

## REFLEXIONES SOBRE LA FISCALIDAD DE LA VIVIENDA VACÍA EN ESPAÑA

**Pilar Álvarez Barbeito**

*Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidade da Coruña.*

### RESUMEN:

Uno de los principales problemas socioeconómicos de nuestro país está representado por las dificultades que un importante sector de la población tiene para acceder a una vivienda. Esta situación contrasta con el elevado número de viviendas que se mantienen vacías o desocupadas en España, en manos de inversores que, por diferentes motivos, deciden no incorporarlas al mercado de alquiler.

Partiendo de esa realidad se abordan en este trabajo las medidas más relevantes que el legislador tributario ha adoptado para tratar de dar salida a esa situación, soluciones cuyo análisis permite poner de manifiesto la dificultad que plantea abordar esta cuestión.

**Palabras clave:** Vivienda vacía – alquiler – IRPF – IBI.

### ABSTRACT:

One of the principal socioeconomic problems of our country is represented by the difficulties that an important sector of the population has to accede to a housing. This situation contrasts with the high number of housings that are kept empty or vacated in Spain. Many investors, for different motives, decide not to incorporate them into the market of rent.

Departing from this reality in this work there are approached some of the tax measures adopted to solve this situation. This analysis allows to reveal the difficulty that considers approaching this question.

**Keywords:** Taxation of real estate – flats not rented or in use – rent of houses – income tax – local taxes.



## *Reflexiones sobre la fiscalidad de la vivienda vacía en España*

**Sumario:** 1. Consideraciones generales. 2. El recargo por vivienda desocupada en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Problemas para su aplicación. 3. La desocupación de las viviendas en el contexto del I.R.P.F. 3.A. La imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF. 3.B. Incentivos fiscales al alquiler. 3.C. La fiscalidad de las operaciones especulativas en el I.R.P.F. 4. Breve referencia a las medidas no fiscales para evitar la desocupación de las viviendas.

### **1. CONSIDERACIONES GENERALES.**

El análisis de los problemas que actualmente existen en nuestro país relacionados con el acceso a la vivienda deben partir necesariamente de la referencia al artículo 47 de nuestra Constitución. A tenor de este precepto los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna. En ese sentido, tanto el legislador como las administraciones, en sus respectivos ámbitos de actuación, deben aportar las medidas oportunas para coadyuvar a la consecución de tal fin, adoptando así una postura intervencionista en beneficio de los ciudadanos.

Particularmente relevantes en ese sentido son las decisiones que se adopten en el marco de la política de vivienda, la cual, aun siendo materia atribuida competencialmente a las CCAA en virtud del art. 148.1.3 CE, no implica, según el propio Tribunal Constitucional<sup>1</sup>, que el Gobierno Central no pueda intervenir en el sector a través de la política económica. En ese sentido viene siendo habitual que el Gobierno diseñe y apruebe planes de vivienda plurianuales que las comunidades autónomas pueden complementar con planes propios. En ellos, mediante la fórmula del convenio firmado entre cada comunidad y el ministerio competente, se especificará la ejecución concreta del Plan Estatal en cada comunidad autónoma y, además, se planificarán las actuaciones propias que financia cada una de ellas<sup>2</sup>. De ese modo, la Administración Central define aspectos tales como las actuaciones protegibles, las fórmulas de financiación, el nivel de protección o los requisitos que deben reunir los beneficiarios. Por su parte, las CCAA complementan la política diseñada por el Gobierno central, ejecutándola con flexibilidad y adaptándola a sus necesidades específicas, además de definir políticas de vivienda adicionales financiadas con sus propios presupuestos.

No obstante lo anterior, las circunstancias que rodean en la actualidad al tema del acceso a una vivienda reclama que se supere la lógica sectorial de las políticas de vivienda, ya que aunque las mismas son necesarias se muestran insuficientes por sí solas para dar solución a una problemática tan heterogénea y compleja, precisando por ello de un enfoque más global e integral. Deberá perseguirse así que las políticas y actuaciones en sectores concretos se complementen para favorecer la eficacia y eficiencia global del sistema de intervención.

---

1 Vid. STC 152/1988, de 20 de julio.

2 Lo señalado *supra* se entenderá con la salvedad de algunas comunidades autónomas que tienen competencia estatutaria para definir y ejecutar planes de vivienda independientes del Plan Estatal, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra.

En esa línea merece especial atención la conexión entre las políticas de vivienda y las decisiones de carácter tributario que puedan adoptarse al respecto, implicando activamente a los poderes públicos con competencias en materia tributaria en la búsqueda de soluciones que ayuden a paliar los problemas cada vez mayores que rodean al acceso a una vivienda.

Partiendo de esa realidad, y dependiendo de la óptica desde la que se trate el problema, son muchas las cuestiones que podrían abordarse. Pues bien, de entre todas ellas analizaremos aquí uno de los temas que más atención ha acaparado últimamente tanto en nuestro país como en los de nuestro entorno. Nos referimos a la necesidad de establecer las condiciones jurídicas precisas para luchar contra la desocupación de las viviendas, promoviendo medidas que favorezcan su incorporación al mercado de alquiler otorgando así especial atención a esta vía jurídica como medio de acceso a una vivienda.

En ese contexto ha de partirse de una realidad que presenta dos caras. Por un lado en los últimos años se han puesto de relieve con especial intensidad, si cabe, los problemas que representa para un amplio sector de la población el acceso a su primera vivienda, mientras que existe un importante número de sujetos que, disponiendo ya de una vivienda habitual, adquieren otros inmuebles de las mismas características como mera inversión.

En ese sentido, una de las vías a través de las cuales puede rentabilizarse la compra de un inmueble que no va a ser utilizado como vivienda por su propietario, pasaría por el arrendamiento de la misma. Sin embargo, en muchas ocasiones no es esa la opción elegida por los propietarios de dichos inmuebles, que prefieren mantenerlos desocupados. Ciertamente, detrás de esa actitud se encuentra en muchos casos un interés meramente especulativo, dejando que el transcurso del tiempo revalorice el precio del inmueble para proceder entonces a su venta. La finalidad perseguida por esos sujetos es especialmente fácil de constatar en aquellos casos en los que el plazo de tiempo transcurrido desde que se adquiere la vivienda hasta que se procede a venderla de nuevo es muy corto. Sin embargo, en otros casos el dilatado intervalo temporal que media entre ambas operaciones disipa en cierta medida la finalidad especulativa que acompaña a ese tipo de inversiones, obligando a replantear los motivos que llevan a esos propietarios a mantener dichos inmuebles desocupados durante años.

Ciertamente, cualesquiera que sean las causas que lo motiven, sobre las que incidiremos más adelante, lo cierto es que en nuestro país existe una importante “bolsa” de viviendas vacías. Esta situación, desde un punto de vista económico y social, tiene efectos perniciosos sobre un mercado que, sin duda, afecta a bienes de primera necesidad. Así pues, los poderes públicos, en orden a procurar el cumplimiento de los dictados del art. 47 de la Constitución, han de asumir una relevante tarea centrada, especialmente, en la adopción de las medidas necesarias para atajar la situación descrita.

En ese contexto debe traerse a colación el debate que en los últimos años se viene manteniendo en torno al tipo de decisiones que deben adoptarse para paliar los problemas derivados del importante número de viviendas desocupadas que hay en nuestro país. Esto es, si debe tratarse de una batería de medidas orientadas especialmente a penalizar a los propietarios de esos inmuebles o si, por el contrario, debe incentivarse a aquellos sujetos que decidan ceder el uso de sus viviendas vacías.

Decantarse por una u otra vía no es sencillo, y ello por varias razones. Así, en primer término, las soluciones orientadas a favorecer el acceso a una vivienda como derecho expresamente recogido en nuestra Norma Fundamental deben adoptarse teniendo muy presentes otros derechos y principios también reconocidos constitucionalmente, como es el caso del derecho a la propiedad privada o de los principios de capacidad eco-

nómica o de proporcionalidad. Por otra parte, como hemos tenido ocasión de exponer, no todos los propietarios de viviendas vacías las mantienen en esa situación por un interés estrictamente especulativo. En muchas ocasiones la decisión de no ceder el uso de una vivienda que no se utiliza por su propietario está directamente relacionada con las insuficientes garantías con la que cuentan esos sujetos en aspectos tales como la recuperación del inmueble en el mismo estado en el que se cedió o la posibilidad de desalojar al inquilino en un plazo breve de tiempo cuando éste no abona la renta pactada. Las medidas administrativas que se tomen al respecto serán determinantes para fomentar la incorporación de esos inmuebles al mercado de alquiler.

Sin embargo, aquí vamos a centrarnos en el análisis de las medidas propiamente fiscales que existen actualmente para tratar de paliar el aludido problema de las viviendas desocupadas, así como en aquellas otras cuya adopción puede barajarse a estos efectos.

## 2. EL RECARGO POR VIVIENDA DESOCUPADA EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES. PROBLEMAS PARA SU APLICACIÓN.

La premisa de la que debe partir cualquier análisis en torno a esta cuestión debe ser la concreción de lo que debe entenderse por “vivienda desocupada” o “vivienda vacía”, cuestión ésta todavía no resuelta por la normativa estatal vigente, pese a que ello supone un verdadero problema para la efectiva aplicación de algunas medidas ya adoptadas para desincentivar la falta de ocupación de las viviendas<sup>3</sup>.

Nos referimos concretamente al establecimiento potestativo por parte de los Ayuntamientos de un recargo del IBI sobre los inmuebles de uso residencial que se hallen permanentemente desocupados, contemplado en el art. 72.4 del TRLRHL. En este precepto se establece que “[para el caso de] inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicables, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare.”

---

<sup>3</sup> El único documento estadístico oficial que aborda la compleja tarea de clasificar las viviendas en función de su uso, se guía fundamentalmente por criterios operativos. El Instituto Nacional de Estadística (INE, 2001) establece varias “clases de viviendas”, según las definiciones que se transcriben a continuación y que adolecen, como puede apreciarse, de importantes faltas de concreción:

“Vivienda principal: una vivienda familiar se considera principal cuando es utilizada toda o la mayor parte del año como residencia habitual de una o más personas.”. El resto de las viviendas serán, por diferencia con respecto al total, viviendas no principales y a su vez se clasifican en:

“Viviendas secundarias: se trata de una vivienda familiar que suele utilizar alguno de los miembros del hogar de forma temporal o esporádica (en vacaciones, fines de semana, trabajos temporales etc.), durante un mínimo de 15 días a lo largo del año, y que no constituye residencia habitual de ninguna persona.”

“Vivienda desocupada: Una vivienda familiar se considera *desocupada* o *vacía* cuando no es la residencia habitual de ninguna persona ni es utilizada de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Se trata de viviendas deshabitadas, disponibles para venta o alquiler o, simplemente, abandonadas.”

“Otro tipo: por ejemplo, las destinadas a alquileres sucesivos de corta duración usadas de manera continuada y no estacional (por lo que no deben considerarse secundarias) pero que tampoco constituyen la residencia habitual de alguna persona.”

En el ámbito estatal no existe a día de hoy norma alguna ni reglamentaria, fuente a la que hace referencia expresa el precepto transcrito ni, como también fue planteado, de modificación de dicho precepto legal, que haya abordado la tarea de concretar los requisitos necesarios que han de cumplir los inmuebles que deben soportar la aplicación del mencionado recargo. En su defecto han sido algunas comunidades autónomas las que se han aventurado a concretar el significado de lo que debe entenderse por vivienda vacía o desocupada, de igual modo que algunos Municipios han incorporado dicha definición a efectos de posibilitar la aplicación del recargo del IBI.

No obstante lo anterior, si se parte de la remisión que el TRLRHL realiza a “las condiciones que se determinen reglamentariamente”, es necesario averiguar si ese desarrollo normativo está reservado al Estado, como se ha apuntado parte de nuestra doctrina<sup>4</sup>, o si, por el contrario, cabe entender que “en tanto en cuanto no se dicte por parte del Estado una disposición reglamentaria que desarrolle el art 72.4 TRLRHL respecto a la definición de lo que constituye un inmueble desocupado con carácter permanente, es adecuado a Derecho que los municipios que hayan decidido establecer el recargo lleven a cabo, en la respectiva Ordenanza fiscal, ..., la definición de lo que constituye inmueble desocupado con carácter permanente y demás normas necesarias para la efectiva exacción del recargo. (...)”<sup>5</sup>. Quienes apoyan esta teoría utilizan para sustentarla, además de otros argumentos, el tener literal de otro precepto del TRLRHL, concretamente el art. 77.5, referido expresamente a “la competencia municipal para la calificación de inmuebles de uso residencial desocupados”.

Sin embargo, lo cierto es que aunque un gran número de municipios han establecido a través de ordenanzas fiscales una definición de lo que ha de entenderse por inmuebles permanentemente desocupados a efectos de posibilitar la aplicación del recargo, éste todavía no se ha hecho exigible en ninguno de ellos<sup>6</sup>. En ese sentido, alguna de las enmiendas realizadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008 iban precisamente dirigidas a paliar los efectos que tiene el largo retraso que ha sufrido la elaboración del reglamento al que se refiere el art. 72 TRLRHL por parte de la Administración General del Estado. Se pretendía así incorporar un régimen transitorio que permitiese sin más que aquellos municipios que lo deseen puedan aplicar inmediatamente dicho recargo<sup>7</sup>, pretensiones que hasta el momento, como también lo han interpretado nuestros Tribunales en algunas Sentencias, deben entenderse como meras manifestaciones de la voluntad de los Ayuntamientos de exigir ese recargo cuando finalmente se apruebe el reglamento correspondiente por parte del Estado<sup>8</sup>.

---

4 En ese sentido, PAGÉS I GALTÉS, J.: *Tratado de Ordenanzas Fiscales*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 275, nota 22.b, “estas condiciones reglamentarias son las que se determinen, no por Ordenanza fiscal, sino por el Estado ...”.

5 GARCÍA MARTÍNEZ, A. y JIMÉNEZ-VALLADOLID, D.J.: “La fiscalidad especial sobre la vivienda vacía en España y en otros países de la Unión Europea”, *Revista Contabilidad y Tributación, CEF*, nº 73, 2007, p. 73.

6 En ese sentido vid. GARCÍA MARTÍNEZ, A. y JIMÉNEZ-VALLADOLID, D.J.: “La fiscalidad especial sobre la vivienda vacía en España y en otros países de la Unión Europea”, op. cit., pp. 59-63.

7 Así, el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda a la Disposición final nueva.

«Disposición transitoria vigésima. Recargo sobre inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente.

“Mientras la Administración General del Estado no apruebe el reglamento al que hace mención el artículo 72.4 de esta Ley, los ayuntamientos que deseen aplicar el recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles para inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente podrán regular los aspectos sustantivos y formales de dicho recargo en la correspondiente ordenanza fiscal.»

8 En ese sentido vid. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, nº 1188/2004, de 19 de noviembre: “TERCERO. Entrando en el concreto análisis de las diferentes cuestiones de fondo suscitadas

Así pues, todo parece indicar que debe ser una norma estatal la que adopte el concepto de “vivienda desocupada”, labor que hasta el momento no se ha materializado debido a las dificultades técnicas que plantea la delimitación precisa de la mencionada expresión. Es cierto que esta cuestión se ha trabajado partiendo de una serie de “presunciones”, que son precisamente los datos utilizados tanto por aquellas Ordenanzas Fiscales que han decidido concretar dicho concepto, como por las comunidades autónomas que se han decidido a introducirlo en sus normas<sup>9</sup>. Se trata de aspectos basados en datos tales como los aportados por certificados de empadronamiento, consumos energéticos y de agua o la ausencia de inclusión en los censos de tasas municipales como la girada por el servicio de recogida de basuras<sup>10</sup>. Sin embargo, ninguno de estos criterios, utilizados aislada o conjuntamente, han debido parecer suficientes al Gobierno para establecer un concepto de vivienda vacía o desocupada libre de defectos y problemas técnicos, por lo que la situación continúa, tal y como ha señalado, en “estado de letargo”<sup>11</sup>.

### 3. LA DESOCUPACIÓN DE LAS VIVIENDAS EN EL CONTEXTO DEL I.R.P.F.

#### 3.A. La imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF.

A pesar de que, como acabamos de indicar, no existe a día de hoy un concepto de vivienda vacía o desocupada en la normativa estatal, sí es posible apreciar la intención del legislador de “penalizar” con medidas fiscales dichos inmuebles.

---

en el presente pleito, la actora, en primer lugar, solicita que se proceda a la anulación del artículo 10 de la Ordenanza Fiscal 1.1, reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles («s’aplicará un recàrrec del 50% de la quota líquida de l’impost dels immobles d’us residencial que es trobin permanentment desocupats, quan compleixin les condicions que es determinen reglamentàriament. Aquest recàrrec s’acreditarà el 31 de desembre i es liquidarà anulament als subjectes passius de l’impost, una vegada constatada la desocupació de l’immoble») al entender que la Ordenanza remite a una posterior regulación reglamentaria que no se ha producido, no definiéndose tampoco qué debe entenderse por inmuebles desocupados con carácter permanente, competencia que corresponde al Estado de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Final 1ª de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Dicha pretensión no puede ser acogida pues la Ordenanza se limita a manifestar su voluntad de exigir ese recargo pues de no hacerlo, cuando se apruebe el Reglamento correspondiente ya no sería posible la aplicación del recargo correspondiente”.

9 En ese sentido, por ejemplo, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dispone que “Tendrá la consideración de *vivienda desocupada* aquella en que sus propietarios u ocupantes legítimos no la utilicen, salvo que su ausencia sea transitoria, intermitente o provisional, debidamente justificada.

A efectos de prueba de la falta de ocupación de la vivienda, podrán tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- a. Consumos anormalmente bajos de agua, gas y electricidad.
- b. Recepción de correo y notificaciones en otros lugares.
- c. Utilización habitual de otros lugares para comunicaciones telefónicas e informáticas de tipo domiciliario.
- d. Declaraciones o actos propios del titular de la vivienda.
- e. Declaraciones y comprobaciones de agentes de la autoridad.
- f. Declaraciones de los vecinos del inmueble o de inmuebles cercanos.
- g. Negativa injustificada del titular de la vivienda a facilitar comprobaciones de la Administración, cuando no se aprecie ninguna causa verosímil que pudiera fundarla y consten también otros indicios de falta de ocupación. (...).”

10 Sobre estas cuestiones vid. GARCÍA MANTÍNEZ, A. y JIMÉNEZ-VALLADOLID, D.J.: “La fiscalidad especial sobre la vivienda vacía en España y en otros países de la Unión Europea”, op. cit., pp. 62 y ss.

11 POVEDA BLANCO, F.: *Manual de Fiscalidad Local*, IEF, Madrid, 2005, pp.249.

En ese sentido, y al margen de medidas aun no aplicadas como el aludido recargo a efectos del IBI, debe traerse a colación el artículo 85 de la L.I.R.P.F., ubicado bajo el título X, dedicado a los Regímenes Especiales, y denominado “Régimen de imputación de rentas inmobiliarias”. A tenor de este precepto, en relación con determinados inmuebles urbanos<sup>12</sup>, así como rústicos<sup>13</sup>, excluida la vivienda habitual y el suelo no edificado<sup>14</sup>, tendrá la consideración de renta imputada la cantidad que resulte de aplicar el 2 por 100 al valor catastral<sup>15</sup>, determinándose proporcionalmente al número de días que corresponda en cada período impositivo.

Tal y como se encuentra redactado este precepto, y aunque en él no se alude expresamente a las viviendas desocupadas, concepto que, como hemos visto, no ha sido definido legalmente, la LIRPF establece un gravamen sobre los inmuebles habitables que no constituyan la vivienda habitual de sus propietarios ni su uso y disfrute se encuentre cedido en modo alguno<sup>16</sup>, siempre y cuando, además, no estén afectos a una actividad económica o sean indispensables para el desarrollo de una explotación agrícola, ganadera o forestal.

Así pues, la imputación de rentas inmobiliarias afectará, en gran medida, a las viviendas a las que no se les da ningún tipo de uso, respondiendo de ese modo a lo que, al margen de las dificultades técnicas y de prueba que pueden suscitarse al respecto y que están obstaculizando la concreción definitiva de tal expresión, podría entenderse por vivienda desocupada o vacía. Hasta tal punto es así que algunos autores han considerado que a efectos de determinar lo que constituyen los inmuebles desocupados en el contexto del IBI podría acudir a la normativa del IRPF, en cuanto que establece el tipo de inmuebles que generan rentas inmobiliarias imputadas, de tal modo que los datos que

---

12 Serán inmuebles urbanos los calificados como tales en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (RCL 2004, 599), siempre que no estén afectos a actividades económicas, ni sean generadores de rendimientos del capital

13 El art. 85 LIRPF hace referencia a los inmuebles rústicos con construcciones que no resulten indispensables para el desarrollo de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, no afectos a actividades económicas, ni generadores de rendimientos del capital. Los inmuebles rústicos, en las condiciones apuntadas, tributan como rentas imputadas desde el 1 de enero de 2007.

14 Tampoco se imputará renta alguna en los casos de inmuebles en construcción y en los supuestos en que, por razones urbanísticas, el inmueble no sea susceptible de uso.

15 El artículo 85 LIRPF aclara que en el caso de inmuebles localizados en municipios en los que los valores catastrales hayan sido revisados, modificados o determinados mediante un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, de conformidad con la normativa catastral, y hayan entrado en vigor a partir del 1 de enero de 1994, la renta imputada será el 1,1 por 100 del valor catastral.

Por otra parte, si a la fecha de devengo del impuesto los inmuebles a que se refiere este apartado carecieran de valor catastral o éste no hubiera sido notificado al titular, se tomará como base de imputación de los mismos el 50 por 100 de aquel por el que deban computarse a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio. En estos casos, el porcentaje será del 1,1 por 100.

16 En ese sentido ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el apartado 2 del art. 85 LIRPF, donde se señala que “Estas rentas se imputarán a los titulares de los bienes inmuebles de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio.

Cuando existan derechos reales de disfrute, la renta computable a estos efectos en el titular del derecho será la que correspondería al propietario.”

Con esta última precisión el legislador advierte que el sujeto que debe imputarse las rentas inmobiliarias es generalmente el propietario del inmueble. Sin embargo, cuando sobre él se haya establecido algún derecho de uso o disfrute, el titular de este último será el que asuma la imputación de estas rentas.

Con esta aclaración vienen a salvarse algunas situaciones incongruentes como las que podrían producirse en aquellos supuestos en los que un sujeto se separa de su cónyuge dejando la que hasta ese momento había sido la vivienda habitual propiedad del matrimonio, en la que se quedan su ex pareja e hijos de ambos. Si la imputación hubiera de realizarse en todo caso atendiendo a la propiedad del inmueble, el cónyuge que abandona el domicilio familiar debería proceder a imputarse una renta inmobiliaria en proporción a su participación en la propiedad de la vivienda, ya que habría perdido para él la condición de habitual.

a esos efectos se desprendan de las declaraciones de los contribuyentes en el IRPF podrían servir de base a los Ayuntamientos para fijar el mismo concepto<sup>17</sup>.

No obstante lo anterior, la imputación de rentas a la que alude el art. 85 LIRPF no sólo afecta a este tipo de inmuebles a los que sus propietarios no dan uso alguno, sino también a otro tipo de inmuebles, como las segundas residencias que, sin poder calificarse como habituales, sí son utilizadas por sus propietarios en determinados períodos del año (fines de semana o vacaciones). Estos inmuebles, pese a tener que soportar dicha imputación de rentas, no se acomodan al concepto de lo que debe entenderse por viviendas desocupadas con carácter permanente, tal y como se desprende de las definiciones que de esa expresión han recogido algunos Ayuntamientos en sus respectivas ordenanzas fiscales. Así pues, entendemos que no cabría equiparar sin más a los inmuebles a los que alude la LIRPF en el sentido apuntado, con aquellos sobre los que pretende establecerse el ya analizado recargo a efectos del IBI.

Al margen de las cuestiones conceptuales apuntadas, lo cierto es que la imputación de rentas inmobiliarias que estamos abordando se muestra como una medida fiscal con la que el legislador pretende contribuir a evitar la desocupación de las viviendas. Lejos de lo que pudiera pensarse, este tipo de medidas no suponen, ni mucho menos, una novedad en el contexto del IRPF. Resulta ilustrativo, en ese sentido, recordar el tenor literal del art. 16.c) de la Ley 44/1978, del IRPF<sup>18</sup>, de la Ley de 44/1978, donde se contemplaba el gravamen de las *viviendas desocupadas* en determinadas condiciones, esto es: que el tiempo de desocupación superase los 10 meses al año y que esas viviendas perteneciesen a una unidad familiar que poseyera más de tres.

Así pues, la intención del legislador de 1978 parecía ser la excluir del gravamen, en aquel entonces como rendimientos del capital inmobiliario, entre otras, a las viviendas que un contribuyente puede adquirir para destinarlas a segundas residencias, configurándose así un concepto de vivienda desocupada más próximo al que pretende recogerse a efectos del recargo del IBI, que al que hoy recoge el art. 85 LIRPF.

A nuestro modo de ver, ese tipo de viviendas que su propietario utiliza en determinados períodos del año, bien sea porque constituye su residencia de vacaciones, bien porque se trata de un sujeto que ha cambiado su residencia a otro territorio dentro o fuera de España y que mantiene en su lugar de origen una vivienda a la que regresa con cierta periodicidad, etc., no deberían ser objeto de la imputación de rentas de la que hablamos. La finalidad que inspira la norma, fundamentalmente orientada a evitar la desocupación de las viviendas —exhortando con esta medida a los propietarios de las mismas para que cedan su uso a terceros—, y censurando de alguna manera las conductas especulativas de las que pueden ser objeto los inmuebles, no estarían presentes en ninguna de las viviendas del tipo de las descritas. Por ello reiteramos que, bajo nuestro punto de vista, las mismas deberían excluirse del mencionado precepto.

De ese modo no sólo se contribuiría a hacer más coherente una medida como la comentada, de corte claramente extrafiscal<sup>19</sup>, sino que también se podría lograr una

---

17 MARTÍN FERNÁNDEZ, F.J.: “Las medidas tributarias del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales”, *Revista Cunal*, nº 60, 2002, p. 19.

18 El apartado c) del art. 16 LIRPF de 1978, en su redacción originaria, señalaba que “Se comprenderán como rendimientos procedentes de la propiedad o posesión de inmuebles rústicos o urbanos:

c) En el supuesto de vivienda, propiedad de persona distinta del promotor, que se encuentra desocupada durante más de diez meses al año, seguidos o alternos, y que pertenezca a miembros de una unidad familiar que posea más de tres viviendas, se estimará la renta que resulta de aplicar el 10% del valor por el que se hallen computadas o que deberían, en su caso, computarse a los efectos del Impuesto sobre el Patrimonio Neto”.

19 Refiriéndose a los fines perseguidos por el legislador con el gravamen de las viviendas desocupadas, PALAO TABOADA, C.: “Comentario al art. 16 de la L.I.R.P.F. de 1978”, en la obra colectiva

mayor sintonía entre el concepto que a efectos del IBI parece querer adoptarse para definir a las viviendas permanentemente desocupadas y el manejo a efectos del IRPF para configurar el supuesto de imputación de rentas inmobiliarias al que se refiere el art. 85 de su Ley reguladora.

Sea como fuere, lo cierto es que la adopción de medidas como las comentadas a efectos del IRPF o a efectos del IBI aparece justificada por la función social que debe desempeñar la vivienda, la cual debe conducir a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para lograr los objetivos que en tal sentido impone la Constitución. Sin embargo, el cauce elegido para ello, especialmente por lo que se refiere al IRPF, podría cuestionarse tomando como referencia los más elementales principios de justicia tributaria.

Desde ese punto de vista, la referencia a la capacidad económica parece inevitable, toda vez que, por más que el Tribunal Constitucional insista en considerar la adecuación del gravamen de rentas como la aquí analizada a dicho principio, tales imputaciones de renta no suponen, en puridad, que el sujeto perciba o disponga de renta efectiva alguna<sup>20</sup>. Pese a todo, como acaba de señalarse, el TC se ha manifestado en ese sentido en varias ocasiones, alguna de ellas reciente. Así, en la Sentencia 295/2006, de 11 de octubre, el Alto Tribunal señala que “los rendimientos de los inmuebles urbanos que contempla el precepto cuestionado<sup>21</sup> integran la manifestación de una capacidad económica que si bien no deriva de una renta real —no hay un ingreso efectivamente producido— sí conecta con una renta potencial: cabe razonablemente entender que, en la medida en que tales inmuebles son susceptibles de generar un rendimiento al que “renuncia” su titular —el que podría obtenerse mediante su arrendamiento— estamos ante una “renta potencial” susceptible de ser sometida a imposición por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, de la misma manera que —en relación con el impuesto andaluz de tierras infrautilizadas— hemos afirmado que la renuncia a obtener el rendimiento óptimo legalmente señalado para las fincas rústicas “es por sí mismo revelador de la titularidad de una riqueza real o potencial” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13)”<sup>22</sup>.

Al margen de las consideraciones que puedan hacerse sobre el pronunciamiento del TC, no exentas de controversia, lo que resulta indubitado es el fin que trata de perseguirse con dichas medidas<sup>23</sup>, finalidad que a nuestro juicio debería tratar de alcanzar-

---

*Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Civitas, Madrid, 1983, p.142, “La finalidad perseguida por esta disposición es evidentemente sancionar a los propietarios que retienen viviendas sin alquilar o vender por razones especulativas. Se trata, por tanto, de una medida de política de vivienda, claramente extrafiscal”. En el mismo sentido, ARGÜELLO REGUERA Y CORTES DOMÍNGUEZ: *El nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, 2ª ed., Pirámide, Madrid, 1984, p. 119; POVEDA BLANCO: *La valoración de bases imposables en los Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1984, p. 54; ALSINA RIUBRUGENT, E. y ARIAS VELASCO, J.: *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Bosch, Barcelona, 1980, p. 103.

20 DE LA PEÑA VELASCO, G.: “Los rendimientos del capital inmobiliario”, en la obra colectiva, *Estudios del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Lex Nova, Valladolid, 2000, p. 341; SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A.: *El nuevo Impuesto sobre la Renta. Explicación de las normas vigentes*, Comares, Granada, 2000, p. 220.

21 Se refiere al art. 34.b de la Ley 18/1991, del I.R.P.F.

22 Cfr. F.J. 6º. En el mismo sentido se manifiesta la STC 91/2007, de 7 de mayo, aludiendo expresamente a los pronunciamientos que sobre esta cuestión se realizan en la STC citada *supra*.

23 LOPEZ ESPADAFOR, C.: “La persistente falta de coordinación del gravamen de la imputación de rentas inmobiliarias dentro del sistema impositivo”, *Nueva Fiscalidad*, n° 3, 2007, p. 11-12. En esa línea PERIS GARCÍA, P.: *Bienes inmuebles urbanos e impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 53, “podemos concluir que la imputación de rentas por viviendas desocupadas no responde

se por otras vías más acordes con los principios tributarios recogidos en la CE<sup>24</sup> y, en particular, con el de capacidad contributiva<sup>25</sup>.

En ese sentido se han manifestado algunos exponentes de la doctrina española, tratando de reubicar las medidas con las que el legislador trata de gravar con más intensidad a las viviendas desocupadas. Apunta así el profesor CALVO ORTEGA, que las rentas inmobiliarias imputadas deberían desaparecer del IRPF, debiendo ser otros los tributos que asuman la finalidad que ahora cumplen aquellas. Propone así el citado autor una serie de modificaciones que pasarían por atribuir a tributos como el Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto sobre Bienes Inmuebles la tarea de gravar con mayor intensidad a los propietarios de viviendas desocupadas. En ese sentido interesa reproducir aquí el esquema propuesto por ese autor, en virtud del cual “los inmuebles urbanos no arrendados se gravarían sólo en el IP con unos valores catastrales próximos al mercado, para lo cual deben intensificarse las revisiones de valoración colectivas de carácter general. (...). En el IBI, la elevación de los valores catastrales producto de la intensificación de las revisiones de valoración colectiva de carácter general se equilibraría, en la medida que lo decidiesen los municipios (...). Tendríamos así un tipo general del IBI y un tipo bonificado y, por ello, más bajo para la vivienda habitual. El tipo general jugaría el papel de gravar la segunda vivienda, manteniéndose la autorización para establecer el recargo por inmuebles desocupados”<sup>26</sup>.

Partiendo del esquema propuesto, que en líneas generales compartimos, pensamos que el mismo sí puede completarse con otras medidas que en lugar de penalizar, incentiven el alquiler, así como otras específicamente dirigidas a combatir la especulación en sede del IRPF, pero siempre hablando de rentas reales y efectivas.

### 3.B. Incentivos fiscales al alquiler.

En línea con las consideraciones que acaban de apuntarse ha de aludirse a algunas de las soluciones ya incorporadas al respecto en la ley reguladora del IRPF, principalmente dirigidas a mejorar la fiscalidad tanto de los arrendatarios como de los arrendadores.

Así, en el caso de estos últimos el art. 23.2 LIRPF contempla para los supuestos de arrendamientos de bienes inmuebles destinados a vivienda una reducción sobre el

---

a criterios de equidad, o de capacidad económica, sino que entendemos que persigue otras finalidades, como puede ser evitar la especulación en el mercado inmobiliario o, lo que es lo mismo, utilizar el instrumento fiscal para la consecución de los fines marcados por la política de vivienda. Siendo ello plausible, no deja de ser una nota discordante en la regulación del Impuesto sobre la Renta”.

24 Vid. ARGÜELLO REGUERA, C. y CORTÉS DOMÍNGUEZ, J.A.: *El nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, 2ª ed., op. cit., p. 126; POVEDA BLANCO, Fº.: *La valoración de bases imponibles en los Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio*, op. cit., pp. 53-54.

25 RAMOS PRIETO, J.: “¿Es factible la desaparición de la imputación de rentas inmobiliarias del ámbito de la imposición sobre la renta de las personas físicas?, el aleccionador ejemplo de las Haciendas Forales.”, JT Aranzadi, 19/2007, “Al forzar al titular del inmueble a tributar por una renta cuya única razón de ser radica en una fictio iuris, ligada a la mera posesión o tenencia inmobiliaria, se está vulnerando el principio de capacidad económica del artículo 31.1 de la Norma Fundamental, dada la ausencia de un flujo real de renta y la imposibilidad de deducir ningún gasto a la hora de calcular el importe a integrar en la base imponible. Por añadidura, se está propiciando una discriminación entre las diferentes formas de inversión –ninguna renta se atribuye por el disfrute de otros bienes duraderos como las embarcaciones, los automóviles, etc.- y entre los inmuebles urbanos y los rústicos, amén de una discutible penalización fiscal a la tenencia de bienes inmuebles no productores de rentas monetarias. Sin olvidar tampoco que se está sometiendo a la riqueza inmobiliaria a una excesiva plurimposición, como resultado de la acumulación de tres impuestos directos (IRPF, IBI e Impuesto sobre el Patrimonio)”.

26 CALVO ORTEGA, R.: “La imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF y el principio de igualdad tributaria”, *Nueva Fiscalidad*, nº5, 2007, pp. 20-21.

rendimiento neto percibido por el arrendador de un 50%, que desde el 1 de enero de 2007 puede llegar a ser del 100% para los casos en los que el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 35 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el período impositivo superiores al IPREM.

Por su parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008 ha incorporado al art. 68 de la L.I.R.P.F. un nuevo apartado con el que arbitra una deducción para las cantidades satisfechas por los arrendatarios en concepto de alquiler de vivienda habitual. Dicho beneficio fiscal se ha estipulado en un 10,05 por ciento de las cantidades satisfechas en el período impositivo por el alquiler de su vivienda habitual, siempre que su base imponible sea inferior a 24.020 euros anuales. A esos efectos, la base máxima de esta deducción será de 9.015 euros anuales cuando la base imponible sea igual o inferior a 12.000 euros anuales. Por su parte, cuando la base imponible esté comprendida entre 12.000,01 y 24.020 euros anuales la base máxima será de 9.015 euros menos el resultado de multiplicar por 0,75 la diferencia entre la base imponible y 12.000 euros anuales.

De acuerdo con el tenor literal de este precepto y abordando el análisis del mismo desde un punto de vista subjetivo, ha de destacarse un primer aspecto relevante. Nos referimos al hecho de que este beneficio fiscal se haya articulado sin establecer ningún límite de edad para poder acceder al mismo, dato éste presente en muchas de las normativas de aquellas CCAA que sí han introducido la deducción por alquiler<sup>27</sup>.

Por otra parte, y también estableciendo una comparación entre la deducción ahora contemplada en el art. 68.7 LIRPF y las que existen a nivel autonómico, puede apreciarse que la primera de ellas incrementa respecto de las segundas, la cantidad de ingresos máximos que puede tener el arrendatario para aplicarse la deducción superior a la estipulada para las CCAA que cuentan con este beneficio fiscal<sup>28</sup>.

Los dos aspectos mencionados merecen, sin duda, un juicio positivo. Sin embargo, existen algunos extremos que deberían ser precisados por el legislador. Entre ellos nos parece importante que la Ley aclare qué conceptos forman parte de la base de la deducción, ya que ante el silencio de la norma apuntada parece que únicamente podrá incluirse la renta satisfecha en concepto de alquiler, dejando al margen otro tipo de gastos en los que también puede incurrir el arrendatario<sup>29</sup>.

Al margen de las cuestiones que pueda suscitar el análisis de medidas como las aludidas, lo cierto es que, como ya se ha indicado, ambas afectan a la fiscalidad de rentas reales y efectivas las cuales, a nuestro juicio, deberían constituir siempre el objeto de cuantas medidas se adopten en el ámbito de un impuesto como el IRPF. En esa línea podrían adoptarse más soluciones dirigidas a potenciar el alquiler como vía jurídica de acceso a una vivienda habitual introduciendo, por ejemplo, exenciones temporales para la rentas obtenidas por alquileres de inmuebles que hubieran permanecido inutilizados durante un cierto tiempo, tal y como se hizo en Francia<sup>30</sup>.

---

27 En ese sentido, y a modo de ejemplo, Baleares y Castilla y León han fijado el límite de edad para beneficiarse de sus deducciones autonómicas por alquiler en los 36 años, mientras que otras como Extremadura establecen el límite en los 35 años.

28 En ese sentido sirvan como ejemplo los límites de ingresos barajados para los casos de tributación individual en CCAA como Extremadura (18.000 euros), Castilla y León (18.900 euros), Canarias (20.000 euros) o Cantabria (22.000 euros).

29 Vid. MARÍN GARCÍA, MILÁ RAFEL y RUIZ GARCÍA, C.: "Subsidio al arrendatario, beneficio del arrendador", *Rev. InDret*, Barcelona, octubre de 2007, p. 6.

30 Vid. Decreto de 1 de abril de 1992, Ley de Finanzas para 1993 (Ley 92- 1376) y el art. 15. quarter del C.G.I.

### 3.C. La fiscalidad de las operaciones especulativas en el I.R.P.F.

Además de todo lo señalado hasta el momento, consideramos que si lo que se quiere es penalizar conductas especulativas no será difícil advertir que la fase durante la cual los bienes permanecen en poder de su titular sin ser objeto de utilización alguna no es la más apropiada para penalizar una actitud que sólo se pondrá de manifiesto una vez que esos inmuebles sean objeto de una operación de tráfico o comercio. Es precisamente por ello que consideramos más correcto gravar el fruto de aquellos comportamientos especulativos en el momento en el que los inmuebles sean de cualquier modo enajenados por su titular, pues sólo en ese instante podrá ser apreciada la verdadera intención de aquél, extremo en el que adquiere especial relevancia el período de tiempo que media entre la fecha de adquisición del inmueble y la de su posterior enajenación.

Pues bien, lejos de los que pudiera pensarse, algunas de las más importantes novedades introducidas en el ámbito del IRPF por la Ley 35/2006 pueden tener precisamente el efecto contrario. En ese sentido la vigente LIRPF prescinde del factor “tiempo o período de permanencia” a la hora de cuantificar las ganancias o pérdidas patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de la transmisión de elementos patrimoniales, extremo en torno al cual pivotaron en el pasado muchas de las reformas que sobre la tributación de esas rentas se han sucedido en nuestro país<sup>31</sup>. En la actualidad, todo aquel que haya adquirido un inmueble con posterioridad al 20 de enero de 2006<sup>32</sup> y proceda a enajenarlo, habrá de aplicar un tipo de gravamen fijo del 18% sobre la totalidad de la ganancia patrimonial, sin que quepa efectuar en ese caso reducción alguna.

De acuerdo con lo anterior, ya no existen incentivos para mantener durante un largo plazo a los activos generadores de rentas, con lo que singularmente las operaciones especulativas referidas al sector inmobiliario, realizadas a corto plazo, pueden ver incrementada su rentabilidad financiero fiscal. En esos casos, y salvo aquellos sujetos cuyo tipo marginal sea en la actualidad inferior al 18%, todos se beneficiarán de dicho gravamen proporcional, al tiempo que experimentarán la ganancia adicional de no incrementar su tipo marginal respecto del resto de las rentas incluidas en la renta general<sup>33</sup>.

---

31 Cabe recordar en ese sentido cómo la Ley 18/1991, reguladora del IRPF, introdujo respecto de las plusvalías y minusvalías cuyo plazo de generación superase los dos años unos porcentajes que iban reduciendo progresivamente el importe de dichas rentas, llegando incluso a provocar la no sujeción de las mismas a partir de un número de años determinado por ley y variable en función de la naturaleza del activo del que procedía la renta.

Más tarde el Real Decreto Ley 7/1996, de 13 de junio, sustituyó los “coeficientes reductores” por otro régimen centrado en la posibilidad de actualizar los valores de adquisición de los elementos patrimoniales objeto de transmisión, y ello mediante la aplicación de una serie de coeficientes que la L.P.G.E. habría de fijar anualmente a tal efecto, sometiendo al importe de las ganancias o pérdidas así calculadas a un tipo proporcional del 20%.

No obstante lo anterior, el mencionado Decreto Ley mantenía un régimen transitorio de aplicación de los coeficientes reductores que se trasladó a la Ley 18/1991 (D.T. 8<sup>a</sup>), más tarde también a la Ley 40/1998, de 9 de diciembre (D.T. 9<sup>a</sup>), y posteriormente al TRIRPF de 2004 (D.T. 9<sup>a</sup>).

32 La LIRPF ha querido terminar con la transitoriedad que ha venido acompañando al régimen jurídico de las ganancias patrimoniales. Se prevé así que el 20 de enero de 2006, fecha en la que se hizo público el Anteproyecto de Ley, sirva de referencia para determinar el régimen jurídico de las plusvalías. En ese sentido, habrá que calcular la ganancia generada hasta esa fecha a través de un sistema de prorrateo aplicado de modo lineal respecto de cada elemento patrimonial, sometándose la plusvalía generada a partir de dicha fecha al nuevo tipo fijo del 18% que ahora afecta a todas las rentas del ahorro.

33 Vid. Las tablas comparativas entre la situación actual y futura de los inversores en CORDÓN EZQUERRO, T.: “Novedades en el IRPF aprobadas durante 2005 y Anteproyecto de ley de reforma”, *Contabilidad y Tributación*, n° 276, 2006, pp. 28 y ss.

Tal y como ha señalado la doctrina<sup>34</sup>, en la adopción de este tipo de medidas ha primado la intención de movilizar la economía tratando de evitar el estancamiento de la inversiones sobre la idea de “penalizar” conductas especulativas. Ciertamente, las rentas generadas a partir de una inversión de capital han constituido en los últimos años un instrumento útil en manos del legislador para perseguir objetivos de política económica tales como la adecuación de la economía española a escenarios como el representado por la libre circulación de capitales o la tan mencionada la globalización económica, de cuyas consecuencias no puede abstraerse nuestro país. A ello podría sumarse, prestando atención a la situación económica por la que atraviesa España en la actualidad, la necesidad de impulsar y movilizar un sector económico tan relevante como el inmobiliario, cuyas dificultades en los últimos tiempos son por todos conocidas.

Todo lo anterior nos conduce a pensar que quizás el IRPF no sea el mejor instrumento para “penalizar”, desde el ámbito fiscal, la desocupación de las viviendas, aun cuando estemos hablando de medidas que, como la comentada, se refieren a rentas reales, y no meramente potenciales como sucede con las imputaciones de rentas antes analizadas. A nuestro juicio, la adopción de medidas incentivadoras tales como las recogidas en el los 23.2 o 68.7 de la LIRPF cumplen mejor la función que puede atribuirse al IRPF como un instrumento más al servicio de los dictados del art. 47 CE, dejando que sean los impuestos que recaen sobre el patrimonio los que introduzcan un mayor gravamen para los propietarios de ese tipo de inmuebles.

#### **4. BREVE REFERENCIA A LAS MEDIDAS NO FISCALES PARA EVITAR LA DESOCUPACIÓN DE LAS VIVIENDAS.**

Las conclusiones anteriores se han realizado desde una óptica eminentemente fiscal, tomando en consideración las medidas que el legislador tributario puede adoptar para tratar de luchar contra la desocupación de las viviendas. Sin embargo, y aunque es evidente que este trabajo pivota sobre el tratamiento fiscal de la vivienda desocupada, la problemática que rodea al tema exige hacer siquiera una referencia a las medidas que con el fin indicado pueden adoptarse desde otros sectores del ordenamiento jurídico. En ese sentido, resultan particularmente llamativas algunas de las soluciones incorporadas al respecto tanto en nuestro país, a nivel autonómico, como en el Derecho comparado.

En el primero de los contextos mencionados han de destacarse las medidas recientemente incorporadas a la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la Vivienda de Cataluña<sup>35</sup>, entre las que merece destacarse la introducida en el su art. 42.6<sup>36</sup>. En dicho precepto, entre otras cuestiones, se contempla la posibilidad de la

---

34 BLASCO DELGADO, C. y CORCUERA TORRES, A.: “Novedades introducidas por el R.D.Ley 7/1996, de 7 de junio, en relación con la tributación de los incrementos y disminuciones de patrimonio en el I.R.P.F.”, *Información Fiscal*, nº 15, 1996, p. 67, “con las medidas adoptadas posiblemente se alcance uno de los objetivos prioritarios del Gobierno dentro de su plan de reactivación económica, esto es, movilizar las inversiones; precisamente por ello se ha eliminado uno de los principales obstáculos que hasta ahora frenaban la transmisión de los elementos patrimoniales, esto es, la expectativa de la no sujeción de las plusvalías transcurrido un determinado lapso de tiempo”.

35 BOE de 27 de febrero de 2008.

36 Art. 42: Actuaciones para evitar la desocupación permanente de las viviendas

“(…) 6. Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un

Administración de proceder a la expropiación temporal del usufructo de las viviendas vacías para cederlas en alquiler, extremo al que podrá llegarse una vez que se hayan agotado otras vías de fomento del arrendamiento a las que se refieren los cinco primeros apartados del art. 42<sup>37</sup>.

El fin último de esta norma será, sin duda, su contribución al cumplimiento efectivo del derecho constitucional recogido en el art. 47 de nuestra Norma Fundamental. Sin embargo, las consecuencias de su implantación deben valorarse también desde el prisma de otros derechos y principios igualmente recogidos en la CE. En ese sentido es evidente que el primer derecho que podría ser invocado para contrastar la constitucionalidad de esa norma es el derecho a la propiedad privada. Precisamente sobre la adecuación a la CE de medidas expropiatorias de corte sancionador como la que aquí nos interesa se ha manifestado el Tribunal Constitucional en varias ocasiones<sup>38</sup>, que considera que “la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social”<sup>39</sup> de la misma. Lo anterior, unido al hecho de que una medida como la que nos ocupa no priva al propietario de “todo contenido útil del dominio sin una indemnización adecuada”, toda vez que ese éste puede “medirse desde el punto de vista del aprovechamiento económico o rentabilidad de la nuda propiedad”<sup>40</sup>, son algunos argumentos que el TC baraja para defender la constitucionalidad de este tipo de medidas.

Sin embargo, como ya se ha apuntado por la doctrina, pese a que la expropiación del usufructo del art. 42.6 de la mencionada ley catalana podría ser una medida “respetuosa” con la interpretación constitucional del derecho a la propiedad privada, la misma “no supera el test de proporcionalidad. Si bien la adecuación de la medida al fin perseguido pueda ser más o menos discutible, ésta no parece necesaria debido a la existencia de alternativas menos gravosas para los derechos de los propietario e igualmente bene-

---

expediente contradictorio, de acuerdo con lo establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda. En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede *expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda*, por un período no superior a cinco años, para alquilarla a terceros” (...).

37 Art. 42 Ley del Derecho a la Vivienda de Cataluña. “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.

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.” (...).

38 Vid, entre otras, la tantas veces analizada STC 37/1987, de 26 de marzo.

39 STC 37/1987, de 26 de marzo, F.J.2º.

40 F.J. 4º STC 37/1987.

ficiosas para la sociedad”<sup>41</sup>. Con este tipo de medidas, se ha dicho, “el legislador catalán (...) traslada la responsabilidad de la Administración pública en materia de vivienda a los propietarios”<sup>42</sup>.

Las consideraciones anteriores, que nosotros compartimos, deberían conducir a un replanteamiento de la cuestión partiendo del análisis de las razones que, al margen de conductas puramente especulativas, pueden llevar a los propietarios a mantener sus inmuebles desocupados durante años. La lentitud de la justicia en la tramitación de los desahucios; los gastos que acarrea la puesta en marcha de uno de esos procedimientos por falta de pago de la renta; la inseguridad derivada del estado de conservación en el que el propietario recupera el inmueble; la duración mínima de los contratos, etc, son algunos de los aspectos que el legislador debería reconsiderar en los diferentes ámbitos jurídicos implicados.

No obstante todo lo señalado, lo cierto es que medidas similares a la adoptada en Cataluña no son ni mucho menos ajenas a las legislaciones de algunos países de nuestro entorno que, en la lucha por evitar la desocupación de las viviendas contemplan soluciones tales como la requisita gubernamental de las viviendas vacías. En ese sentido, y de acuerdo con lo previsto en Francia por los arts. L641 y ss del Code de la Construction et de l’Habitation de 1998, la Administración puede en ese país, siempre que se cumplan determinadas condiciones, proceder a ocupar o en su caso a requisar los inmuebles vacíos con el fin de ceder su uso a terceros.

---

41 MARÍN GARCÍA, I. y MILÀ RAFEL, R.: “El alquiler forzoso de la vivienda desocupada”, *Revista InDret*, mayo 2007, p. 17.

42 *Ibidem*, p. 31.