a las obligaciones de los grandes tenedores es lo relativo a los derechos de tanteo y retracto existentes en Islas Baleares. En este sentido, el DL 3/2020, de medidas urgentes en materia de vivienda⁽¹⁸⁾, establece un derecho de tanteo y retracto legal que afecta a las propiedades de los grandes tenedores de vivienda en la transmisión de propiedades (viviendas y terrenos en suelos clasificados como urbanos o urbanizables), que tengan su origen en ejecuciones hipotecarias, compensaciones de deuda o daciones en pago, con el objeto, dice la norma, de que «las plusvalías de estas operaciones reviertan en lo público y permitan ampliar el parque de vivienda de gestión pública de una forma todavía más ágil». Estos derechos también se aplican sobre todas aquellas viviendas vacías que consten inscritas en el Registro de viviendas desocupadas de los grandes tenedores.

Para finalizar es interesante también apuntar la controversia en torno a la creación en Extremadura de un impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores. En este sentido, la L 4/2023, de 29 de marzo, introdujo en la L 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, un Capítulo IV BIS (arts. 21 bis a 21 novecies) en donde se regulaba el mismo, si bien estos artículos fueron derogados por la disposición derogatoria única del DL 4/2023, de 12 de septiembre, por lo que se derogó antes de su entrada en vigor el 1 de enero de 2024. En concreto se trataba de un impuesto que gravaba el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas, por el hecho de permanecer desocupadas de forma ininterrumpida. Con ello, se decía en la norma que el ánimo de dicho impuesto era el intervenir cuando los grandes tenedores no pusieran

(17) A este respecto, debe indicarse que, a fecha de redacción de este capítulo, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de abril de 2024, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1306-2024, promovido por la Xunta de Galicia, contra diferentes artículos de la norma, en concreto, el artículo 19.2.

(18) Mediante la incorporación del artículo 26 quater (Derechos de tanteo y retracto en las transmisiones entre grandes tenedores respecto de viviendas y terrenos adquiridos en procesos judiciales o extrajudiciales) en la L 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, el que se regula también el procedimiento de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.

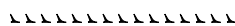


sus viviendas en el mercado o priorizaran la obtención del beneficio económico por encima de la función social para conseguir incrementar el número de viviendas en alquiler y ampliar la oferta de soluciones habitacionales a un precio asequible para los hogares y la ciudadanía extremeña. Acerca de las razones acerca de su supresión, el Decreto Ley destacaba que se buscaba que Extremadura fuera «una Región fiscalmente atractiva, con los efectos positivos que ello genera atendiendo a criterios demográficos y económicos», considerándose dicho impuesto contrario a dicha finalidad.

2.3 Grandes tenedores y procesos de desahucio

La L 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha modificado, en su disposición final quinta, la L 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; introduciendo un procedimiento de conciliación obligatoria en los procedimientos judiciales de desahucio, recuperación de la posesión y ejecución hipotecaria, siempre que la parte actora tenga la condición de gran tenedor de vivienda y el inmueble objeto de demanda constituya la vivienda habitual de la persona demanda y se encuentre en situación de vulnerabilidad económica (especial relevancia son los apartados 6 y 7 que se añaden al artículo 439). Con ello, a la hora de interponer una demanda de desahucio hay que diferenciar dos situaciones, es decir, si nos encontramos ante un pequeño o gran tenedor de vivienda. No obstante, en ambas situaciones, en el momento de interponer la demanda de desahucio se han de acreditar dos cuestiones importantes como son, en primer lugar, si el inmueble constituye la vivienda habitual de la persona ocupante, y, en segundo lugar, si el demandante tiene la condición o no de gran tenedor, pudiéndose aportar en este sentido, certificación del Registro de la Propiedad en el que consten la relación de propiedades a nombre del demandante y siempre teniendo en cuenta la delimitación conceptual anteriormente expuesta.

En el caso de que sea un gran tenedor, la Ley introduce una matización importante y es que es el gran tenedor el que tiene que acreditar al momento de interponer la demanda si el demandado se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica. A este respecto, la norma introduce una aclaración y es que para acreditar la concurrencia o no de vulnerabilidad económica, se dice que se deberá aportar documento acreditativo, de vigencia no superior a tres meses, emitido, previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda, por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamente designados conforme la legislación y normativa



autonómica en materia de vivienda⁽¹⁹⁾. No obstante, este requisito exigido también podrá cumplirse mediante dos opciones. La primera a través de la declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma. La segunda es el documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

En el caso de que en este documento se haga contar por la Administración que el inquilino es considerado económicamente vulnerable, para que la demanda de desahucio sea admitida, el propietario gran tenedor deberá acreditar haberse sometido a un procedimiento de conciliación o intermediación con el arrendatario que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda (nuevo artículo 439.7 de la L 1/2000, de 7 de enero).

En cuanto a estos procedimientos de conciliación o intermediación, en el referido precepto se introduce dos formas de acreditación. El primero de ellos, es la declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma. El segundo de ellos es el documento acreditativo de los servicios competentes que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación, en el que se hará constar la identidad de las partes, el objeto de la controversia y si alguna de las partes ha rehusado participar en el procedimiento, en su caso. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

(19) La norma también dice que este requisito también podrá cumplirse mediante: «1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma. 2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses» (art. 439.6 *in fine* de la Ley 1/2000, de 7 de enero).



A su vez, también la norma indica que en el caso de que la empresa arrendadora sea una entidad pública de vivienda el requisito anterior se podrá sustituir, en su caso, por la previa concurrencia de la acción de los servicios específicos de intermediación de la propia entidad, que se acreditará en los mismos términos del apartado anterior.

Como se comprueba, el hecho de iniciar un procedimiento de desahucio torna muy complejo ya no solo respecto de los requisitos a la hora de interponer una demanda de desahucio, sino también en el desarrollo posterior. A este respecto, una vez que se admita a trámite la demanda, en el caso de que la vivienda que se pretenda recuperar sea vivienda habitual de la parte demandada, se debe estudiar si se encuentra en situación de vulnerabilidad. Cuando la parte actora sea una gran tenedora de vivienda y hubiera presentado junto con la demanda documento acreditativo de la vulnerabilidad de la parte demandada, en el oficio a las Administraciones públicas competentes se hará constar esta circunstancia a efectos de que efectúen directamente, en el mismo plazo, la propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada y las causas, que, en su caso, han impedido su aplicación con anterioridad. Este hecho es importante ya que el tribunal decidirá si suspende el proceso para que se adopten las medidas propuestas por las Administraciones públicas, durante un plazo máximo de suspensión de dos meses si el demandante es una persona física o de cuatro meses si se trata de una persona jurídica. Estas decisiones de tribunal se hacen previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, apreciando las situaciones de vulnerabilidad que pudieran concurrir también en la parte actora y cualquier otra circunstancia acreditada en autos (art. 441.7). En este sentido la vulnerabilidad tiene un componente económico⁽²⁰⁾, pero también se puede considerar una vulnerabilidad social asociada a personas dependientes, personas en situación de dependencia, víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad.

(20) En concreto se dispone que el tribunal para apreciar la situación de vulnerabilidad económica «podrá considerar el hecho de que el importe de la renta, si se trata de un juicio de desahucio por falta de pago, más el de los suministros de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones suponga más del 30 por 100 de los ingresos de la unidad familiar y que el conjunto de dichos ingresos no alcance: a) Con carácter general, el límite de 3 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en adelante IPREM). b) Este límite se incrementará en 0,3 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. El incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,35 veces el IPREM por cada hijo en el caso de unidad familiar monoparental o en el caso de cada hijo con discapacidad igual o superior al 33 por ciento. c) Este límite se incrementará en 0,2 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar o personas en situación de dependencia a cargo. d) En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad igual o superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, el límite previsto en la letra a) será de 5 veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo».



2.4 Grandes tenedores y Ley de arrendamientos urbanos

Si como se ha visto anteriormente la Ley por el Derecho a la Vivienda ha introducido algunas modificaciones en la L 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, también se identifica en su disposición final primera, la modificación de la L 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Sin ánimo de extender la explicación, uno de los aspectos interesantes de la nueva redacción del artículo 10 relativo a la prórroga del contrato, es la introducción en el apartado segundo de una prórroga extraordinaria de un año⁽²¹⁾, siempre que el arrendador sea gran tenedor y que el arrendatario de vivienda se encuentre en situación de vulnerabilidad social y económica. A este respecto, la norma indica que esta solicitud de prórroga extraordinaria requiere la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y debe ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando este sea un gran tenedor de vivienda de acuerdo con la definición establecida en la L 12/2023, de 24 de mayo, salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- BENITO MARTÍNEZ, J., y BENITO LOZANO, J., «Vivienda y personas mayores», en Hernández Pedreño, M. *Vivienda y exclusión residencial*. Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 2013, pp. 223-241.
- COBACHO GONZÁLEZ, E., y SILVA LÓPEZ, P., «Personas mayores y políticas de vivienda», en Sarasola Sánchez-Serrano, J. L. *Trabajo social y servicios sociales para personas mayores*, Universidad Pablo Olavide, Sevilla, 2015, pp. 129-136.
- FUENTES-LOJO RIUS, A., «Guía interpretativa sobre el concepto de gran tenedor de viviendas», *Diario La Ley*, núm. 10486, 2024.
- GÓMEZ GARRIDO, A., y RODRÍGUEZ PASQUÍN, M., «Personas mayores y exclusión residencial», en Hernández Pedreño, M. y Manzanera Román, S. *La vivienda en España: respuesta institucional y colectivos vulnerables*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 179-194.
- GUILLÉN NAVARRO, N. A., *El beneficiario de las viviendas sometidas a un régimen de protección pública*. Marcial Pons. Madrid. 2012.

(21) Esta situación se aplica con respecto a los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, en los que finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en su artículo 9.1, o el periodo de prórroga tácita previsto en el artículo 10.1.



F. SUJETOS. COLECTIVOS (VULNERABLES/MENORES). GRANDES TENEDORES

HERNÁNDEZ PEDREÑO, M., y MANZANERA ROMÁN, S., *La vivienda en España: respuesta institucional y colectivos vulnerables*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

JIMÉNEZ MUÑOZ, F. J., «El régimen de los grandes tenedores de viviendas en la ley por el derecho a la vivienda», *La Ley Derecho de Familia: Revista jurídica sobre familia y menores*, núm. 41, 2024, pp. 388-426.

NIETO CRUZ, A.; LÓPEZ SUÁREZ, C.; CERVILLA GARZÓN, M. D, y ZURITA MARTÍN, I. *Vivienda y colectivos vulnerables*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

