

ALBERT NAVARRO GARCÍA (Director)
DANIEL SANTIAGO MARCOS (Coordinador)

**INSTRUMENTOS FISCALES LOCALES
PARA LA SOSTENIBILIDAD:
RETOS EN VIVIENDA
Y GESTIÓN DE RESIDUOS**



COLECCIÓN FISCALIDAD
DYKINSON

**INSTRUMENTOS FISCALES LOCALES
PARA LA SOSTENIBILIDAD: RETOS EN
VIVIENDA Y GESTIÓN DE RESIDUOS**

ALBERT NAVARRO GARCÍA

Director

DANIEL SANTIAGO MARCOS

Coordinador

**INSTRUMENTOS FISCALES LOCALES
PARA LA SOSTENIBILIDAD: RETOS EN
VIVIENDA Y GESTIÓN DE RESIDUOS**

AUTORES

MARÍA LUISA ESTEVE PARDO
CÉSAR MARTÍNEZ SÁNCHEZ
MARÍA PILAR NAVAU MARTÍNEZ-VAL
ANA MARÍA LÓPAZ PÉREZ
ANA LÓPEZ CARRASCAL
ESTEBAN QUINTANA FERRER
ALBERT NAVARRO GARCÍA
DANIEL SANTIAGO MARCOS
DIEGO GONZÁLEZ ORTIZ
VICTORIA SELMA PENALVA
MARTA MARCOS CARDONA
MONTSERRAT BALLARÍN ESPUÑA
DIEGO BECERRA FERNÁNDEZ
EDRIGA ARANBURU AGIRRE
MARTA GONZÁLEZ APARICIO
CARLOS BILBAO CONTRERAS
ROQUE MARTÍNEZ OLMOS
MARÍA JESÚS GUTIÉRREZ DEL MORAL

DYKINSON

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407.

Colección Fiscalidad
Director: D. Rafael Calvo Ortega

Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i “Aproximación multidimensional a la vivienda: un enfoque desde el derecho tributario y del gasto público” (PID2021-127541NB-I00), financiado por el MCIU / AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER Una manera de hacer Europa. IP: Dra. M^a Luisa Esteve Pardo.



Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2025

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61-28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46-(+34) 91 544 28 69

e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7006-306-1
Depósito Legal: M-11135-2025
DOI: <https://doi.org/10.14679/4142>

ISBN electrónico: 979-13-7006-336-8

Maquetación:
german.balaguer@gmail.com

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
MARÍA LUISA ESTEVE PARDO	
CAPÍTULO 1. EL IMPACTO DE LA REACTIVACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE VIVIENDA Y GESTIÓN DE RESIDUOS	17
CÉSAR MARTÍNEZ SÁNCHEZ	
CAPÍTULO 2. PECULIARIDADES EN EL ÁMBITO LOCAL DE LA LOEPSF: ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS REGLAS DE DISCIPLINA FISCAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES	41
MARÍA PILAR NAVAU MARTÍNEZ-VAL	
CAPÍTULO 3. HACIA UNA TRIBUTACIÓN SOSTENIBLE. POLÍTICAS PÚBLICAS ACTUALES EN EL SECTOR INMOBILIARIO	59
ANA MARÍA LÓPAZ PÉREZ	
CAPÍTULO 4. VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DOTACIONAL PÚBLICO	73
ANA LÓPEZ CARRASCAL	
CAPÍTULO 5. MEDIDAS AUTONÓMICAS EN EL IRPF PARA FOMENTAR EL ALQUILER RESIDENCIAL	87
ESTEBAN QUINTANA FERRER	
CAPÍTULO 6. EL ACCESO A UNA VIVIENDA A TRAVÉS DE LA MASOVERÍA URBANA DESDE UNA PERSPECTIVA TRIBUTARIA	115
ALBERT NAVARRO GARCÍA	

CAPÍTULO 7. LA FISCALIDAD EN EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN RÉGIMEN DE CESIÓN DE USO.....	141
DANIEL SANTIAGO MARCOS	
CAPÍTULO 8. DEDUCCIONES AUTONÓMICAS EN EL IRPF POR RESIDENCIA EN MUNICIPIOS POCO POBLADOS: EN PARTICULAR, POR ARRENDAMIENTO, ADQUISICIÓN O REHABILITACIÓN DE VIVIENDA.....	169
DIEGO GONZÁLEZ ORTIZ	
CAPÍTULO 9. LA INTEGRACIÓN DE LOS ESPACIOS VERDES EN LOS EDIFICIOS RESIDENCIALES CONSOLIDADOS: ¿CÓMO PUEDEN AYUDAR LOS INSTRUMENTOS FISCALES A REVERDECER LAS CIUDADES?	183
VICTORIA SELMA PENALVA	
CAPÍTULO 10. EL ICIO COMO HERRAMIENTA PARA FOMENTAR PRÁCTICAS MÁS SOSTENIBLES Y MEJORAR LA PLANIFICACIÓN URBANA	201
MARTA MARCOS CARDONA	
CAPÍTULO 11. MUNICIPALIZANDO EL <i>OCCUPANCY TAX</i>: EL CASO DE BARCELONA Y EL IMPUESTO CATALÁN SOBRE ESTANCIAS EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS.....	227
MONTSERRAT BALLARÍN ESPUÑA	
CAPÍTULO 12. EL RECARGO DEL IBI EN LAS VIVIENDAS TURÍSTICAS COMO UNA POSIBLE SOLUCIÓN PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN TEMPORADA ALTA.....	269
DIEGO BECERRA FERNÁNDEZ	
CAPÍTULO 13. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN ZONAS TURÍSTICAS DEL PAÍS VASCO: RETOS FISCALES Y SOLUCIONES SOSTENIBLES	285
EDRIGA ARANBURU AGIRRE	
CAPÍTULO 14. EL EMPLEO POR LOS ENTES LOCALES DE TASAS U OTROS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA A LA TASA O PRESTACIÓN DE BASURAS	301
MARTA GONZÁLEZ APARICIO	
CAPÍTULO 15. FINANCIACIÓN SOSTENIBLE DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS URBANOS EN LAS ENTIDADES LOCALES.....	329
CARLOS BILBAO CONTRERAS	

CAPÍTULO 16. RESIDUOS Y SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA. ALTERNATIVAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS349
ROQUE MARTÍNEZ OLMOS

CAPÍTULO 17. APUNTES SOBRE LOS LUGARES DE CULTO DE LAS MINORÍAS RELIGIOSAS SIN ACUERDO DE COOPERACIÓN COMO PARTE DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUNYA Y EUSKADI363
MARÍA JESÚS GUTIÉRREZ DEL MORAL

PRÓLOGO

MARÍA LUISA ESTEVE PARDO

Profesora titular de Universidad de Derecho Financiero y Tributario

Universitat de Girona

El Barómetro de Opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de diciembre de 2024 señala que la vivienda se ha convertido por primera vez en la principal preocupación en España, con un 22,3% de menciones, superando al desempleo y la situación económica. Entre los habitantes de las ciudades de Madrid y Barcelona este porcentaje es aún más alto y sigue creciendo.

Este fenómeno refleja una problemática estructural en el acceso a una vivienda digna y asequible. Carme Trilla, economista y presidenta del Observatorio de la Vivienda de Barcelona, ha señalado, en Catalunya Económica, que la política de vivienda en España está “*infradotada de una forma escandalosa*”, a la que destina menos del 0,2% del PIB, mientras que la media europea se sitúa en el 0,6%, e incluso en algunos países superan el 1%. Además, destaca que el control de alquileres no aborda el problema de fondo, que es la falta de oferta de viviendas.

Por su parte, Santiago Carbó, catedrático de Economía de la Universidad de Valencia y economista de Funcas, advierte, en una entrevista, que la escasez de vivienda es un problema serio que afecta especialmente a los jóvenes y puede dificultar la atracción de capital humano. Carbó subraya la necesidad de abordar este desafío para mantener la competitividad económica, entre otras cuestiones.

Estos dos ejemplos reflejan un análisis compartido de la situación actual y de cómo afrontarla: para garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible en España, es urgente incrementar la oferta de vivienda, tanto en el mercado de compra como en el de alquiler, y aumentar el gasto y la intervención pública.

En el seno del Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universitat de Girona, la vivienda y su tributación vienen siendo objeto de atención desde hace tiempo. Buena muestra son los diferentes trabajos del profesor Albert Navarro García, en particular su primera aportación a esta cuestión ya en el año 2015, publicada en la revista *Tributos Locales*: “Medidas fiscales para garantizar el derecho de acceso a la vivienda: el recargo de IBI y otras medidas tributarias sobre las viviendas desocupadas”, que ha pasado a ser un referente en esta cuestión.

Más recientemente, venimos desarrollando el proyecto de investigación “Aproximación multidimensional a la vivienda: un enfoque desde el derecho tributario y del gasto público” (PID2021-127541NB-I00), del que soy investigadora principal.

Este libro recoge en buena medida las ponencias y comunicaciones expuestas en el Congreso *Instrumentos fiscales locales para la sostenibilidad: retos en vivienda y gestión de residuos* celebrado en Girona los días 26 y 27 de septiembre de 2024. El peso de su organización lo llevaron los profesores Albert Navarro García y Daniel Santiago Marcos, Director y Coordinador de este libro, respectivamente. Este Congreso es una de las actividades destacadas del proyecto durante 2024.

El Congreso reunió a especialistas universitarios, profesionales, así como representantes de diversas administraciones públicas (autonómica, provinciales y municipales), lo que enriqueció la perspectiva de las aportaciones y los debates posteriores. Entre los ponentes académicos, Sergio Nasarre Aznar (Universitat Rovira i Virgili), reconocido especialista en derecho a la vivienda, y Juan Enrique Varona Alabern (Universidad de Cantabria), referente inexcusable en materia de fiscalidad inmobiliaria, realizaron valiosas intervenciones sobre sus respectivas áreas. José F. Sedeño López (Universidad de Málaga) presentó una novedosa propuesta para impulsar la rehabilitación de edificios, mientras que Gemma Patón García (Universidad de Castilla-La Mancha), una de las más destacadas especialistas en la materia, trató el impacto de la nueva fiscalidad de tratamiento de residuos en la Hacienda Local. Por su parte, Diego González Ortiz (Universitat Jaume I) exploró la relación entre despoblación territorial y capacidad económica de sus habitantes.

Combinando su experiencia en gobiernos municipales con el rigor académico, César Martínez Sánchez (Universidad Autónoma de Madrid) abordó la reactivación de las reglas fiscales en la hacienda local, mientras que Montserrat Ballarín Espuña (Universitat Pompeu Fabra) expuso el fundamento y características del recargo sobre el Impuesto catalán sobre estancias en establecimiento turísticos de la ciudad de Barcelona.

En el ámbito profesional, contamos con la participación de Ignasi Puig Ventosa, gran experto en gestión de residuos y medioambiente. Tanto en materia de vivienda como de gestión de residuos aportaron su visión práctica y expusieron las dificultades que plantean las cuestiones tributarias el Director General de Vivienda de la Generalitat de Catalunya y la jefa del Departamento de Fomento de la recogida selectiva de la Agencia de Residuos de Catalunya. Además, en sendas mesas redondas, participaron representantes de los Ayuntamientos de Girona y Maçanet de la Selva, así como de las Diputaciones de Barcelona y de Girona y de dos Consejos Comarcales de la provincia Girona.

Por último, se presentaron numerosas comunicaciones al Congreso. Un pequeño número de ellas fueron expuestas de forma oral, mientras que el resto se presentaron en formato vídeo.

Una mirada rápida al índice de este libro o al programa del Congreso podría dar la impresión de que trata temas inconexos. Sin embargo, no es así. El proyecto de investigación, del que este libro es uno de sus resultados, aborda la cuestión del (difícil) acceso a la vivienda, una de las preocupaciones más acuciantes en España. Y lo hace desde una óptica multidimensional, es decir, sin centrarse en la vivienda como un objeto de estudio aislado, sino considerándola dentro de un contexto más amplio.

Se tiene en cuenta, por ejemplo, el impacto del mercado de la vivienda en función de si se encuentra en una ciudad o en una zona rural, si hay problemas de despoblación o si está próxima a ciudades de tamaño medio, ya que todo ello influye en la variedad e intensidad de los servicios públicos y en su calidad, lo que a su vez es determinante en la decisión de escoger lugar de residencia, es decir, en la decisión sobre vivienda. Tiene, asimismo, gran incidencia la disponibilidad de servicios privados esenciales, como supermercados y bancos, entre otros. Otro factor relevante es la presión del turismo, que en las zonas afectadas por la masificación eleva los precios y reduce la disponibilidad de viviendas. En Baleares y Canarias, la escasez de vivienda asequible ha alcanzado niveles críticos, de manera que los trabajadores no pueden asumir su coste. En poblaciones del litoral mediterráneo de las provincias de Málaga, Alicante y Valencia, la situación tampoco es mucho mejor. Además, los servicios públicos municipales sufren la presión del turismo sin que los Ayuntamientos dispongan de los recursos financieros adecuados para cubrir esas necesidades.

Esta aproximación multidimensional al tema de la vivienda es el hilo conductor que unió, en primer lugar, las diferentes cuestiones que se trataron en el Congreso y, ahora, todas las contribuciones a este libro.

Un primer bloque –los dos primeros capítulos– aborda la disciplina presupuestaria en el ámbito local. La reactivación de las reglas fiscales tras los años de expansión del gasto público promovido desde la Unión Europea afectará a toda actuación pública en los próximos años, incluidas las políticas de vivienda. Aunque los Fondos Next Generation EU han proporcionado un impulso esencial para la economía española, su aplicación ha sido compleja, lo que ha afectado su eficacia. La limitada capacidad administrativa y la falta de especialización del sector público han dificultado la gestión eficiente de estos cuantiosos fondos (Cicuéndez Santamaría y Tamayo Sáez, 2024). En un contexto donde se anuncian medidas para fomentar la construcción y el acceso a la vivienda, es relevante analizar cómo la vuelta al rigor presupuestario puede condicionar estas políticas. Esta primera parte cuenta con las aportaciones de César Martínez Sánchez y María Pilar Navau Martínez-Val.

La segunda parte, centrada en diferentes aspectos de la vivienda, es la más extensa. Se recogen cuestiones como las políticas públicas en el sector inmobiliario y la vivienda social en suelo público (Ana María Lópaz Pérez y Ana López Carrascal, respectivamente), así como el arrendamiento estable de vivienda, materia que trata Esteban Quintana Ferrer en su capítulo, y el acceso a una vivienda mediante formas alternativas de propiedad o tenencia, como la masovería urbana y las cooperativas de vivienda, que tratan los capítulos de Albert Navarro García y Daniel Santiago Marcos. Las tres restantes contribuciones de esta parte, los capítulos elaborados por Diego González Ortiz, Victoria Selma Penalva y Marta Marcos Cardona, analizan diversos incentivos fiscales –ya existentes o nuevas propuestas– dirigidos a favorecer el acceso a la vivienda.

En el tercer bloque, los capítulos de Montserrat Ballarín Espuña, Diego Becerra Fernández y Edrigo Aranburu Agirre estudian en qué medida el turismo puede proporcionar ingresos al sector público para mejorar sus servicios y diversas cuestiones relacionadas con las viviendas turísticas. La contribución de Roque Martínez Olmos vincula este tema con otro aspecto central del Congreso –y también de este libro–: los aspectos financieros y tributarios de la gestión de residuos urbanos. Sobre esta última materia han escrito Marta González Aparicio y Carlos Bilbao Contreras. Por último, la profesora María Jesús Gutiérrez del Moral, analiza una cuestión con trascendencia en el planeamiento urbanístico, como son los lugares de culto de minorías religiosas.

El proyecto de investigación “Aproximación multidimensional a la vivienda: un enfoque desde el derecho tributario y del gasto público” sigue desarrollándose. Nuestra intención es seguir investigando, discutiendo y ex-

poniendo los resultados de nuestro trabajo. Por el momento, compartimos con todos los sectores interesados –investigadores universitarios, profesionales de los sectores público y privado– estas conclusiones. Agradeceremos que nos hagan llegar las opiniones, críticas, comentarios y sugerencias que despierten en los lectores.

Solo me queda agradecer de nuevo la dedicación, el enorme esfuerzo y la gran solvencia con los que el profesor Albert Navarro García ha dirigido el Congreso y esta publicación, asistido con igual entrega, rigor y compromiso por el profesor Daniel Santiago Marcos. Ellos son las verdaderas almas de este libro.

Esta obra colectiva ofrece un análisis jurídico de los principales desafíos que afrontan actualmente las administraciones públicas en España, centrándose en tres ámbitos especialmente sensibles: el acceso a la vivienda, el impacto del turismo sobre el entorno urbano y la gestión sostenible de los residuos. A través de diecisiete capítulos se examinan las respuestas fiscales articuladas desde los distintos niveles de gobierno (local, autonómico y estatal) para hacer frente a estos retos.

El estudio abarca cuestiones como la reactivación de las reglas fiscales, el régimen de disciplina financiera de las corporaciones locales y el uso de los tributos como instrumentos de política pública, todo ello en un contexto marcado por crecientes presiones sociales, económicas y medioambientales.

En el ámbito de la vivienda, se analizan medidas fiscales orientadas a fomentar el alquiler estable, la masovería urbana, las cooperativas de vivienda en cesión de uso y la promoción de vivienda social. Asimismo, se examinan incentivos fiscales en el IRPF diseñados para favorecer zonas rurales y con baja densidad de población.

Respecto al fenómeno turístico, se estudian figuras como el impuesto sobre estancias turísticas y la posible aplicación de un recargo en el IBI a las viviendas de uso turístico, evaluando tanto su impacto redistributivo como su eficacia recaudatoria.

En lo relativo a la sostenibilidad, se identifican distintos instrumentos jurídicos y fiscales con finalidades específicas. Por ejemplo, se analiza el uso del ICIO como mecanismo para incentivar prácticas constructivas sostenibles. Además, se examinan las fórmulas de financiación del servicio de recogida de residuos —ya sea mediante una tasa o, cuando proceda, como una prestación patrimonial de carácter público no tributario—, junto con otras cuestiones clave como la incidencia del turismo en la prestación de estos servicios y los retos derivados de la estacionalidad en determinados territorios.

Con un enfoque riguroso y actualizado, esta obra ofrece una visión transversal de cómo el sistema fiscal puede contribuir a enfrentar los grandes retos urbanos contemporáneos, constituyéndose en una herramienta útil para profesionales, responsables públicos, académicos e investigadores.



COLECCIÓN
FISCALIDAD