

Medidas tributarias y de orden coercitivo de movilización de viviendas vacías¹

M.^a LUISA ESTEVE PARDO
Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario, Universitat de Girona

ALBERT NAVARRO GARCÍA
Profesor lector de Derecho Financiero y Tributario, Universitat de Girona

1. **Introducción**
2. **Fundamento de las medidas sobre viviendas desocupadas**
3. **Medidas coercitivas y sancionadoras**
4. **Medidas tributarias**
 - 4.1. **Tributos locales**
 - 4.1.1. El recargo de hasta el 50 % sobre la cuota líquida del impuesto sobre bienes inmuebles
 - 4.1.2. El impuesto municipal navarro sobre viviendas deshabitadas
 - 4.1.3. El canon municipal vasco sobre viviendas deshabitadas
 - 4.1.4. Tasas municipales por determinados conceptos relacionados con las viviendas desocupadas
 - 4.2. El impuesto catalán sobre viviendas desocupadas
5. **Reflexiones finales**
6. **Bibliografía**

Resumen

A día de hoy, los ayuntamientos siguen sin poder aplicar el recargo del 50 % sobre la cuota líquida del IBI introducido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales hace ya 13 años. Ello se debe a que no se ha determinado por reglamento estatal –único competente para hacerlo–

Artículo recibido el 23/07/2017; aceptado el 10/10/2017.

1. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto sobre “Colaboración público-privada y consolidación fiscal: BIDs y ECAs” (DER2015-65148-C2-1-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y dirigido por la Prof. Dra. María Luisa Esteve Pardo.

el concepto de vivienda permanentemente desocupada. Ante esta inactividad, diversas comunidades autónomas y algunos municipios han ido adoptando en estos últimos años diferentes medidas coercitivas, con el fin de movilizar el parque de viviendas vacías y responder a las situaciones de necesidad de personas con graves problemas para acceder a una vivienda o en riesgo de perder la suya. Estas actuaciones, cuya finalidad sin duda es loable, presentan algunos problemas como, por ejemplo, la acumulación de medidas de diverso tipo e intensidad sobre una misma situación. Así, es posible que resulten aplicables simultáneamente un tributo, un alquiler forzoso y una sanción por el hecho de mantener una vivienda desocupada de modo persistente. Este modo de proceder no solo es fruto de una técnica normativa defectuosa, sino que denota que se ha primado transmitir la sensación de que desde los poderes públicos se reacciona de forma contundente ante un grave problema social sobre la aplicación de políticas públicas decididas para lograr un parque de viviendas de fácil acceso para personas en situaciones de necesidad o vulnerabilidad.

Palabras clave: *impuesto sobre bienes inmuebles; viviendas desocupadas; políticas fiscales; expropiación de viviendas desocupadas; alquiler forzoso; sanciones; impuestos sobre viviendas desocupadas; políticas públicas en materia de vivienda.*

Tax and coercive measures to mobilize empty housing

Abstract

Nowadays, municipalities cannot apply the 50% of surcharge over the liquid quote of the property tax (IBI) established thirteen years ago by the Law on Local Taxes. The reason for that is that the concept of empty housing has not been established by State Royal Decree. Before this inaction, several Autonomous Communities and some municipalities have adopted in recent years different coercive measures aimed at mobilizing empty housing and, therefore, trying to respond to the needs of people with difficulties for having a house or in risk of losing their house. These measures, which pursue a laudable objective, entail some issues such as the accumulation of measures over the same facts. Thus, it is possible the simultaneous application of a tax, a forced rent or a sanction over the fact of having an empty house for a long term. This way to proceed is not only the result of a deficient legislative technique, but also shows an attempt to communicate that public powers react before a serious social problem based on strong public policies aimed at achieving affordable housing for persons in need.

Keywords: property tax (IBI); empty housing; tax policies; expropriation of empty housing; forced rent; sanctions; tax on empty housing; housing public policies.

1

Introducción

Las políticas públicas de fomento y de promoción dirigidas a facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda –los conocidos como planes de vivienda– han sido tradicionalmente y siguen siendo hoy francamente limitadas, especialmente si se comparan con las desarrolladas por otros Estados de nuestro entorno europeo más cercano. La inversión pública en materia de vivienda entre 2008 y 2012 descendió un 55 % en los Presupuestos Generales del Estado, hasta situarse en el 43,2 % de la media de los Estados Miembros de la Unión Europea².

Las dificultades para acceder a una vivienda, ya sea por compra o por alquiler, que se venían observando antes de la gravísima crisis que comenzó en 2007 se han visto dramáticamente agravadas. Desde el año 2008 y hasta el año 2013, según estimaciones del Consejo General del Poder Judicial, se han producido cerca de 500 000 ejecuciones hipotecarias, y solo en 2012 se produjo una media de 115 desahucios de primera vivienda al día, de acuerdo con el Informe presentado por el Colegio de Registradores de la Propiedad³, cifras que no recogen en toda su crudeza el enorme problema social que reflejan.

Los esfuerzos gubernamentales para hacer frente a la crisis y, en concreto, para reducir de forma drástica y rápida el déficit público en unos años en los que, además, la crisis económica ha conllevado una brutal caída de los ingresos impositivos, han producido un fuerte descontento, especialmente entre aquellos grupos sociales que han sufrido y siguen sufriendo de forma más intensa las consecuencias. El incipiente aumento del precio de las viviendas y el notable incremento de los alquileres –que en algunas de nuestras ciudades es ya un grave problema–, unido al hecho de que los salarios no aumentan al mismo ritmo y de que se siguen produciendo desahucios de primera vivienda,

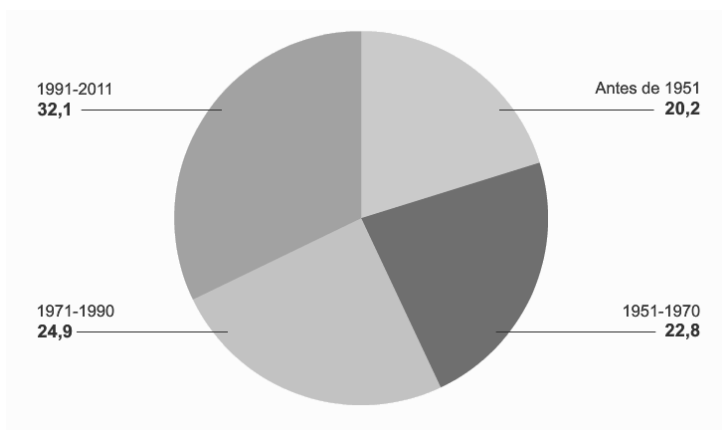
2. Datos aportados por VAQUER CABALLERÍA, M. (2014): “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital. Algunas propuestas”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 48, pp. 34-39, p. 34.

3. Datos obtenidos de la guía “Administració local i dret a l’habitatge: intervenció sobre els immobles desocupats” (p. 7) publicada por el Observatori DESC (Derechos económicos, sociales y culturales). Se puede consultar en <http://observatoridesc.org/files/INTRO-intervencio-immoble-desocupat.pdf> (consultado por última vez el día 31/05/2017).

ha hecho que el descontento social se canalice hacia una exigencia de políticas públicas de vivienda más decididas.

Estos hechos se producen simultáneamente a la existencia de un notable parque de viviendas vacías en España. De acuerdo con los datos del año 2011 del Instituto Nacional de Estadística⁴, el número de viviendas vacías se sitúa alrededor de los 3,4 millones, lo que supone un 13,7 % del total de viviendas que existen en España. Además, como se muestra en el siguiente gráfico, el 32,1 % del total de viviendas vacías se construyeron durante el período 1991-2011, en plena expansión inmobiliaria y cuando en el último tramo de este período la crisis se manifestaba con toda su dureza.

Viviendas vacías por año de construcción (%)



Fuente: INE (2011): Censos de Población y de Vivienda.

A estos datos debe añadirse que una gran parte de estas viviendas son actualmente propiedad de entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, u otras personas jurídicas, como las SOCIMI (Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario) o entidades de gestión de activos, como la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria), que han accedido a estos inmuebles por vía de la adjudicación judicial o a través de otros mecanismos como la dación en pago de la deuda.

En este contexto hay que situar la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea, en cuyo

4. Datos disponibles en: <http://www.ine.es/prensa/np775.pdf> (consultado por última vez el día 31/05/2017).

numeral 52 incluido en el apartado “Luchar contra la pobreza y fomentar la inclusión y cohesión sociales” el Parlamento “pide a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales que adopten medidas eficaces e incentivadoras, basándose en análisis prospectivos de la necesidad de viviendas, para luchar contra la existencia de viviendas vacías de larga duración, en especial, en las zonas con tensiones, para luchar contra la especulación inmobiliaria y movilizar esas viviendas para convertirlas en viviendas sociales”⁵.

En estos últimos años, los poderes públicos, básicamente autonómicos y locales, han venido adoptando medidas de diverso orden para dar respuesta a esta demanda social, y que se ha centrado en medidas coercitivas y tributarias dirigidas a los propietarios de viviendas desocupadas, a diferencia de lo que vienen haciendo otros Estados de nuestro entorno, que priman una actuación pública de promoción y de fomento del acceso de las personas a una vivienda digna, y solo de modo complementario plantean medidas coercitivas.

Dichas medidas se dirigen básicamente contra las personas jurídicas tenedoras de viviendas desocupadas, en particular, entidades bancarias, que son percibidas por gran parte de la población como culpables destacadas de la crisis financiera económica. En tanto que propietarias de un gran número de viviendas vacías y receptoras en estos años de cuantiosas ayudas públicas, algunos poderes públicos han dirigido sus principales medidas en esta materia contra ellas. No hay duda de que ello puede obtener respaldo de una parte de la sociedad, pero cuestión diferente es su justificación en las evidencias empíricas y su cuidadoso análisis, así como si su concreto diseño no puede ser fuente de algunas distorsiones.

En efecto, como veremos a continuación, algunas comunidades autónomas, que ostentan las competencias sobre ordenación del territorio y vivienda, han establecido simultáneamente medidas coercitivas, tributarias e incluso sancionadoras sobre supuestos de hecho muy similares, lo cual denota no solo una defectuosa técnica jurídica y una cierta precipitación y confusión sobre los instrumentos al alcance del legislador, sino que estas medidas van dirigidas principalmente a producir la percepción de que se da una respuesta contundente a los problemas de acceso a una vivienda, más que a producir resultados efectivos en este campo.

El objeto de este trabajo es exponer y analizar las diferentes medidas coercitivas, tributarias y sancionadoras adoptadas por diversas comunidades autónomas y municipios, para realizar finalmente unas sucintas reflexiones finales sobre su configuración y su conformidad con principios y derechos

5. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+XML+V0//ES> (consultado por última vez el día 31/05/2017).

constitucionales. La parte principal del trabajo se dedica a las medidas tributarias. El estudio de otras medidas coercitivas y la imposición de sanciones se hace únicamente en la medida en que ello es necesario para analizar la adecuación y el sentido de la acumulación de diversas medidas dirigidas a un mismo fin.

2

Fundamento de las medidas sobre viviendas desocupadas

El artículo 47 de la Constitución Española (en adelante, CE) establece como principio rector de la política social y económica el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Asimismo, determina que los poderes públicos “promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”.

A ello debe añadirse que, por su parte, el artículo 33 de la CE determina que el contenido del derecho a la propiedad privada quedará delimitado por su función social, de acuerdo con las leyes. Se viene entendiendo que esta función social del derecho de propiedad puede tener tres manifestaciones: una, el establecimiento de la obligación para el propietario de ejecutar determinadas facultades; dos, la negación de determinadas facultades al propietario; y tres, la imposición de diferentes condiciones al ejercicio de las facultades dominicales⁶.

Estos preceptos proporcionan sobrado fundamento para respaldar la actuación de los poderes públicos en materia de vivienda, si bien no debe olvidarse que las medidas que se adopten deben a su vez respetar los restantes principios y derechos constitucionalmente reconocidos.

Pues bien, en los últimos años han sido varias las comunidades autónomas que han configurado específicamente como contenido propio de la función social de la propiedad de los inmuebles de uso residencial el ser habitados. O, dicho de otra manera, se establece como incumplimiento de la función social de la propiedad el hecho de que las viviendas estén desocupadas, lo que supone la correlativa obligación del propietario de una vivienda vacía a ponerla a disposición de posibles ocupantes, ya sea mediante su venta, su alquiler u otra fórmula que permita que la vivienda se habite.

Así lo han hecho, por ejemplo, Cataluña, Andalucía y Navarra.

6. BARRAL VIÑALS, I. (1994): “Un nuevo concepto de propiedad: la función social como delimitadora del derecho”, en *El sistema económico en la Constitución española*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Justicia, Vol. I, pp. 637-648, pp. 639-640.

La pionera fue la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, cuyo artículo 5.2 establece entre otros supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o de un edificio de viviendas que “la vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada” (letra b) , en el caso de vivienda de protección oficial, que no se destine “a residencia habitual y permanente de los propietarios” (letra d), o que, en determinados supuestos de imposibilidad de impago del préstamo hipotecario o del alquiler, no se formule una propuesta de alquiler social en los términos establecidos por el artículo 5 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética (letras e, f y g)⁷.

Posteriormente, la Exposición de Motivos del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, establecía: “La función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiéndose que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales. La función social de la vivienda, en suma, no es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social, por tanto, componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad”. De acuerdo con esta concepción, este Decreto-ley modificó el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y dispuso que “forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”.

Por su parte, la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, declara en su Exposición de Motivos que “Siendo, en este caso, finalidad propia de la vivienda la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo, bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social”.

Esta concepción de la función social de la propiedad de viviendas ha impulsado a estas 3 comunidades autónomas a adoptar medidas que comportan concretas obligaciones a los propietarios de viviendas desocupadas

7. Debe hacerse notar que estas letras e), f) y g) del artículo 5.2 de la Ley 18/2007 fueron introducidas por la Disposición Final Tercera de la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

tendientes a asegurar que sean habitadas, y, en el caso de que sigan vacías, a establecer medidas de carácter coercitivo, tales como la expropiación forzosa o la expropiación de su uso para destinarlo a alquiler forzoso, llegándose a la tipificación de esta conducta como infracción en determinados supuestos, mientras que en otras ocasiones, la propiedad de viviendas desocupadas se configura como el hecho imponible de tributos.

Otras comunidades autónomas, como el País Vasco o Aragón, no han necesitado especificar como una concreta forma de incumplimiento de la función social de la propiedad la titularidad de viviendas desocupadas para adoptar medidas similares.

3

Medidas coercitivas y sancionadoras

En Cataluña, el apartado 3 del artículo 5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda establece que, para “garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas, las Administraciones competentes en materia de vivienda deben arbitrar las vías positivas de fomento y concertación a las que se refiere el título III, y pueden establecer también otras medidas, incluidas las de carácter fiscal, que propicien el cumplimiento de dicha función social y penalicen su incumplimiento”. Casi 10 años después de su aprobación y en cumplimiento de esta previsión específica de establecimiento de medidas fiscales que “penalicen” esta modalidad específica de incumplimiento de la función social de la propiedad de vivienda, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 14/2015, de 21 julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012, que se analiza con detalle más adelante en este trabajo (*infra* epígrafe 4.2).

Por otra parte, el siguiente apartado 4 del mismo artículo 5 establece la actuación coordinada del Departamento competente de la Generalitat y de las Administraciones locales para, por un lado, delimitar y declarar “los ámbitos o las situaciones aisladas en que se produzca incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda”, y, por otro, determinar y ejecutar “las medidas legalmente establecidas que sea preciso adoptar”. Así, y con posterioridad al establecimiento del impuesto catalán sobre las viviendas vacías, se aprobó la Ley catalana 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, que prevé la expropiación temporal de viviendas vacías de entidades financieras con el objetivo de poder darles un uso social en un período

mínimo de 4 años y máximo de 10 (artículo 15)⁸ y la expropiación, en determinadas circunstancias, del derecho de uso de viviendas transmitidas con ocasión acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda por imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario (artículo 17)⁹.

Medidas de este tipo no son una novedad en los ordenamientos de nuestro entorno. En Inglaterra está también previsto que los Gobiernos locales puedan poner en alquiler forzoso propiedades que hayan estado desocupadas durante un plazo de dos años, si han fallado todas las opciones de llegar a un acuerdo con el propietario¹⁰.

De hecho, la redacción inicial de los apartados 6 y 7 del artículo 42 de la Ley 18/2007 ya recogía la potestad de expropiar viviendas no ocupadas, pero esta posibilidad fue eliminada por la Ley 9/2011, 29 diciembre, de promoción de la actividad económica.

Estas medidas tributarias y expropiatorias resultan aplicables únicamente a personas jurídicas, que, dados los requisitos establecidos, en su mayor parte serán entidades financieras o entidades de gestión de activos inmobiliarios.

De manera adicional, el artículo 123.h) de la Ley 18/2007 tipifica como infracción muy grave “Mantener la desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas por los apartados del 1 al 5 del artículo 42”¹¹.

8. Haciendo uso de esta facultad, el Ayuntamiento de Girona ha iniciado recientemente la expropiación de uso temporal de 29 viviendas vacías por causas de interés social.

9. Estos dos preceptos de la Ley 4/2016, entre otros, son actualmente objeto de negociación para resolver discrepancias competenciales, paso previo a la eventual interposición de un recurso de inconstitucionalidad (artículo 33.2 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional). Véase la Resolución de 6 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (BOE núm. 97 de 24 de abril de 2017).

10. Se trata de las denominadas *Empty Dwellings Management Orders* (EDMO), reguladas en las *sections* 133-138 de la *Housing Act 2004*. Se puede consultar en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents>. El *Briefing Paper* Number 3012, de 9 de junio de 2017, publicado por la biblioteca de *House of Commons*, recoge una explicación de esta medida en las páginas 14 a 17.

11. Estas medidas son:

Artículo 42. Actuaciones para evitar la desocupación permanente de las viviendas

1. *La Generalidad, en coordinación con las Administraciones locales, debe impulsar políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente en alquiler; de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas. A tal fin, debe velar para evitar situaciones de desocupación permanente de viviendas y debe aprobar los correspondientes programas de inspección.*

En Andalucía, que como Cataluña considera la titularidad de viviendas vacías como incumplimiento de la función social de la propiedad, la modificación del artículo 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía operada por el Decreto-ley 6/2013, tipificó como infracción muy grave el “no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica”.

No satisfecho con la posibilidad de imponer sanciones, el Decreto-ley 6/2013, en su Disposición Adicional Segunda, reguló un supuesto de expropiación temporal del uso de la vivienda por un plazo máximo de 3 años en el caso de que existiera un procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria contra personas en especiales circunstancias de emergencia social. Esta expropiación temporal solo se llevaría a cabo, entre otros requisitos, en los casos en que el procedimiento de desahucio hubiera sido instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resultara adjudicataria del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos. Además, su aplicación quedaba expresamente condicionada a las disponibilidades presupuestarias.

La STC 93/2015, de 14 de mayo, declaró inconstitucional la nueva redacción, entre otros, de estos artículos 1.3 y 53.1.a) de la Ley 1/2010, por rebasar los límites materiales del Decreto-ley autonómico y la citada Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley 6/2013, por suponer el ejercicio de la competencia autonómica en materia de vivienda en menoscabo de la plena efectividad de la competencia estatal en materia de ordenación económica (artículo 149.1.13 CE)¹². No obstante, antes de que el Tribunal Constitucional

2. *Deben darse garantías a los propietarios de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas sobre el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos.*
3. *Deben impulsarse políticas de fomento de la rehabilitación de las viviendas que estén en mal estado para ser alquiladas, mediante subvenciones directas a los propietarios, oferta de subrogación de la Administración en la ejecución de las obras y apoyo público a contratos de masovería urbana.*
4. *Las viviendas vacías o permanentemente desocupadas pueden cederse a la Administración pública para que las gestione en régimen de alquiler. En contrapartida, debe suscribirse un pacto relativo al cobro y demás condiciones de la cesión, dentro de programas específicamente destinados a dicha finalidad en los planes de vivienda.*
5. *La Administración puede adoptar medidas distintas de las establecidas por los apartados del 1 al 4, entre las cuales las de carácter fiscal, con los mismos objetivos de incentivar la ocupación de las viviendas y penalizar su desocupación injustificada.*

12. La declaración de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley 6/2013 no fue en absoluto pacífica, ya que fue objeto de tres votos particulares con cuatro firmantes (votos particulares formulados por los magistrados Adela Asua Batarrita, Encarnación Roca Trías al que se adhiere Fernando Valdés Dal-Ré y Juan Antonio Xiol

pronunciara esta sentencia, el Parlamento andaluz aprobó la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que básicamente recoge el contenido del Decreto-ley 6/2013, ya que en su convalidación se acordó tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. El Pleno de Tribunal Constitucional, por Providencia de 14 de enero de 2014, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad n.º 7357-2013 interpuesto contra el artículo 1 de esta Ley andaluza 4/2013 –que da la misma redacción a los artículos 1.3, 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010 que la dada por el Decreto-ley 6/2013– y contra su Disposición Adicional Primera (equivalente a la Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley 6/2013 que se acaba de exponer). Actualmente todos estos preceptos se encuentran suspendidos¹³.

La Comunidad Foral de Navarra estableció la posibilidad de acordar la expropiación forzosa de viviendas que sean titularidad de personas jurídicas no habitadas efectivamente durante dos años, supuesto que simultáneamente es constitutivo de una infracción muy grave [artículos 55.2.a) y 66.1 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, modificada por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra]. Además, dispuso un supuesto de expropiación temporal del uso de la vivienda en el caso de que existiera un procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria contra personas en especiales circunstancias de emergencia social similar, pero no idéntico, al establecido en Andalucía¹⁴, si bien el período de expropiación en el caso navarro puede llegar a los 5 años¹⁵. Estas normas también han sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional y su aplicación se encuentra asimismo suspendida.

Pocos meses más tarde, se aprobó la Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre, de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. La Comunidad Foral de Navarra, a diferencia de las comunidades autónomas de

Ríos), lo cual da idea de la endeblez de los argumentos manejados por el Tribunal Constitucional en este aspecto concreto de su sentencia.

13. El TC (Auto de 8 de abril de 2014) ha acordado mantener la suspensión ya convenida en el momento de admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad.

14. La falta de identidad de los supuestos de hecho que pueden dar lugar a expropiación en las leyes andaluza y navarra hace considerar a ORÓN MORATAL, G. (2015): “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas”, en *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 9, pp. 175-200, p. 195, que las consideraciones hechas por el Tribunal Constitucional en su sentencia 93/2015, de 14 de mayo, respecto de la ley andaluza no son aplicables a la ley navarra.

15. Nueva Disposición Adicional Décima de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, añadida por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio.

régimen de financiación común, tiene atribuidas competencias en materia de hacienda local (artículos 48 y 50 de la Ley 25/2003, de 15 de julio, reguladora del Convenio económico con Navarra), lo que le permite disponer de una Ley de Haciendas Locales propia. Esta última Ley fue modificada a finales de 2013 para introducir un nuevo impuesto municipal, el impuesto sobre viviendas deshabitadas, cuyo hecho imponible consiste en la titularidad de viviendas que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas regulado en la ya mencionada Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.

Dos años después el Parlamento del País Vasco aprobó la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, por la que se creó un anómalo canon de vivienda deshabitada (artículo 57) al tiempo que se estableció un sistema de alquiler forzoso de viviendas deshabitadas y ubicadas en zonas de necesidad y demanda acreditada de vivienda (artículo 59). Este régimen resulta aplicable solo a las viviendas que hayan sido formalmente declaradas deshabitadas que se mantengan en ese estado durante un año tras su declaración. El alquiler forzoso podrá imponerse por los ayuntamientos y, subsidiariamente, por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, y su duración no será superior a 5 años, aunque se podrá imponer su prórroga forzosa hasta 5 años más. Asimismo, esta Ley, de modo similar a lo establecido en las legislaciones andaluza y navarra, prevé ciertos supuestos de expropiación de uso en determinados casos de necesidad de vivienda de personas en situación de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o por impagos de arrendamiento (artículos 9.4, 74 y 75). Estos tres artículos y el artículo 59 de esta Ley 3/2015 de Vivienda, entre otros preceptos, han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad y se encuentran suspendidos¹⁶. Curiosamente, pese a que su constitucionalidad es ciertamente dudosa, el canon de vivienda deshabitada no ha sido recurrido.

Por último, también en el año 2015, el Gobierno de Aragón adoptó el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, que establece la cesión forzosa –con contraprestación– a la Administración autonómica aragonesa de viviendas desocupadas que sean propiedad de entidades financieras o sociedades inmobiliarias bajo su control y de la SAREB y provengan de procedimientos de ejecución hipotecaria, de pago o dación en pago de deudas con garantía hipotecaria, siempre que “el parque de viviendas resultantes de los convenios regulados

16. Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional (Auto de 19 de julio de 2017. BOE núm. 181, de 28 de julio de 2016).

en el artículo anterior y las viviendas del sector público sean insuficientes para dar adecuada respuesta a las necesidades de alojamiento de personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad” (artículo 12). Como en los anteriores casos de supuestos de expropiación forzosa de la propiedad o del derecho de uso, esta regulación también ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad y está suspendida¹⁷.

Las comunidades autónomas que han actuado legislativamente sobre las viviendas desocupadas para favorecer que sean habitadas, especialmente por personas en situación de especial vulnerabilidad, lo han hecho ciertamente por acumulación. A las medidas expropiatorias se añade la imposición de sanciones o el establecimiento de tributos con finalidad de desincentivar la situación de desocupación. En algunos casos, como el catalán y el navarro, sobre una misma situación se superponen los tres tipos de medidas, expropiatorias o de arrendamiento forzoso, sancionadoras y tributarias.

No hay duda de que tales medidas pueden ser establecidas por las comunidades autónomas siempre que se respeten los marcos competenciales, su regulación mediante ley, la proporcionalidad y su adecuación al caso concreto, sin que puedan suponer actuaciones indiscriminadas, y, en el caso de expropiaciones, que esté previsto su correspondiente justiprecio, o en el caso de arrendamientos forzosos, su contraprestación.

Lo que ya resulta más cuestionable, como ha observado atinadamente MARÍN-BARNUEVO¹⁸, es que tales medidas se apliquen de forma prácticamente cumulativa sin que, por otra parte, se pueda observar un criterio claro que permita discernir los casos en que la misma situación se considera simplemente indeseable y la respuesta del ordenamiento jurídico es menos intensa o pasa ya a ser objeto de medidas más coercitivas. Para el primer caso serían adecuados los tributos con finalidad extrafiscal y para el segundo un régimen de expropiación o de alquiler forzoso. Como último recurso, quedaría ya contemplar la titularidad de viviendas desocupadas como antijurídica y tipificarla como infracción o, incluso, llegado el caso, como delito. Lo que no tiene sentido es la adopción cumulativa y sin criterio discernible de varias de estas medidas.

17. Auto de 31 de enero de 2017 del Tribunal Constitucional (BOE núm. 34, de 9 de febrero de 2017).

18. MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (2015): “Medidas para disuadir la tenencia de viviendas desocupadas”, disponible en: <http://www.idluam.org/blog/?p=352> (consultado por última vez el día 30/05/2017).

4

Medidas tributarias

4.1

Tributos locales

4.1.1

El recargo de hasta el 50 % sobre la cuota líquida del impuesto sobre bienes inmuebles

El artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), prescribe que los ayuntamientos pueden exigir un recargo de hasta el 50 % sobre la cuota líquida del IBI a los sujetos pasivos de este impuesto que ostenten derechos reales gravados por el mismo sobre inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente. Dicho recargo, al que resultarán aplicables, en lo no previsto en este apartado cuarto del art. 72 TRLRHL, las disposiciones reguladoras del IBI, se devenga el 31 de diciembre y se liquida anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que esta se declare.

Ahora bien, quince años después, el Estado aún no ha promulgado el preceptivo texto reglamentario que defina el concepto de vivienda vacía o desocupada por parte del Estado y al que nos remite el propio artículo 72.4 del TRLRHL. No obstante, algunos ayuntamientos españoles sí que han establecido desde hace algunos años, mediante sus ordenanzas fiscales, el recargo de hasta el 50 % sobre la cuota líquida del IBI.

El Ayuntamiento de Oviedo, por ejemplo, introdujo, mediante el artículo 2.2 de la Ordenanza fiscal núm. 400, relativa al impuesto de bienes inmuebles para el año 2014, el recargo del 50 % para viviendas desocupadas permanentemente, sobre la base de la definición de “vivienda desocupada” que realiza la legislación autonómica del Principado de Asturias en su Ley de Presupuestos para el año 2013. En el ámbito del Principado de Asturias se considerará que una vivienda está desocupada o vacía cuando no es la residencia habitual de ninguna persona, ni es utilizada de forma estacional, periódica o esporádica por nadie, estando disponible para su venta o alquiler, deshabitada o abandonada.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, mediante Sentencia 93/2015, de 16 de febrero, declaró nula dicha disposición municipal, siguiendo el mismo criterio que otros tribunales superiores de

justicia de otras comunidades autónomas¹⁹. Así, el TSJ de Asturias ha negado a los municipios la posibilidad de articular este recargo con el argumento de que la competencia para regular reglamentariamente las condiciones para exigir dicho recargo está atribuida al Estado. En primer lugar, sobre el tipo de norma que debe concretar el concepto de inmueble residencial desocupado, el Tribunal señala, siguiendo los argumentos de la STSJ de Cataluña 840/2014, de 28 de noviembre, que el TRLRHL remite a un reglamento el desarrollo del recargo, sin aludir en ningún momento ni a los ayuntamientos ni a las ordenanzas fiscales. Así, cuando el TRLRHL deja el desarrollo de una norma a un “reglamento”, como es el caso, “debe entenderse que con ello se está remitiendo con precisión a las normas que aprueba el Gobierno central, pues solo estas reciben el nombre técnico de reglamento”. En segundo lugar, añade el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias que no se cuestiona la competencia municipal para aplicar el recargo, ni la definición legal de vivienda desocupada de la Administración autonómica en el ámbito de su competencia específica respecto de la vivienda, sino la competencia para regular reglamentariamente las condiciones en el ámbito tributario. Así, cuando el TRLRHL quiere dejar margen a los ayuntamientos para regular ciertos aspectos de los tributos municipales, lo señala expresamente.

Pese a la claridad de estos pronunciamientos judiciales todavía algunos ayuntamientos españoles, como por ejemplo el de Cuenca, recogen y regulan en sus ordenanzas fiscales el mencionado recargo y determinan además de forma autónoma el concepto de vivienda vacía.

4.1.2

El impuesto municipal navarro sobre viviendas deshabitadas

A diferencia de lo que sucede en los municipios ubicados en las comunidades autónomas de régimen común de financiación, los órganos de los territorios históricos, como es el caso de Navarra, tienen la competencia para establecer, regular y mantener su propio régimen tributario, lo que incluye también competencias sobre la Hacienda local. En el resto de comunidades autónomas, el sistema tributario local es considerado por el Tribunal Constitucional como una competencia exclusiva del Estado.

19. Entre otras, cita el Tribunal las SSTSJ de Cataluña de 22 de julio de 2011, de Galicia de 22 de julio de 2011 y de Madrid de 14 de enero de 2010. Para una mayor información, *vid.* FERNÁNDEZ JUNQUERA, M. (2015): “Divergencias jurisprudenciales relativas al recargo sobre determinadas viviendas en el IBI”, en *Tributos Locales*, n.º 120, pp. 13-20, y CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.^a (2015): “El recargo en el IBI sobre bienes de uso residencial desocupados con carácter permanente”, en *Tributos Locales*, n.º 120, pp. 29-38.

En el ejercicio de estas competencias y como se ha apuntado en el epígrafe 3 anterior, el Capítulo VIII de la Ley Foral Navarra 2/1995, de 10 de marzo (introducido por la Ley 31/2013), regula el impuesto local sobre viviendas desocupadas que grava la tenencia de viviendas que tengan la calificación de deshabitadas conforme a los criterios desarrollados por dicha Ley; en concreto, su artículo 184.3 señala que “tendrán la calificación de deshabitadas las viviendas que no estén ocupadas durante más de cuatro meses en el curso de un año, salvo que su uso exclusivo sea el esparcimiento o recreo durante determinados períodos de cada año por quien sea residente en la localidad donde la vivienda esté enclavada (...)”.

A diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con el impuesto autonómico catalán, este impuesto municipal grava las viviendas deshabitadas propiedad de personas físicas o jurídicas o de entes sin personalidad jurídica.

Su tipo de gravamen consistirá en un porcentaje que en ningún caso excederá del 40 % del tipo vigente en cada municipio para la exacción de la contribución territorial, el equivalente en Navarra al impuesto sobre bienes inmuebles regulado en el TRLRHL. Varios municipios navarros han establecido este impuesto y el Ayuntamiento de Pamplona, por ejemplo, mediante la correspondiente ordenanza fiscal ha fijado el tipo de gravamen máximo.

4.1.3

El canon municipal vasco sobre viviendas deshabitadas

La Ley 3/2015 del Parlamento Vasco, de 18 de junio, de Vivienda, ha instaurado el denominado canon de vivienda deshabitada con el objetivo de fomentar el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda. El artículo 57.1 de dicha Ley establece, además de enunciar la naturaleza extrafiscal de dicho canon, que el impuesto gravará las viviendas declaradas deshabitadas y que su exacción correrá a cargo de los ayuntamientos vascos. Añade el apartado segundo de este mismo precepto que este canon “deberán abonarlo tanto las personas físicas y jurídicas, así como sobre las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, aun carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, susceptible de imposición, y sean titulares del derecho de propiedad de la vivienda deshabitada, siempre que estén también en posesión del derecho de uso de la vivienda”. En este punto se asemeja al impuesto municipal navarro. Su tipo de gravamen se fija en un importe de 10 euros por cada metro cuadrado útil y año, que se incrementará un 10 % por año que permanezca en dicha situación, sin que pueda superar tres veces el importe inicial.

ORÓN MORATAL manifiesta que “(...) la parquedad de la regulación legal, y la inadecuada técnica jurídica para regular e identificar los elementos esenciales del tributo, pueden contribuir, tanto a que no sea un impuesto que se generalice en los distintos municipios, como a una considerable conflictividad judicial en aquellos municipios que lo implanten en función del contenido que le den en sus ordenanzas fiscales”²⁰. Así, por ejemplo, la Ley 3/2015 no señala expresamente si se trata de un impuesto de exacción obligatoria o potestativa por parte de los municipios.

La denominación de este tributo como “canon” y su regulación escueta e imprecisa han venido, sin duda, determinadas por una relevante circunstancia. Ya se ha apuntado que el País Vasco, en tanto que territorio foral –como la Comunidad Foral de Navarra–, disfruta de un régimen tributario peculiar que incluye competencias sobre los tributos locales. No obstante, las instituciones competentes en materia tributaria son los territorios históricos, es decir, las diputaciones forales y no las instituciones comunes como es el Parlamento Vasco, que con la regulación de este “canon” ha excedido claramente su ámbito competencial²¹.

Ello explica que este “canon” coexista con la posibilidad de que disponen los ayuntamientos guipuzcoanos de exigir un recargo de hasta el 150 % de la cuota líquida del IBI sobre aquellos bienes inmuebles de uso residencial que no constituyen la residencia habitual del sujeto pasivo o de terceros por arrendamiento o por cesión de su uso, establecido en el artículo 14.5 de la Norma Foral 12/1989, de 5 julio, de la Diputación de Guipúzcoa, de regulación del IBI, modificado por última vez en el año 2012²².

4.1.4

Tasas municipales por determinados conceptos relacionados con las viviendas desocupadas

Junto a estos tributos, algunos ayuntamientos han demostrado ser ciertamente creativos y han establecido tasas respecto de determinadas actuaciones municipales relativas a viviendas desocupadas.

20. ORÓN MORATAL, G. (2015): “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas”, cit., pp. 187-188.

21. En el mismo sentido, ORÓN MORATAL, G. (2015): “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas”, cit., p. 186.

22. Sobre este recargo y su relación con el “canon” vasco, *vid.* NAVARRO GARCÍA, A. (2016): “Medidas fiscales para garantizar el derecho de acceso a la vivienda: el recargo del IBI y otras medidas tributarias sobre las viviendas desocupadas”, en *Tributos Locales*, n.º 123, pp. 52-54.

Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz aprobó en Pleno de fecha 29 de diciembre de 2015²³ la tasa por prevención y vigilancia especial de viviendas, cuyo hecho imponible consiste en la prestación del servicio de vigilancia especial y prevención del riesgo de usurpación de las viviendas propiedad de las entidades financieras. Los sujetos pasivos de la tasa son únicamente las entidades financieras y las entidades participadas directa o indirectamente por aquellas, que sean propietarias de viviendas en el término municipal y resulten ser beneficiarias de la prestación del servicio.

Recientemente, el 7 de febrero de 2017, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló esta tasa por gravar el servicio de vigilancia pública en general, servicio por el que el artículo 21.1.c del TRLRHL excluye taxativamente la posibilidad de exigir tasas.

Parecida suerte ha corrido la tasa de 633 euros por piso por las actuaciones municipales derivadas de la inspección y el control sobre las viviendas declaradas vacías o permanentemente desocupadas al amparo de la Ley 18/2007, establecida en el artículo 2.º9 de la Ordenanza fiscal n.º 3.1 (tasas por servicios generales) del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada el 30 de septiembre de 2017. En el mes de julio de 2017 el Tribunal Superior de Justicia de Barcelona ha anulado esta tasa por falta de competencias del Ayuntamiento. A este respecto, conviene recordar que la Ley catalana, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda establece la posibilidad a los municipios de imponer sanciones en el caso de que se mantengan viviendas vacías (artículos 123.h y 130), posibilidad de la que el Ayuntamiento de Barcelona ya ha hecho uso, como se destaca más adelante en este mismo trabajo, mientras que en la Comunidad de Madrid, donde se encuentra Torrejón de Ardoz, no existe esta posibilidad.

4.2

El impuesto catalán sobre viviendas desocupadas

Probablemente fruto de la inactividad del legislador estatal en la definición reglamentaria del concepto “vivienda desocupada”, en Cataluña, mediante la Ley 14/2015, de 21 de julio, se ha creado un impuesto sobre las viviendas vacías, en ejercicio de la potestad tributaria y de la competencia exclusiva en materia de vivienda de la que es titular la Generalitat, de acuerdo con los artículos 137 y 202 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

23. BOCM de 31 de diciembre de 2015.

El Parlamento de Cataluña ya aprobó, a finales de 2007, su propia Ley del derecho a la vivienda, con el objetivo principal de transformar el mercado de la vivienda, adaptándolo a las nuevas realidades de la sociedad en relación con el aumento de los precios de la vivienda, y estableciendo como uno de los supuestos en los que se verifica un incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda su desocupación de forma permanente e injustificada. Entre otras medidas, la Disposición Adicional Cuarta de este texto legislativo obliga al Gobierno catalán a impulsar las actuaciones necesarias para que el Gobierno del Estado apruebe el reglamento imprescindible para hacer efectiva la implantación del recargo sobre el IBI dispuesto en el artículo 72.4 TRLHRL.

Ante la falta de actuación del Estado, la Comunidad Autónoma ha creado un impuesto propio sobre las viviendas vacías. Este impuesto, que grava las viviendas desocupadas y que se devenga a 31 de diciembre de cada año, se crea con una finalidad básicamente extrafiscal y nace para dar respuesta a una realidad concreta como es la situación del mercado de la vivienda en esta Comunidad Autónoma, especialmente debido a los problemas que ha generado la crisis económica de los últimos años, caracterizada por la aparición de dificultades graves para el acceso a la vivienda y por el incremento de la demanda de viviendas en alquiler a un precio asequible. Se grava entonces con esta nueva figura impositiva autonómica el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente.

Con el objetivo principal de respetar dicha función social de la propiedad de viviendas, el hecho imponible de este impuesto es la titularidad de una vivienda vacía o desocupada de forma permanente durante más de dos años, salvo causas justificadas, siendo sujetos pasivos del impuesto, a título de contribuyentes, las personas jurídicas propietarias de viviendas. El artículo 5 de la Ley catalana señala que se entiende por vivienda vacía “la vivienda desocupada permanentemente, sin causa justificada, durante más de dos años”. Siendo esencial una definición clara de lo que se entiende por “vivienda vacía” para la aplicación del impuesto, resulta evidente que el legislador catalán no ha recogido unos criterios precisos para determinar dichos términos y se ha limitado en este ámbito a reiterar lo ya indicado en el momento de definir el hecho imponible.

Como únicos elementos añadidos a destacar, el legislador catalán ha determinado que el cómputo de los dos años de desocupación de la vivienda se inicia a partir de la fecha en que la vivienda está a disposición del propietario para ser ocupada o ceder su uso a un tercero, siempre y cuando no exista alguna de las causas que justifiquen su desocupación (artículo 7).

Por su parte, la base imponible del impuesto, que en el Anteproyecto de Ley se determinaba según el número de viviendas desocupadas que poseía el sujeto pasivo, se obtiene en el texto finalmente aprobado en función del número total de metros cuadrados de las viviendas sujetas al impuesto, aplicándose una tarifa progresiva por tramos para determinar la cuota íntegra. También, el legislador ha detallado una serie de bonificaciones para aquellos sujetos pasivos que destinan parte de su parque de viviendas al alquiler asequible.

Según el artículo 3 de la Ley catalana de creación del impuesto sobre viviendas vacías, los ingresos que se deriven del mismo tienen el carácter de afectados, y en concreto, se destinarán a la financiación de las actuaciones protegidas por los planes de vivienda, acorde con su finalidad eminentemente extrafiscal. Asimismo, se prioriza que los recursos se destinen a los municipios donde se han obtenido los ingresos.

Ahora bien, si bien parece claro que la Generalitat de Cataluña tiene competencia tributaria para crear un impuesto sobre las viviendas vacías, se plantean algunos interrogantes esenciales sobre dos aspectos concretos de la regulación contenida en la Ley catalana 14/2015, de 21 julio: la posible vulneración del artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), y la utilización de una figura tributaria como el impuesto que nos ocupa como una medida de índole sancionadora, dada la similitud de la configuración del impuesto catalán con el presupuesto de hecho de algunas sanciones que están imponiendo algunos ayuntamientos a los propietarios de viviendas desocupadas, en aplicación de lo establecido por el artículo 123.h) de la Ley 18/2007.

Por un lado, como es por todos sabido, el artículo 6.3 LOFCA señala que los tributos que establezcan las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por los tributos locales. Así, parece que tanto el recargo sobre el IBI que grava las viviendas permanentemente desocupadas como el impuesto catalán sobre viviendas vacías tienen el mismo hecho imponible, esto es, la titularidad de viviendas desocupadas o vacías²⁴. En este sentido, el Gabinete Jurídico de la Generalitat de Cataluña, mediante un Informe de 10 de enero de 2014, concluyó que el impuesto catalán “plantea dificultades desde la óptica del artículo 6.3 LOFCA en razón de las

24. MENÉNDEZ MORENO, A. (2015): “Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías, de la Ley de 21 de julio de 2015, de la Generalidad de Cataluña”, en *Quincena fiscal*, n.º 17, p. 18, señala “(...) una clara duplicidad entre el IVV –impuesto catalán– y la del impuesto sobre bienes inmuebles”. Una opinión contraria sobre esta coincidencia de hechos imposables es manifestada por RUIZ GARIJO, M. (2016): “Derecho a una vivienda e impuestos autonómicos sobre viviendas vacías en España. Una perspectiva constitucional”, en *Crónica tributaria*, n.º 161, pp. 202-203.

condiciones materiales con el recargo del IBI, dificultades que se agravan al no existir jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la sustitución de impuestos locales por impuesto autonómico”.

El legislador catalán, consciente de que el Gobierno central puede aprobar en cualquier momento el reglamento para desarrollar las condiciones necesarias para que los municipios puedan establecer el recargo sobre el IBI, y sabedor de que si esto sucede se producirá un supuesto de duplicidad entre dicho recargo y el impuesto autonómico, aunque sea de forma parcial, ha incluido en la disposición adicional primera de la Ley 14/2015 la previsión de que, si el Estado desarrolla reglamentariamente el recargo, la Generalitat deberá adoptar las medidas compensatorias o de coordinación pertinentes a favor de los municipios que establezcan el recargo en sus ordenanzas municipales, con la finalidad de no vulnerar el artículo 6.3 LOFCA, que establece que en el caso de que las comunidades autónomas establezcan tributos sobre materias reservadas por la legislación de Régimen Local a las corporaciones locales, las primeras deberán establecer las medidas de compensación adecuadas a favor de estas últimas, con el objetivo de que dichas corporaciones no vean reducidos sus ingresos.

El presidente del Gobierno presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el impuesto catalán que, al ser admitido a trámite, fue suspendido automáticamente. Este recurso basó su pretensión en la identidad del hecho imponible entre el tributo catalán y el impuesto sobre bienes inmuebles, en concreto con el recargo del 50 %, y que, por este motivo, vulnera el artículo 6.2 LOFCA.

Meses más tarde, el Alto Tribunal, mediante su Auto núm. 157/2016, de 20 de septiembre, levantó la suspensión de dicho tributo. En concreto, el fundamento jurídico cuarto del Auto señala que “En aplicación de nuestra doctrina debemos acordar el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada. De la regulación del impuesto cuestionado se deduce que las personas jurídicas eventualmente afectadas por una devolución serán suficientemente identificables. La eventual devolución, a dichas entidades, de las cantidades ya ingresadas que derive de una eventual estimación del recurso de inconstitucionalidad no producirá perjuicios de imposible o difícil reparación. Incluso aunque el número de personas afectadas fuera importante, ello no significaría que las cargas y el coste de las operaciones de devolución de las cantidades ingresadas tendrían un carácter excesivamente oneroso que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha estimado en 14 326 562,01 € para el ejercicio 2016. En consecuencia, las cargas y molestias que las operaciones de devolución pudieran producir respecto a los intereses particulares de las personas jurídicas afectadas deben ceder ante los más graves perjuicios que para los intereses

generales de la hacienda de la Comunidad Autónoma de Cataluña tendría la merma de los ingresos presupuestados”. A día de hoy el Tribunal Constitucional todavía no se ha pronunciado sobre el recurso.

La Generalitat de Cataluña, una vez levantada la suspensión del tributo, ha exigido ya el pago del impuesto a los obligados. Según los datos del Estado de ejecución de ingresos de la Generalitat de Cataluña de 2016, se han recaudado ya 18 514 259 euros en concepto de impuesto sobre viviendas vacías²⁵.

Por otro lado, conviene preguntarse finalmente si el legislador catalán, al establecer un impuesto sobre viviendas vacías, está utilizando esta figura tributaria de forma anómala como medida sancionadora.

La Ley catalana del derecho a la vivienda de 2007 califica, entre otras, como infracción muy grave mantener la desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas por los apartados del 1 al 5 del artículo 42. Considera también infracción muy grave la no adopción por parte de una persona jurídica, en el transcurso de un año natural a contar desde la adquisición de la vivienda, de ninguna de las medidas tendentes al cumplimiento efectivo y legal de la obligación de destinar el inmueble a residencia habitual y permanente de personas físicas. Así, la Ley catalana, además de tipificar toda una serie de infracciones, recoge en su articulado una cartera de sanciones que pueden llegar a los 900 000 euros.

Algunos municipios catalanes, con base en esta potestad sancionadora, han aprobado sus propias ordenanzas municipales reguladoras del procedimiento sobre verificación de viviendas vacías, o sus propios planes de inspección o programas para la detección y el fomento del alquiler de viviendas vacías, con la finalidad de sancionar aquellos inmuebles desocupados permanentemente y, básicamente, los que son propiedad de entidades financieras y otras grandes empresas.

En este sentido, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona ha impuesto 12 multas coercitivas de 5000 euros a entidades financieras (7 a la SAREB, 4 al BBVA y 1 al Banc Sabadell) que son propietarias de inmuebles residenciales vacíos en la ciudad, después de haber sido requeridas para que actuaran para cambiar dicha situación. Además, la Ley catalana del derecho a la vivienda prevé adicionalmente que, si pasan dos meses desde la primera sanción y la

25. Según nota de prensa de 04/05/2017 del Gobierno catalán, durante el año 2016 se presentaron 179 autoliquidaciones y han tributado 12 460 viviendas, que equivalen a 1 016 153 metros cuadrados. Se prevé que con el dinero obtenido se puedan comprar 350 pisos, provenientes de procesos de ejecución hipotecaria o dación en pago, en los municipios con alta demanda acreditada de vivienda social. Para una mayor información, *vid.* http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/grans-reptes/justicia-social/300591/govern-recapta-18-5-milions-deuros-limpost-dhabitatges-buits-destinaran-comprar-350-pisos-us-social.html (consultado por última vez el 31/05/2017).

vivienda sigue desocupada, será exigible una segunda multa de 10 000 euros, y otra de 15 000 euros sin son tres los meses excedidos. Junto al Ayuntamiento de Barcelona, otros municipios, como el de Girona, el de Terrassa o el de Santa Coloma de Gramanet, también han impuesto sanciones a entidades bancarias por tener viviendas vacías de forma permanente en la ciudad.

Entre otras muchas, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 10 de Barcelona 192/2015, de 15 de julio, ha dado la razón al Ayuntamiento de Terrassa en un recurso que presentó Bankia ante el expediente sancionador que dicho Ayuntamiento abrió a la entidad en 2014 por tener una vivienda desocupada durante más de dos años. El Tribunal otorga validez y legitimidad a la actuación municipal desplegada mediante inspecciones y comprobaciones, con el fin de acreditar el estado de desocupación de la vivienda de referencia, y certifica que la entidad bancaria no ha llevado a cabo ninguna actuación para cumplir los requerimientos municipales tendentes a la ocupación de la vivienda en los términos pautados en la Ley 18/2007.

La situación descrita revela una vez más la superposición aparentemente indiscriminada de medidas de diversa intensidad en la reacción normativa frente a una misma situación.

En nuestra opinión, sin negar en ningún caso la posibilidad de establecer figuras tributarias con finalidades extrafiscales, es criticable la actuación del legislador catalán al crear el impuesto sobre viviendas vacías, si tenemos en cuenta que esta figura se está utilizando con una finalidad esencialmente sancionadora, que en puridad correspondería a otros mecanismos como las infracciones y sanciones administrativas.

5

Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas hemos estudiado las principales medidas tributarias que existen en nuestro ordenamiento jurídico establecidas con el objetivo, por un lado, de incentivar el mercado de alquiler de viviendas que se encuentran desocupadas, y, por el otro, de evitar la especulación inmobiliaria. En este ámbito parece que queda mucho camino por recorrer, ya que aún son muchas las viviendas que se encuentran vacías y también muchas las familias que no consiguen acceder a una vivienda digna.

La utilización del instrumento tributario con fines extrafiscales es, o mejor dicho, debería ser la reacción jurídica más suave para desincentivar determinados comportamientos lícitos pero que se consideran en alguna medida indeseables.

Sin embargo, a estas medidas tributarias adoptadas principalmente por comunidades autónomas, aunque en el caso navarro y vasco se concretan en impuestos municipales y no en impuestos propios autonómicos, como sí es el caso del impuesto catalán sobre viviendas desocupadas, se han añadido otras medidas ciertamente más coercitivas, como son la expropiación forzosa de la propiedad o de su uso para destinarlas al alquiler. En algunos casos, incluso, la conducta de mantener de forma persistente una vivienda desocupada ha sido expresamente tipificada como una conducta ilícita constitutiva de infracción que puede ser debidamente sancionada.

Este hecho, no puede por menos que llevar a pensar que los poderes públicos han adoptado en estos últimos años políticas en relación con las viviendas vacías de forma precipitada y sin la necesaria reflexión sobre la adecuación de los diferentes instrumentos que el ordenamiento jurídico ofrece para dar cumplida respuesta a los problemas que se plantean y a su aplicación gradual y proporcionada. Parece que se ha primado lograr impacto mediático y social, transmitir la idea de que se actúa con energía y determinación para hacer frente a las demandas sociales, más que justificadas, de que los poderes públicos actúen para garantizar el derecho de disponer de una vivienda. Y, además, de que se procede contra los mayores responsables de la crisis, las entidades financieras.

Sin entrar a discutir el papel jugado por entidades financieras en la crisis, no parece que el mejor modo de sustanciar su eventual responsabilidad –una de las mayores asignaturas pendientes de las sociedades occidentales en este momento– sea la adopción de este tipo de medidas.

Sin duda, parece que estamos condenados a vivir en un mundo en el que lo relevante son las percepciones y no el contraste de los hechos, el examen cuidadoso de los instrumentos a utilizar y su correcto diseño.

Por último, no podemos dejar de lamentar que estas últimas actuaciones no hayan revertido la marcada tendencia de nuestros poderes públicos de no emprender políticas decididas de fomento y promoción de un parque de viviendas disponibles para los ciudadanos con menos recursos, o que se encuentren en situaciones de mayor necesidad. El gasto público en esta materia deberá seguir esperando.

6

Bibliografía

- BARRAL VIÑALS, I. (1994): “Un nuevo concepto de propiedad: la función social como delimitadora del derecho”, en *El sistema económico en la Constitución española*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Justicia, Vol. I, pp. 637-648.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.^a (2015): “El recargo en el IBI sobre bienes de uso residencial desocupados con carácter permanente”, en *Tributos Locales*, n.º 120, pp. 29-38.
- FERNÁNDEZ JUNQUERA, M. (2015): “Divergencias jurisprudenciales relativas al recargo sobre determinadas viviendas en el IBI”, en *Tributos Locales*, n.º 120, pp. 13-20.
- MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (2015): *Medidas para disuadir la tenencia de viviendas desocupadas*, disponible en: <http://www.idluam.org/blog/?p=352> (consultado por última vez el día 30/05/2017).
- MENÉNDEZ MORENO, A. (2015): “Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías, de la Ley de 21 de julio de 2015, de la Generalidad de Cataluña”, en *Quincena fiscal*, n.º 17, pp. 13-19.
- NAVARRO GARCÍA, A. (2016): “Medidas fiscales para garantizar el derecho de acceso a la vivienda: el recargo del IBI y otras medidas tributarias sobre las viviendas desocupadas”, en *Tributos Locales*, n.º 123, pp. 47-62.
- ORÓN MORATAL, G. (2015): “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas”, en *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 9, pp. 175-200.
- PONCE SÓLE, J. (2015): “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)”, en *Revista Catalana de Dret Públic BLOG*. Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/> (consultado por última vez el día 23/05/2017).
- RUIZ GARIJO, M. (2016): “Derecho a una vivienda e impuestos autonómicos sobre viviendas vacías en España. Una perspectiva constitucional”, en *Crónica tributaria*, n.º 161, pp. 185-207.
- TORNOS MAS, J. (2014): “El acceso a la vivienda y la nueva función social de derecho de propiedad”, en *RVAP*, n.º 99-100, pp. 2853-2871.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2014): “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital. Algunas propuestas”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 48, pp. 34-39.

Anexo:

Tabla comparativa de la configuración legal del impuesto municipal navarro, del canon municipal vasco y del impuesto catalán

	NAVARRA	PAÍS VASCO	CATALUÑA
Regulación	Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra	Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco	Ley 14/2015, de 21 de julio, del Parlament de Catalunya
Hecho imponible	La titularidad de viviendas radicadas en el término municipal que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas	La titularidad de viviendas declaradas deshabitadas. Registro de Viviendas Deshabitadas	La desocupación permanente de una vivienda durante más de dos años sin causa justificada: a) Que la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente. b) Que la vivienda se tenga que rehabilitar. c) Que la vivienda esté hipotecada con cláusulas contractuales que imposibiliten o hagan inviable destinarla a un uso distinto al que se había previsto inicialmente. d) Que la vivienda esté ocupada ilegalmente y el propietario lo tenga documentalmente acreditado. e) Que la vivienda forme parte de un edificio adquirido íntegramente por el sujeto pasivo en los últimos cinco años, para su rehabilitación, y siempre que tenga una antigüedad de más de cuarenta y cinco años y contenga viviendas ocupadas que hagan inviable técnicamente el inicio de las obras de rehabilitación.
Sujetos pasivos	Las personas físicas y jurídicas, las herencias yacentes, las comunidades de bienes y demás entidades que, aun carentes de personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o un patrimonio separado.	Las personas físicas y jurídicas, así como las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, aun carentes de personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o un patrimonio separado.	Las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías sin causa justificada durante más de dos años.
Exenciones	a) Viviendas de funcionarios que desempeñen sus funciones fuera de la localidad en que esté enclavada la vivienda. b) Las viviendas cuyos titulares sean trabajadores desplazados temporalmente a población distinta de la de su residencia habitual por razones técnicas, organizativas o de producción, o bien por contrataciones referidas a la actividad empresarial, o cuando los trabajadores estén sujetos a movilidad geográfica. c) Aquellas viviendas que hayan sido puestas a disposición de la Administración Pública para ser utilizadas como alquiler social.	No se contemplan.	a) Las entidades del tercer sector de la red de viviendas de inserción. b) Las viviendas protegidas con calificación oficial vigente. c) Las viviendas ubicadas en zonas de escasa demanda acreditada, de acuerdo con lo establecido por el Plan territorial sectorial de vivienda. d) Las viviendas puestas a disposición de programas sociales de vivienda. e) Las viviendas destinadas a usos regulados por la legislación turística.

	NAVARRA	PAÍS VASCO	CATALUÑA
Base imponible	La vigente para la exacción de la contribución territorial.	Número de metros cuadrados útiles.	Número total de metros cuadrados de las viviendas sujetas al impuesto de las que es titular el sujeto pasivo en la fecha de devengo del impuesto.
Cuota	El tipo de gravamen deberá estar comprendido entre el 0,10 y el 0,50 % para el primer año, entre el 0,50 y el 1 % para el segundo año, y entre el 1 y el 1,5 % para el tercer año y sucesivos.	El gravamen se fija en un importe de 10 euros por cada metro cuadrado útil y año, que se incrementará un 10 % por año que permanezca en dicha situación, sin que pueda superar tres veces el importe inicial.	Se obtiene de aplicar a la base imponible los tipos de gravamen de una tarifa ¹ .
Bonificaciones	No se contemplan.	No se contemplan.	Los sujetos pasivos que destinan parte de su parque de viviendas al alquiler asequible, directamente o mediante la Administración o entidades del tercer sector, pueden aplicar una bonificación en la cuota, en el porcentaje siguiente: Del 5 % al 10 %: 10 % Más del 10 % y hasta el 25 %: 30 % Más del 25 % y hasta el 40 %: 50 % Más del 40 %: 75 % Más del 67 %: 100 %
Devengo	Cuando se dicte la resolución correspondiente declarando la vivienda como deshabitada.	Se liquidará anualmente y a partir de que la declaración de vivienda deshabitada constituya un acto definitivo en vía administrativa.	El 31 de diciembre de cada año y afecta al parque de viviendas del que es titular el sujeto pasivo en dicha fecha.

i

Base imponible hasta (número de m ²)	Cuota íntegra (euros)	Resto base imponible hasta (número de m ²)	Tipo aplicable (euros/m ²)
0	0	5 000	10,0
5000	50 000	20 000	15,0
20 000	275 000	40 000	20,0
40 000	675 000	En adelante	30,0

