

EL RECARGO DE VIVIENDAS RESIDENCIALES DESOCUPADAS EN EL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES

Enrique Lorenzo ANDREU ZAMORANO

*Interventor-Tesorero de la Administración Local (Funcionario de Administración Local
con Habilitación de Carácter Nacional).*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el Diploma de especialización en
gestión financiera local (CEMCI)*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Contexto anterior y regulación
 - 2.1. La modificación de 2018 y sus constantes cambios en los años sucesivos
3. Regulación actual y naturaleza del recargo
 - 3.1. El nuevo concepto del recargo de viviendas desocupadas
4. La continuidad de la problemática relativa a la figura del recargo de viviendas desocupadas
 - 4.1. La regulación actual del recargo por el Ayuntamiento de Barcelona y por otras Entidades Locales
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, la elaboración del presente trabajo tiene por objeto la realización de un breve repaso legislativo de la figura del recargo de viviendas desocupadas que es posible aplicar en el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). También se busca la enmarcación y explicación del contexto actual, dado que la reforma del año 2023 desplegó un abanico de posibilidades y ha supuesto un avance en la seguridad jurídica y posibilidad real de aplicación de esta figura, pero sigue siendo problemática su aplicación.

El recargo de las viviendas desocupadas, además de tener el fin de suponer un medio de presión fiscal en contra de la especulación inmobiliaria y mejora del parque de vivienda, puede ser aprovechado para mejorar la recaudación y los ingresos que el IBI proporciona a las Entidades Locales.

A lo largo del trabajo se quiere desarrollar y definir mejor esta figura, exponiendo algunos de sus puntos más conflictivos y su problemática, ejemplificando a través de algunas ordenanzas fiscales de varias Entidades Locales, analizando especialmente la regulación del Ayuntamiento de Barcelona y la recomendación de la lectura y referencia de la regulación realizada por el Ayuntamiento de Girona.

2. CONTEXTO Y ANTERIOR REGULACIÓN

La figura del recargo en las viviendas residenciales urbanas desocupadas permanentemente no apareció¹ hasta que se publicó el 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 (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) a través del apartado 4 del artículo 72, en sus párrafos tercero y cuarto, en el cual, venía a disponerse literalmente lo siguiente:

“(…)Tratándose 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 ciento de la cuota líquida del impuesto.

Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicable, 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.”

¹ En la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, no se establecía ningún recargo en el IBI por viviendas desocupadas, sino simplemente recargos a favor de los inmuebles que se encontraran en un área metropolitana, de acuerdo con el artículo 134. En la regulación anterior a esta tampoco se encuentra referencia alguna al recargo de viviendas desocupadas.

Fue en la publicación original del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo cuando se estableció de manera rotunda que la competencia para la regulación del recargo a viviendas desocupadas permanentemente era expresamente conferida a las Entidades Locales, de acuerdo con el artículo 77.5, con independencia de que sea un tributo de gestión compartida².

Sin embargo, puede entenderse que en legislaciones anteriores esta figura no existiera, puesto que la parte fuerte del auge de la especulación inmobiliaria y la burbuja que trajo consigo comenzó aproximadamente en el año 2002, por lo que teniendo el Entidades Locales en cuenta esta situación, decidió crear una figura fiscal impositiva para frenar o desincentivarla, siendo un ligero y poco conocido método de intervención de las Administraciones Públicas en el contexto de la especulación inmobiliaria³:

“Tanto es así, que el precio de la vivienda se incrementó desde el año 2002 hasta el año 2007 en un 44’16% siguiendo las cifras del Ministerio de Fomento de los precios de la vivienda. (...) El crecimiento de la demanda de la vivienda fue espectacular. Tanto es así que la oferta, aunque aumentó de forma considerable, no lo hizo suficientemente para poder absorber la demanda sin generar un aumento de los precios de la vivienda. La Administración Pública podría haber intervenido (...)”.

2.1 La modificación de 2018 y sus constantes cambios en los años sucesivos

Por otro lado, en lo que se refiere a la conflictividad de su regulación, no fue hasta el año 2018 cuando se produjo una modificación importante relativa al recargo que estamos tratando. La primera reforma del recargo de viviendas desocupadas tuvo lugar con la modificación del apartado 4 del artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a causa del artículo 4.2 del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

² “El impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, **sin perjuicio de la competencia municipal para la calificación de inmuebles de uso residencial desocupados.**”

³ ALBA ÁLVAREZ, JAVIER, Crecimiento y estallido de la burbuja inmobiliaria en España: causas y consecuencias. Universidad de Salamanca, 2017.

Se vino a establecer mediante esta reforma que, **mediante ordenanza fiscal**, procedería la regulación de uno o varios recargos en función de los años que llevara desocupado. Además, también fue el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el que se definió el concepto de vivienda permanentemente desocupada. Es importante reproducir el fragmento relativo al párrafo quinto del artículo 72 reformado en 2018 porque fue concretamente objeto de varias impugnaciones, derogaciones y reformas:

“A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal, con rango de ley, y conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal. En todo caso, la declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro.”

Este fragmento fue en varias ocasiones eliminado por la derogación pronta de su implantación, pues en concreto, fue derogado mediante la Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Por lo tanto, a principios de 2019, se volvió a la regulación anterior, recuperando prácticamente a la regulación originaria de 2004 y creando una gran inseguridad jurídica en cuanto a la pervivencia de la figura tratada.

En cambio, de manera muy temprana se reaccionó y se modificó el apartado 4 del artículo 72 a causa del artículo 4.2 del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo. Paradójicamente, se recuperó la redacción original introducida con la reforma introducida por el artículo 4.2 del Real Decreto-ley 21/2018⁴, de 14 de diciembre,

⁴ Principalmente se produjo su derogación a causa de que el mencionado Real Decreto no consiguió la convalidación, por lo que al no respetarse lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Española de 1978, la norma solamente desplegó sus efectos durante un período realmente breve.

volviendo a definir el concepto de vivienda permanentemente desocupada y la posibilidad de la exigencia de un recargo o varios en función del periodo de desocupación del inmueble.

3. REGULACIÓN ACTUAL Y NATURALEZA DEL RECARGO

Se trata de un recargo determinado, establecido para un concreto impuesto de naturaleza real y local, que en este caso es el Impuesto de Bienes Inmuebles y **solamente respecto de los bienes de carácter urbano y residencial desocupados permanentemente**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (tras la última reforma aplicada a dicho precepto de acuerdo con la Disposición Final 3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda). Se introdujo un concepto claro y desarrollado del concepto de vivienda desocupada con carácter permanente, que posteriormente será comentado.

La naturaleza de este recargo es especial en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, puesto que la finalidad del mismo es la desincentivación de contar con inmuebles desocupados permanentemente⁵ -de la misma manera en la que ya existieron otros tributos locales y autonómicos con esta finalidad⁶- a la par que trata de aumentar la recaudación de uno de los impuestos con más peso recaudatorio en las Entidades Locales⁷.

⁵ Cano, M. J. (2024). Las dificultades del gravamen a la vivienda desocupada en España. *Anuario de Derecho Municipal*, 119-141. https://doi.org/10.37417/ADM/17-2023_2.03

⁶ ORÁN MORATÁN, Germán (Catedrático de Derecho Financiero y Tributario Universidad Jaume I de Castellón) (2015). "Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas". *Anuario de Derecho Municipal* 2015. Acceso: <https://repositorio.uam.es/server/api/core/bitstreams/b0ccffd7-8a21-437b-acc0-da4f2d5b9b7f/content>

Esteve Pardo, M. L. (2017). Medidas tributarias y de orden coercitivo de movilización de viviendas vacías. *Anuario del Gobierno Local* 2017, 213-241. <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1838>

⁷ El IBI es sin duda la figura tributaria más relevante para la financiación de los municipios españoles, suponiendo para algunos municipios como mínimo el 40% de los ingresos y para otros de hasta más del 70%. Consejo General de Economistas de España. (2024). Panorama de la fiscalidad local 2024. REAF Auditores. P.24-25. Acceso: <https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/2024/Panorama%20de%20la%20fiscalidad%20local%202024.pdf>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2021). Haciendas locales en cifras: Ejercicio 2019. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Acceso: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLS/HaciendasLocalesencifras.aspx>

El recargo de viviendas desocupadas se diferencia así tanto en los porcentajes aplicables como en su naturaleza en comparación con otros recargos tributarios típicos procedimentales, como suelen ser los recargos por presentación extemporánea o del periodo ejecutivo de los artículos 27 y 28 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (estos clásicos recargos tienen la función de la persuasión y el objetivo de procurar que los obligados tributarios presenten y paguen puntualmente las deudas correspondientes, pues de lo contrario la deuda aumentaría automáticamente).

3.1- El nuevo concepto del recargo de viviendas desocupadas

De acuerdo con lo fijado a partir del tercer párrafo del apartado cuarto del artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para comprender el nuevo concepto del recargo de viviendas desocupadas, hay que tener en cuenta varios parámetros que se tratarán a continuación.

3.1.1-La inacabada definición de inmueble desocupado permanentemente

Se considerará inmueble desocupado permanentemente aquel que, de acuerdo con los medios de prueba y requisitos fijados por la ordenanza fiscal reguladora, se determinen como desocupados permanentemente durante más de dos años y que además pertenezcan a personas que sean titulares de 4 o más inmuebles de uso residencial.

Mediante lo dispuesto en el párrafo anterior y de acuerdo al artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, la fijación del concepto de vivienda desocupada con carácter permanente ha ocasionado la superación de una buena parte de la problemática jurisprudencial que giraba en torno a este impuesto. Hasta la regulación de mayo de 2023, el concepto de la vivienda residencial permanentemente desocupada no estaba desarrollado legal ni reglamentariamente por el Estado, lo que llevó a que muchos tribunales de justicia autonómicos determinasen la nulidad de la ordenanza fiscal por no ser el instrumento que pudiera delimitar el concepto de inmueble residencial desocupado.

Toda esta jurisprudencia hacía referencia a que el desarrollo era competencia del Estado en aras de la delimitación de un concepto uniforme e igual

aplicable a la generalidad de los municipios y de los principios de seguridad jurídica e igualdad, pudiendo destacarse las sentencias siguientes: STSJ de Madrid de 27 de abril de 2016, de 7 de noviembre de 2011 y 14 de enero de 2010, la STSJ de Andalucía de 4 de mayo de 2015, la STSJ de Asturias de 28 de noviembre de 2014, la STSJ de Cataluña de 22 de julio de 2011, la STSJ de Galicia de 22 de julio de 2011.

Por otro lado, hay que entender que, aunque la figura analizada tiene carácter de recargo tributario específico, realmente enmascara un ánimo disuasorio en el ámbito especulativo inmobiliario muy concreto, donde a lo mejor el lugar idóneo para la determinación de los detalles y los conceptos que definan a las viviendas desocupadas permanentemente de manera explícita sería la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. En caso de la fijación de los parámetros necesarios por la ley estatal de vivienda, se podría haber aprovechado para haber fijado una definición segura⁸ para que, posteriormente, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, o la correspondiente normativa autonómica pudiera remitirse a la misma a efectos de unificar el concepto.

Sin embargo, esta posibilidad de definición uniforme de vivienda desocupada podría haber llevado a un conflicto más acentuado en materia de vivienda y urbanismo entre el Estado y las Comunidades Autónomas; por lo que pareció más adecuada la regulación de la figura del recargo de viviendas desocupadas directamente en el **Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el cual tampoco establecía exactamente la definición de vivienda desocupada porque remite a que los medios de prueba y requisitos que fijen por la ordenanza fiscal** -cuestión que tampoco parece acertar con el problema que puso de manifiesto las sentencias autonómicas citadas en la página anterior-.

Así y todo, teniendo en cuenta la compleja situación, no hay que perder de vista que, tal y como se desprende del apartado tercero del preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda:

⁸ La falta de una definición concretada por la misma administración estatal que legitima y habilita la aplicación de un recargo, ocasiona problemas de interpretación complicados de resolver para una entidad local mediante una ordenanza fiscal, como por ejemplo ocurre con la consideración o no de las viviendas ocupadas ilegítimamente como viviendas desocupadas, cuestión tratada al final del presente trabajo.

“(…)A través de la disposición final tercera se modula el recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, (...) con el objetivo de que tenga un mayor efecto en la optimización del uso del parque edificatorio residencial y refuerce el instrumento de los Ayuntamientos para hacer frente a situaciones de vivienda desocupada a través de la fiscalidad.”

Pues es través de la recaudación, la fiscalidad y la regulación fiscal local el método por el que se quiere regular, o al menos aprovechar, las consecuencias de la existencia de inmuebles desocupados, con el fin de que ocasione un efecto de beneficio recaudatorio para repercutir en el parque edificatorio residencial.

3.1.2- Cuantía del recargo y causas de justificación de la desocupación del inmueble

Aquí parece importante matizar que lo que gradúa el recargo es de hasta un máximo del 50% cuando sea la desocupación superior a 2 años. En cambio, cuando lleve más de tres años se podrá modular un recargo de hasta el 100%, pudiendo ser inferior y escalarse en función de los años y/o meses adicionales a los tres años de la desocupación, debiendo acudir a lo dispuesto en la propia ordenanza fiscal⁹. Si bien, podrá alcanzar la cuantía máxima del 150% (otro 50% adicional máximo) en caso de que dos o más inmuebles pertenecientes al mismo titular se encontrasen en el mismo término municipal.

Cabe decir que hay que partir siempre de que el propietario debe contar con al menos cuatro viviendas residenciales que tengan la consideración de desocupadas . Si bien, se podría aplicar el recargo adicional del 50% (sobre el previo recargo de entre el 50 y 100%) cuando dos o más inmuebles de los mismos propietarios encuentren en el mismo término municipal.

⁹ La libertad para la regulación de esta figura es una verdadera muestra de la autonomía local reservada a los entes locales, concordando con la atribución función ejecutiva y recaudatoria que establece Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Ténganse en cuenta las sentencias citadas a continuación:

Tribunal Constitucional. (1981, 2 de febrero). *Sentencia 4/1981*. Boletín Oficial del Estado, 24 de febrero de 1981. <https://www.boe.es/eli/es/tc/s/1981/02/02/4>

Tribunal Constitucional. (1985, 19 de diciembre). *Sentencia 179/1985*. Boletín Oficial del Estado, 16 de enero de 1986. <https://www.boe.es/eli/es/tc/s/1985/12/19/179>

Si se analiza más detalladamente lo comentado en los dos párrafos anteriores, parece que, curiosamente, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, **no pone como condición para los titulares de los inmuebles residenciales que todos se encuentren desocupados en el mismo término municipal**, sino que simplemente tienen que ser titulares de cuatro o más inmuebles que estén desocupados simplemente, incluso aunque estén en territorios municipales diferentes, o al menos eso puede entenderse de manera indirecta¹⁰.

Pues es que sí prevé el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo la posibilidad de que los inmuebles desocupados se encuentren en el mismo municipio, pero esta posibilidad no es condición para la aplicación del recargo de desocupación, sino que es una posibilidad que abre la opción de aumentar el recargo correspondiente (50% o 100%, en función del periodo de desocupación) en hasta un 50% más.

La cuestión comentada abre, seguramente, dos complicaciones:

- Una sería la relativa a la necesidad de comunicación y solicitud de información al propio sujeto tributario, entre las Entidades Locales, registradores de la propiedad, notarios u otros agentes en lo que se refiere a la fase de comprobación y averiguación de la cantidad de inmuebles residenciales que tenga el titular correspondiente.

El artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, solamente expresa que tienen que ser titulares de cuatro o más inmuebles residenciales, pero no exige que se traten todos ellos de inmuebles desocupados, sino que **simplemente se pide la titularidad**. Desde luego, la reunión de información necesaria puede ser larga y compleja, puesto que la localización de la titularidad de los bienes inmuebles puede no ser dentro del mismo territorio local e incluso autonómico, con las dificultades que eso podría conllevar.¹¹

¹⁰ Condicionar la aplicación de un recargo tributario de un concreto impuesto local a la existencia de otros derechos que pueden estar en municipios e incluso comunidades autónomas diferentes parece provocar a los principios de tributación local contenidos en el artículo 6 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

¹¹ López-Fando de Castro, J. L. (2021). El suministro de información por Notarios y Registradores en la gestión del IBI y la Plusvalía municipal: Marco legal y problemas prácticos. Revista de Hacienda Local, (142), 67-94.

Gomá Lanzón, I. (2021). Las obligaciones informativas de los notarios en la gestión de tributos locales tras la Ley de prevención del fraude fiscal. El Notario del Siglo XXI, (99), 45-51. <https://www.elnotario.es/>

- Otro incidente sería que no se determina por parte del artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el derecho específico al que podría referirse la titularidad del inmueble desocupado. Esta cuestión podría parecer nimia, ya que seguramente la titularidad del derecho en la que parece lógico pensar sería la del derecho de propiedad, pero no hay que perder de vista que es el IBI un impuesto en el que existe un orden de derechos especificados a gravar, en concreto los establecidos en el apartado 1 del artículo 61 del mismo texto legal. Además, los derechos se excluyen los unos a los otros en función del orden especificado, siendo el derecho de propiedad el último de la mencionada enumeración.¹²

Tras lo comentado anteriormente, también se apunta que se echa en falta la posibilidad de la regulación o aplicación de parte de un “sobrerrecargo” o cantidad adicional que pudiera corresponderle a las diputaciones provinciales con el fin de mejorar la recaudación y financiación de estas, tal y como por ejemplo está pensada en la figura del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) regulado en los artículos 90 y 134 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Además, si se tiene en cuenta que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo regula la posibilidad de aumentar el recargo en un 50% adicional cuando un propietario tenga dos o más inmuebles considerados desocupados en el mismo término municipal, **sería interesante ceder o permitir la aplicación de una cantidad adicional a este recargo en caso de que determinado número viviendas desocupadas se encontraran dentro del mismo término provincial.** Si bien, como la

Gallardo Rodríguez, A. V. (2018). La coordinación entre el Registro de la Propiedad, el Catastro y las Entidades Locales: Retos actuales. Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED (53), 125-148.

¹² “Artículo 61. Hecho imponible y supuestos de no sujeción.

1. Constituye el hecho imponible del impuesto **la titularidad de los siguientes derechos** sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.

b) De un derecho real de superficie.

c) De un derecho real de usufructo.

d) Del derecho de propiedad.

2. La realización del hecho imponible que corresponda de entre los definidos en el apartado anterior por el orden en él establecido **determinará la no sujeción** del inmueble urbano o rústico a las restantes modalidades en el mismo previstas.(...)”

legislación no contempla esta posibilidad, no puede aplicarse ni regularse, ni si quiera por la ordenanza fiscal.

El artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, viene a determinar qué se consideran causas justificadas. Entonces, aunque se encuentren más de dos años desocupadas, si concurre alguna de las siguientes razones, no procederá la aplicación del recargo cuando la desocupación se deba a:

- Por causa de traslado temporal por razones laborales o de formación -sin que en la propia ley se haya establecido un límite temporal relativo al traslado-.
- Por el cambio de domicilio por situación de dependencia o razones de salud o emergencia social, pareciendo clara esta razón. Aquí no parece razonarse qué documentos hacen falta para demostrar esta situación, pareciendo que le corresponde al Ayuntamiento correspondiente fijar los medios de prueba mediante la ordenanza fiscal correspondiente.
- Aquellos Inmuebles destinados a usos de vivienda de segunda residencia con un máximo de cuatro años de desocupación continuada. En este caso parece haber una contradicción entre el periodo mínimo de desocupación (superior a dos años) para aplicar el recargo, puesto que más que causa justificada podría haberse añadido al tercer párrafo del artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, determinándose directamente que en caso de viviendas de segunda residencia desocupadas por un periodo no superior a 4 años no procederá la aplicación del recargo del 50%, en vez de regularlo como una causa justificada que evite su aplicación.
- Los inmuebles sujetos a actuaciones de obra o rehabilitación, u otras circunstancias que imposibiliten su ocupación efectiva. Es clara la motivación de esta causa como justificativa de la desocupación.

- En el caso de que la vivienda esté siendo objeto de un litigio o causa pendiente de resolución judicial o administrativa que impida el uso y disposición de la misma. También es clara esta razón.
- Cuando se trate de inmuebles cuyos titulares, en condiciones de mercado, ofrezcan en venta, con un máximo de un año en esta situación, o en alquiler, con un máximo de seis meses en esta situación.

Este punto resulta interesante, tanto para el público al que puede afectar como por su interpretación, ya que *“el alquiler sigue ganando cuota de mercado en España frente a la propiedad. El número de hogares que vive en régimen de arrendamiento ha aumentado un 19,25% entre 2011 y 2021, hasta 16,5%, según el último censo de vivienda publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En los últimos 20 años, el crecimiento del alquiler ha sido del 41%.”*¹³

En este sentido, cabe entender que esta causa justificada se aplica como reductor del periodo de desocupación, esto es, más que una causa justificada, el hecho de que los seis meses ofrecida la vivienda en alquiler sin que se ocupe o el año ofrecida sin que se venda, supone que este periodo no computará a efectos de entender la vivienda desocupada. Entonces, en caso de ofrecimiento en alquiler sin éxito se entendería que la vivienda debería estar desocupada por un periodo superior a dos años y seis meses, mientras que en el caso del ofrecimiento de venta sin su consumación debería ser superior a 3 años.

- Por otro lado, en el caso de inmuebles de titularidad de alguna Administración Pública, se considerará también como causa justificada ser objeto el inmueble de un procedimiento de venta o de puesta en explotación mediante arrendamiento. En este sentido, a diferencia del apartado anterior, no se determina el periodo de plazo máximo de enajenación o de explotación, por lo

¹³ GABRIEL SANTAMARÍA, periódico El periódico de España, Madrid, 30 de junio de 2023, enlace: <https://www.epe.es/es/activos/20230630/personas-viven-alquiler-propiedad-89307392>

que los plazos máximos serán los que establezca la legislación patrimonial en materia de bienes de las correspondientes Administraciones Públicas¹⁴.

3.1.3- Otros elementos del recargo

El recargo que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez se constate la desocupación del inmueble en tal fecha y juntamente con el acto administrativo por el que esta se declare.

Pues el artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que deberá dársele audiencia al sujeto pasivo y acreditar la desocupación, por lo que la ordenanza deberá delimitar el procedimiento a seguir y, una vez concluido, procederá la declaración de la procedencia o no de la aplicación del recargo, el cual se devenga el último día de cada año, dejando un margen amplio para tramitar la declaración de viviendas desocupada.

Puede apreciarse que, de acuerdo con el artículo 75 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el devengo del IBI es el primer día del año, es decir, el 1 de enero; mientras que el devengo del recargo de viviendas desocupadas se produce el 31 de diciembre.

En el mismo precepto legal se indica que el recargo se liquidará anualmente cuando se declare la desocupación del inmueble, por lo que queda despejada la duda relativa a si la liquidación del recargo debía ser conjunta o independiente respecto a la liquidación del IBI del ejercicio correspondiente, ya que se devengan y tienen causas de producción diferenciadas¹⁵.

Como el recargo de viviendas desocupadas es una cuantía objeto de liquidación independiente, la aplicación de los recargos típicos tributarios y de los intereses de

¹⁴ Palomar Olmeda, A. (2021). Régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas: Especial referencia a la gestión y explotación de bienes inmuebles. *Revista Técnica de Tributos*, (12), 45-68.

Carbonell Porras, E. (2019). Los plazos en las concesiones demaniales y su impacto en la fiscalidad local y el patrimonio público. *Quincena Fiscal*, (18), 89-112.

¹⁵ García Novoa, C. (2020). El principio de autonomía de la obligación tributaria y su incidencia en la determinación de la cuota. *Quincena Fiscal*, (12), 45-78.

Menéndez García, E. (2022). Los actos de liquidación y de notificación en el ámbito de las Haciendas Locales: Especial referencia a los tributos de cobro periódico. *Tributos Locales*, (155), 67-92.

demora de los artículos 26 a 28 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria se aplicarán con normalidad, en su caso.

Por otro lado, el artículo 72.4 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que *“la declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro”*.

Esta audiencia debe entenderse como un trámite esencial para que pueda proceder la aplicación del recargo. En caso de su omisión, habrá que atender a cada caso concreto, así como a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional sobre la omisión de la audiencia¹⁶, cuestión importante de la cual se deja más información en la nota al pie.

En otro orden de cosas, por lo que se refiere a la acreditación de los indicios de desocupación del inmueble, enuncia la propia ley que pueden basarse en los datos del padrón y en los consumos de suministros, si bien, el detalle y expresa regulación de estos medios u otros en los que basar la desocupación le corresponderá su fijación en la correspondiente ordenanza fiscal.

¹⁶ De acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León, según extracto doctrinal, en su apartado b) Indefensión por omisión del trámite de audiencia o de otros trámites del procedimiento, (no se indica fecha), sitio web: <https://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/vii-revision-oficio/b-causas-nulidad-pleno-derecho/2-actos-lesionen-derechos-libertades-susceptibles-amparo-co/b-indefension-omision-tramite-audiencia-tramites-procedimie>

Se destaca lo siguiente:

“La mera omisión de un trámite, aunque fuera preceptivo, no constituye necesariamente por sí sola un vicio de nulidad de pleno derecho, como señala la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991 y 21 de octubre de 1980) y la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998; 1/1998, de 21 de mayo; 3.170/1998, de 30 de julio, y 2.301/1998, de 10 de septiembre, entre otros muchos).

“(…) la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido”.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 144/1996, de 16 de septiembre, afirma que “en un procedimiento administrativo lo verdaderamente decisivo es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estimase por conveniente en los aspectos esenciales del conflicto en el que se encuentra inmerso”. Para que se produzca lesión constitucional es necesario que el interesado se vea, en efecto, en una situación de indefensión y para ello es preciso que la indefensión sea material y no meramente formal (Sentencias del Tribunal Constitucional 90/1988, 181/1994, 314/1994, 15/1995, 126/1996, 86/1997 y 118/1997, entre otras), lo que implica que el citado defecto haya causado un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa (Sentencias del Tribunal Constitucional 43/1989, 101/1990, 6/1992 y 105/1995, entre otras), y, además, es necesario que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del demandado.”

Son muchos los indicios que pueden establecerse para acreditar la desocupación de un inmueble. Para su determinación, pueden resultar útil los criterios empleados por otras instituciones como los del Instituto Nacional de Estadística en la determinación de las viviendas vacías (según el consumo de electricidad¹⁷) o por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a efectos de determinar la vivienda habitual¹⁸.

También se puede hacer referencia a algunas regulaciones autonómicas, destacando, por ejemplo, la de la Comunidad Valenciana, en su Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, la cual en sus artículos 14 a 15 incluye entre los indicios que pueden tenerse en cuenta, los siguientes:

- “ a) Los datos del padrón municipal de habitantes y de otros registros públicos.*
- b) La carencia de suministros de agua y electricidad, o consumos anormalmente bajos de conformidad con los valores proporcionados por las empresas suministradoras que presten servicio en el municipio y, en su defecto, por los recogidos en el anexo II.*
- c) Alteraciones en el suministro de gas o servicios de telecomunicaciones que puedan indicar la pérdida de uso residencial.*
- d) Declaraciones tributarias.*
- e) Declaraciones o actos propios del titular de la vivienda.*
- f) Declaraciones de vecinos.*
- g) Negativa injustificada de la persona titular de la vivienda a facilitar comprobaciones del órgano directivo de la Generalitat competente en materia de vivienda. “*

Por contrastar con otra regulación autonómica, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística. (2023, 30 de junio). Censo de Población y Viviendas 2021. Viviendas según consumo eléctrico. Acceso: https://www.ine.es/prensa/cp_2021_v.pdf

¹⁸ Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Acceso: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/03/30/439/con>

cumplimiento de la Función Social de la Vivienda recoge además de indicios muy similares a los anteriores, los destacados siguientes:

(...) d) Utilización habitual de otros lugares para realizar comunicaciones telefónicas e informáticas.

f) Declaraciones de los titulares de la vecindad.

g) Negativa injustificada de la persona titular de la vivienda a facilitar comprobaciones de la Consejería competente en materia de vivienda cuando no se desprenda la existencia de ninguna causa verosímil que pueda fundamentarla y cuando consten además otros indicios de falta de ocupación.

4. LA CONTINUIDAD DE LA PROBLEMÁTICA RELATIVA A LA FIGURA DEL RECARGO DE VIVIENDAS DESOCUPADAS

A pesar de que la reforma de la figura del recargo de viviendas desocupadas ha supuesto un gran avance en la seguridad jurídica y aplicación de la misma, no está exenta de problemática en cuanto a su aplicación práctica, pues tanto es así que el Ayuntamiento de Madrid y otro buen número de Entidades Locales aún no lo tienen regulado en sus ordenanzas fiscales.

Esta falta de regulación del recargo de viviendas desocupadas puede deberse, entre otras cosas, a que se trata de una reforma con pocos años en vigor y también porque es una figura la cual no tiene una aplicación ni procedimiento sencillo. Con esto, es probable que, si en el caso de los ayuntamientos con mayores dimensiones y medios no han regulado un procedimiento de aplicación y exigencia de este recargo, difícilmente podrán realizarlo entidades más pequeñas las cuales suelen disponer menores recursos en general¹⁹.

¹⁹ Almeida Felices, S. (2022). El principio de suficiencia financiera de las entidades locales en la jurisprudencia reciente. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), págs. 45-72. Acceso: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/732>
Menéndez García, E. (2020). La precariedad de medios en la gestión tributaria local: ¿Un problema de autonomía o de supervivencia? Cuadernos de Derecho Local, págs. 189-220. Acceso: <https://repositorio.gobiernolocal.es/>

Sin embargo, a día de hoy, aún no existe regulación expresa estandarizada del procedimiento de declaración de vivienda desocupada, enunciando únicamente el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo que se le de audiencia al interesado y que **los medios de acreditación de la desocupación se regularán en la propia ordenanza fiscal**. Entonces, supone que en ejercicio de la autonomía local, cada ayuntamiento podría establecer un procedimiento diferente, con la conflictividad que ello podría conllevar, sobre todo a nivel competencial y jurisprudencial²⁰.

Por otro lado, como se ha expuesto anteriormente, la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen regulación propia relativa en materia de vivienda, tocando también el tema relativo a la desocupación de las mismas y sus condiciones²¹. Esto puede suponer que cada entidad local se pueda atener a lo que disponga su legislación autonómica, por lo que la ordenanza fiscal reguladora deberá alinearse o no contradecir la legislación autonómica en materia de vivienda, lo que puede suponer también un conflicto a nivel local y autonómico. Si bien, tampoco debe perderse de vista lo dispuesto en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo -exclusivamente en lo que se refiere a efectos tributarios y no a nivel de legislación sectorial en materia de vivienda o urbanismo-.

Se trata del intento de un encuentro entre la legislación tributaria básica estatal (del ámbito de las haciendas locales) con la normativa urbanística y de vivienda autonómica, la cual se debe reunir y condensar armoniosamente en una ordenanza fiscal, resultando verdaderamente complejo²². Esta dificultad aumenta teniendo en cuenta que **no existe una regulación estatal básica que determine un concepto homogéneo y unitario del concepto de vivienda desocupada a efectos de legislativos de vivienda o urbanismo, pero no así a nivel tributario**²³.

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2018. ECLI:ES:TS:2018:2754.

Gabriel Sola, J. S. (2021). La autonomía local frente a la hiperregulación autonómica: El conflicto de fuentes en el urbanismo y la vivienda. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, págs.112-135. Acceso: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/723>

²¹ Como ya se ha expuesto anteriormente en el caso de la legislación de la Comunidad Valenciana y de Andalucía en materia de vivienda.

²² Se remite de nuevo a la nota al pie nº20.

²³ Pues como se ha comentado en los apartados 2.1 y 3 del presente documento, la legislación estatal únicamente hace referencia al concepto de bien inmueble desocupado a efectos tributarios locales, tras su reforma de 2019 y de 2023, mediante la constante reforma del artículo 72.4 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En cambio, no fija en su

Así y todo, se destaca que el conflicto está en la determinación de los indicios y declaración de vivienda desocupada a efectos procedimentales y de la declaración y de la acreditación de la desocupación, teniendo en cuenta que, a pesar de que el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, regula las condiciones y el concepto de vivienda desocupada exclusivamente a efectos tributarios locales, si a nivel autonómico existe una legislación de indicios y acreditación de viviendas desocupadas mediante el empleo de unos medios específicos, deberán ser respetados por las ordenanzas fiscales a efectos del procedimiento de declaración de la desocupación.

4.1- La regulación actual del recargo por el Ayuntamiento de Barcelona y por otras entidades locales

4.1.1- La regulación del recargo para viviendas desocupadas por el Ayuntamiento de Barcelona y la legislación catalana en materia de vivienda

En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, requiere un apartado para destacar su elaborada confección y la relación entre las diferentes normativas aplicables. Se regula esta figura expresamente en el artículo 10 de su ordenanza fiscal del IBI de 2025, haciendo referencia expresa a que el procedimiento de declaración y acreditación de la desocupación se realizará mediante el procedimiento establecido en su legislación autonómica de vivienda, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. La regulación contenida en la mencionada ordenanza fiscal, aunque no exenta de problemas al implicar a varios organismos y actores, parece la más respetuosa con su propia legislación autonómica, por lo que podría servir de ejemplo para otro ayuntamiento perteneciente a la comunidad autónoma catalana.

Si bien, hay que destacar que efectivamente la legislación autonómica de vivienda concuerda de manera parcial con la última actualización del artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo²⁴. En el artículo 3 de la Ley 18/2007, de

legislación ni en el código de vivienda del Estado un concepto uniforme de vivienda desocupada, lo que seguramente se haya hecho para evitar un conflicto de competencias en materia de urbanismo y territorio entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, a costa de la seguridad jurídica tan necesaria que supondría la clara definición de este concepto.

²⁴ Ordenanza reguladora nº1 del IBI del Ayuntamiento de Barcelona. Última modificación del 23/12/2025. Sede electrónica del Ayuntamiento de Barcelona. Último acceso: 19/1/2026. Acceso: <https://ajuntament.barcelona.cat/hisenda/sites/default/files/normativa/2025-05/1.1-ordenanza-ibi.pdf?profile=1>

28 de diciembre, del derecho a la vivienda, se vienen a establecer los mismos requisitos que contiene el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, excepto el relativo a que estos inmuebles pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial.

Sin embargo, a simple vista, esta coincidencia parcial parece no conflictiva, puesto que el contenido del artículo 3 de la mencionada legislación de vivienda catalana no contradice la definición realizada por el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Tampoco puede pretenderse una coincidencia elevada entre los objetos de una norma de carácter estatal orientada a la regulación de las haciendas locales y una norma autonómica que trate de regular la vivienda en su territorio autonómico, puesto que cada norma tiene objetivos y regulaciones sustancialmente diferentes, sin perjuicio de las posibles coincidencias o remisiones legales que pudieran tener lugar entre ellas.

En la ordenanza fiscal del IBI del Ayuntamiento de Barcelona se recoge expresamente en el artículo 10 el requisito de que inmuebles pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial, respetando así simultáneamente la legislación autonómica propia en materia de vivienda y el contenido descrito en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

4.1.1.1- El conflicto de la consideración de las viviendas ocupadas ilegítimamente como viviendas desocupadas a efectos de la aplicación del recargo

La ordenanza del IBI del Ayuntamiento de Barcelona, a efectos de evitar un posible conflicto entre la normativa autonómica y la estatal, recoge las causas justificadas de desempleo de la vivienda, (pero no se pronuncia sobre las ocupaciones ilegítimas) aclarando en el último párrafo del apartado tercero del artículo 10 lo siguiente:

“Serán causas justificadas de desempleo de la vivienda, que tendrán que acreditarse al correspondiente procedimiento para la declaración de la vivienda en situación de desempleo permanente, exclusivamente, las previstas en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.”

En cambio, un aspecto que realmente sí podría generar un encuentro entre la legislación autonómica en materia de vivienda y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es la parte relativa a las viviendas ocupadas ilegalmente o sin justo título. En el **artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no se aclara expresamente si una vivienda desocupada totalmente y una ocupada sin justo título son equivalentes a efectos de la aplicación del recargo.**

Así y todo, en la definición de vivienda desocupada del apartado d) del artículo 3 y el contenido de la letra b) del apartado 2 del artículo 5 de la legislación catalana de vivienda, indica expresamente que “La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda.” Si bien, a pesar de que se le encarga a la ordenanza fiscal regular los extremos correspondientes, como disposición reglamentaria tiene que respetar el contenido tanto de la legislación estatal como la autonómica²⁵. Esto podría conllevar a la adopción de varios escenarios:

- El primero sería plantear que, tal vez, en caso de que no considere expresamente la ordenanza fiscal como aplicable el recargo para las viviendas ocupadas ilegítimamente, la consideración de vivienda desocupada a efectos tributarios por la ordenanza sería correcto; aunque, teniendo en cuenta la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en la comunidad catalana, la ordenanza fiscal podría estar incumpliendo o desatendiendo la definición de vivienda desocupada, excluyendo así la aplicación del recargo a determinadas viviendas.
- En cambio, la segunda visión -y a mi juicio más acertada- es que la única consideración de vivienda desocupada a efectos de la aplicación del recargo por la propia ordenanza fiscal sería la que tenga en cuenta exclusivamente los elementos apuntados por el párrafo cuarto del apartado

²⁵ Resulta ilustrativo el Dictamen del 602/2006, de 6 de julio del Consejo Consultivo de Castilla y León, que recuerda el sometimiento de las disposiciones generales administrativas a la ley:

“Debe tenerse en cuenta que el reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene un valor subordinado a la ley a la que complementa; (...) pero la potestad reglamentaria no es incondicionada, sino que está sometida a la Constitución Española y a las leyes (artículo 97 de la Constitución); (...) lo que, en otras palabras, implica que las normas reglamentarias no pueden contener preceptos contra legem o mandatos nuevos restrictivos de lo contemplado en el texto legal, si bien, tal como indicó la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1998, los reglamentos no tienen por qué limitarse a reproducir el texto de la Ley que desarrollan, sino que pueden adoptar elementos normativos nuevos, siempre que, se insiste, no sea contra legem.”

cuarto del artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo²⁶. El mentado precepto no distingue ni considera expresamente que las viviendas ocupadas ilegítimamente se consideren (o se puedan equiparar) como una vivienda desocupada.

Entonces, no sería correcto que la propia ordenanza fiscal extendiese a las viviendas ocupadas ilegítimamente la consideración de viviendas desocupadas a efectos del IBI. Es necesario recordar que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria establece en su artículo 7 las fuentes del ordenamiento tributario y que en las letras a) y e) del artículo 8 recuerdan, respectivamente, que está reservado a la ley tributaria la fijación de los elementos que incidan directamente en la determinación de la deuda tributaria, así como la determinación de los recargos.

Por lo tanto, esto conlleva a **que si el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no considera a las viviendas ocupadas ilegítimamente como viviendas desocupadas, no procede la extensión de la aplicación del recargo a estas**. De lo contrario, podría suponer por parte de la ordenanza una regulación excesiva²⁷ que se extendiese inadecuadamente a elementos tributarios que afectasen en la determinación directa de la cuantía del recargo o/y a obligados tributarios no establecidos previamente; recordando que la determinación y el alcance de la extensión le está permitida su fijación exclusivamente a la ley tributaria.²⁸

²⁶ “A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial.”

²⁷ Sentencias del Tribunal Constitucional nº 159/1997, de 2 de octubre y nº 46/2000, de 17 de febrero.

²⁸ Además, incluso podría suponer el incumplimiento del artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria en relación a la prohibición de la analogía.

Martín Queralt, J., Lozano Serrano, C., Tejerizo López, J. M., & Casado Ollero, G. (2024). *Curso de Derecho Financiero y Tributario* (35.ª ed.). Madrid. Editorial Tecnos.

García Novoa, C. (2012). *La interpretación de las normas tributarias*. Madrid. Marcial Pons. Cabe resaltar especialmente a este autor por el concepto que trata de asentar sobre la problemática derivada de que la Administración extienda el hecho imponible mediante interpretaciones que pueden forzar excesivamente la legislación tributaria, que puede acabar en incumplimiento del artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

4.1.2.- Breve mención de la regulación del recargo de viviendas desocupadas por otras entidades locales

- En la ordenanza fiscal reguladora del IBI del Ayuntamiento de Zaragoza, se recoge su regulación expresamente en el artículo 13, pero de manera somera y prácticamente idéntica a la del artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. El artículo 13 recuerda que se desarrollará reglamentariamente las condiciones para la consideración de la desocupación, pero no se detallan²⁹ (a pesar de la existencia de un registro autonómico que sí recoge las viviendas desocupadas de la comunidad aragonesa, que parece más pensado para entidades financieras y sociedades de gestión de activos³⁰).
- En la ordenanza fiscal del IBI del Ayuntamiento de Girona, en su artículo 9 también recoge la figura del recargo para las viviendas desocupadas, estableciendo el desarrollo de elementos importantes como los periodos a tener en cuenta para el cómputo de la desocupación, el detalle de las causas justificativas que impidan considerar a la vivienda desocupada y otras cuestiones.

Por la redacción y sencilla determinación de los parámetros aplicables para determinar el recargo por desocupación, **se recomienda la lectura del mencionado precepto³¹, pudiendo servir de inspiración para que se tenga en**

²⁹ Ordenanza fiscal reguladora nº2, reguladora del IBI del Ayuntamiento de Zaragoza, última modificación el 27 de diciembre de 2025. Sede electrónica del Ayuntamiento de Zaragoza. Último acceso 16/1/2026. Enlace: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/normativa/3444>

³⁰ Registro de viviendas desocupadas de Aragón. Sede electrónica de la Comunidad Autónoma de Aragón. Último acceso 16/1/2026. Acceso: <https://www.aragon.es/tramitador/-/tramite/registro-de-viviendas-desocupadas-de-aragon>

³¹ “9.4 El cómputo de los periodos de desocupación se inicia a partir de la fecha en que la vivienda está a disposición del propietario para ser ocupado o para ceder el uso a un tercero, y no hay ninguna causa que justifique la desocupación. Hace falta que durante estos dos años el sujeto pasivo haya sido titular de la vivienda, de acuerdo con el artículo 3 de esta ordenanza, de manera continuada. En el caso de las viviendas de nueva construcción, se entiende que hay disponibilidad para que la vivienda sea ocupada a partir de tres meses a contar de la fecha del certificado final de obra. En todo caso, la declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación. En este sentido los indicios de desocupación son: - Que la vivienda no haya tenido consumos de agua corriente por un periodo ininterrumpido de dos años (bien porque se detecta consumo 0 a la base facilitada por el gestor del servicio, bien porque no dispone de contador a pesar de que hace más de dos años que la obra está finalizada). Se acredita que una vivienda está ocupada si su propietario dispone de un título, como el de arrendamiento o cualquier otro de análogo, que habilita la ocupación, y se justifica documentalmente por cualquier medio de prueba admisible en derecho.

9.5 Se considerarán causas justificadas las causas siguientes: el traslado temporal por razones laborales o de formación, el cambio de domicilio por situación de dependencia o razones de salud o emergencia social, inmuebles destinados a usos de vivienda de segunda residencia con un máximo de cuatro años de desocupación continuada, inmuebles sujetos a actuaciones de obra o rehabilitación, u otras circunstancias que imposibiliten su ocupación efectiva, que la vivienda esté siendo objeto de un litigio o causa pendiente de resolución judicial o administrativa que impida el uso y la disposición de esta o que se trate de inmuebles los titulares de los cuales, en condiciones de mercado, ofrecen en venta, con un

cuenta por otras Entidades Locales de tamaño mediano e incluso de tamaño más reducido.

- Por su parte, de manera sorprendente³², el Ayuntamiento de Madrid no contempla actualmente en su ordenanza fiscal del IBI la figura del recargo de viviendas desocupadas³³.

5. CONCLUSIONES

La figura del recargo de viviendas residenciales desocupadas regulada en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, resulta una figura que no está exenta de polémica y de dificultad en su aplicación, si bien, la reforma que se produjo en el año 2018 y supuso un verdadero avance en esta materia, aunque no fue hasta mayo de 2023 cuando efectivamente se aumentó y mejoró la seguridad jurídica relativa a la misma, determinándose el concepto de vivienda desocupada, las causas justificadas y la clarificación de la fijación de su desarrollo por las ordenanzas fiscales.

La finalidad de este recargo es una mejora de la recaudación en aras de frenar la especulación y la desocupación de los inmuebles, alineándose e insertándose esta figura con parte del objetivo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, con el objetivo de mejorar el parque de vivienda residencial, pero dejando otras cuestiones pendientes de unión.

Aunque este recargo tiene naturaleza tributaria, no se puede descartar que tiene cierto ánimo sancionador que debería contemplarse o remitir a unos conceptos previamente definidos por la correspondiente legislación autonómica o estatal en

máximo de un año en esta situación, o de alquiler, con un máximo de seis meses en esta situación. En el caso de inmuebles de titularidad de alguna Administración Pública, se considerará también como causa justificada ser objeto el inmueble de un procedimiento de venta o de puesta en explotación mediante arrendamiento."

Ordenanza fiscal reguladora del IBI del Ayuntamiento de Girona, última modificación el 23/12/2024. Último acceso 16/1/2026. Enlace: <https://www.girona.cat/transparencia/cat/ordfiscals.php#gsc.tab=0>

³² Roche, A. (mayo de 2023). Madrid descarta aplicar el recargo del IBI a las viviendas vacías que permite la nueva Ley de Vivienda. *El País*. <https://elpais.com/espana/madrid/2023-05-26/madrid-descarta-aplicar-el-recargo-del-ibi-a-las-viviendas-vacias-que-permite-la-nueva-ley-de-vivienda.html>

Lamet, J. (mayo de 2023). Almeida y Ayuso cierran la puerta al recargo del IBI a la vivienda vacía: "Es un ataque a la propiedad privada". *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/madrid/2023/05/15/64621369fc6c838e0b8b4594.html>

³³ Ordenanza fiscal reguladora del IBI, de 15 de diciembre de 1989, última modificación del 26/12/2025. Último acceso 16/1/2026. Enlace: [https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/1989/12/22/\(1\)/con/20251226/spa/html](https://sede.madrid.es/eli/es-md-01860896/odnz/1989/12/22/(1)/con/20251226/spa/html)

materia de vivienda, echándose en falta la posibilidad de que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, regulase la posibilidad de que este recargo también pudiera ser exigido a favor de las diputaciones provinciales.

Su regulación legal pone de manifiesto que aún existen elementos pendientes de desarrollo y aclaración, como los medios de prueba y acreditación de la desocupación, donde habrá que acudir a la correspondiente legislación autonómica y a otras fuentes legales y oficiales de información para que puedan recogerse adecuadamente por la ordenanza fiscal.

Aunque la declaración y aplicación de este recargo será regulado principalmente en las ordenanzas fiscales, la realidad es que es una regulación complicada y a día de hoy aún bastante conflictiva, donde se encuentra el derecho tributario local con la regulación de la vivienda en los niveles estatal y autonómico, resultando especialmente compleja esta aglomeración.

La regulación por las diferentes Entidades Locales del recargo por desocupación es variada, habiéndose visto desde la falta absoluta de la regulación del recargo hasta su contemplación y remisión a una regulación reglamentaria pendiente de detalle, así como una regulación más sencilla y clara como es en el caso del Ayuntamiento de Girona. Esta figura está a la espera de su aplicación práctica y adopción progresiva por los diferentes ayuntamientos que decidan emplearla, sin olvidar el posible conflicto competencial y creación jurisprudencial que seguramente conlleve.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALBA ÁLVAREZ, J. *Crecimiento y estallido de la burbuja inmobiliaria en España: causas y consecuencias*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2017.

ALMEIDA FELICES, S. *El principio de suficiencia financiera de las entidades locales en la jurisprudencia reciente*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), 2022, pp. 45-72. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/732>

CANÓ, M. J. “Las dificultades del gravamen a la vivienda desocupada en España.” *Anuario de Derecho Municipal*, (17), 2024, pp. 119-141. Disponible en: https://doi.org/10.37417/ADM/17-2023_2.03

CARBONELL PORRAS, E. “Los plazos en las concesiones demaniales y su impacto en la fiscalidad local y el patrimonio público.” *Quincena Fiscal*, (18), 2019, pp. 89-112.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. *Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda*.

CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS DE ESPAÑA. *Panorama de la fiscalidad local 2024*. REAF Auditores, 2024, pp. 24-25. Disponible en: <https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/2024/Panorama%20de%20la%20fiscalidad%20local%202024.pdf>

DICTAMEN DEL 602/2006, de 6 de julio del Consejo Consultivo de Castilla y León.

ESTEVE PARDO, M. L. “Medidas tributarias y de orden coercitivo de movilización de viviendas vacías.” *Anuario del Gobierno Local*, 2017, pp. 213-241. Disponible en: <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1838>

GABRIEL SOLA, J. S. “La autonomía local frente a la hiperregulación autonómica: El conflicto de fuentes en el urbanismo y la vivienda.” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2021, pp. 112-135. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/723>

GABRIEL SANTAMARÍA. “Personas que viven en alquiler o propiedad.” *El Periódico de España*, Madrid, 30 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.epe.es/es/activos/20230630/personas-viven-alquiler-propiedad-89307392>

- GALLARDO RODRÍGUEZ, A. V. “La coordinación entre el Registro de la Propiedad, el Catastro y las Entidades Locales: Retos actuales.” *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, (53), 2018, pp. 125-148.
- GARCÍA NOVOA, C. “El principio de autonomía de la obligación tributaria y su incidencia en la determinación de la cuota.” *Quincena Fiscal*, (12), 2020, pp. 45-78.
- GARCÍA NOVOA, C. *La interpretación de las normas tributarias*. Madrid: Marcial Pons, 2012.
- GOMÁ LANZÓN, I. “Las obligaciones informativas de los notarios en la gestión de tributos locales tras la Ley de prevención del fraude fiscal.” *El Notario del Siglo XXI*, (99), 2021, pp. 45-51. Disponible en: <https://www.elnotario.es/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censo de Población y Viviendas 2021. Viviendas según consumo eléctrico*. 30 de junio de 2023. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/cp_2021_v.pdf
- LÓPEZ-FANDO DE CASTRO, J. L. “El suministro de información por Notarios y Registradores en la gestión del IBI y la Plusvalía municipal: Marco legal y problemas prácticos.” *Revista de Hacienda Local*, (142), 2021, pp. 67-94.
- LAMET, J. “Almeida y Ayuso cierran la puerta al recargo del IBI a la vivienda vacía: ‘Es un ataque a la propiedad privada’.” *El Mundo*, mayo de 2023. Disponible en: <https://www.elmundo.es/madrid/2023/05/15/64621369fc6c838e0b8b4594.html>
- MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J. M., CASADO OLLERO, G. *Curso de Derecho Financiero y Tributario* (35.ª ed.). Madrid: Editorial Tecnos, 2024.
- MENÉNDEZ GARCÍA, E. “La precariedad de medios en la gestión tributaria local: ¿Un problema de autonomía o de supervivencia?” *Cuadernos de Derecho Local*, 2020, pp. 189-220. Disponible en: <https://repositorio.gobiernolocal.es/>
- MENÉNDEZ GARCÍA, E. “Los actos de liquidación y de notificación en el ámbito de las Haciendas Locales: Especial referencia a los tributos de cobro periódico.” *Tributos Locales*, (155), 2022, pp. 67-92.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. *Haciendas locales en cifras: Ejercicio 2019*. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, 2021. Disponible en:
<https://www.hacienda.gob.es/CDI/SGFAL/HHLL%20en%20cifras/HHLL-en-cifras-2019.pdf>

ORÁN MORATÁN, G. “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas.” *Anuario de Derecho Municipal*, 2015. Disponible en:
<https://repositorio.uam.es/server/api/core/bitstreams/b0ccffd7-8a21-437b-aee0-da4f2d5b9b7f/content>

PALOMAR OLMEDA, A. *Régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas: Especial referencia a la gestión y explotación de bienes inmuebles*. Revista Técnica de Tributos, (12), 2021, pp. 45-68.

ROCHE, A. “Madrid descarta aplicar el recargo del IBI a las viviendas vacías que permite la nueva Ley de Vivienda.” *El País*, mayo de 2023. Disponible en:
<https://elpais.com/espana/madrid/2023-05-26/madrid-descarta-aplicar-el-recargo-del-ibi-a-las-viviendas-vacias-que-permite-la-nueva-ley-de-vivienda.html>

ORDENANZA FISCAL REGULADORA Nº1 DEL IBI DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. Última modificación del 23/12/2025. Disponible en:
<https://ajuntament.barcelona.cat/hisenda/sites/default/files/normativa/2025-05/1.1-ordenanza-ibi.pdf?profile=1>

ORDENANZA FISCAL REGULADORA Nº2, REGULADORA DEL IBI DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. Última modificación 27/12/2025. Disponible en: <https://www.zaragoza.es/sede/servicio/normativa/3444>

ORDENANZA FISCAL REGULADORA DEL IBI DEL AYUNTAMIENTO DE GIRONA. Última modificación 23/12/2024. Disponible en:
<https://www.girona.cat/transparencia/cat/ordfiscals.php#gsc.tab=0>

REGISTRO DE VIVIENDAS DESOCUPADAS DE ARAGÓN. Sede electrónica de la Comunidad Autónoma de Aragón. Último acceso 16/1/2026. Disponible en: <https://www.aragon.es/tramitador/-/tramite/registro-de-viviendas-desocupadas-de-aragon>

REAL DECRETO 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el *Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/03/30/439/con>

LEY 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

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*.

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

REAL DECRETO-LEY 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

REAL DECRETO-LEY 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

LEY 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

LEY 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

LEY 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda