Fiscalidad y Objetivos de Desarrollo Sostenible: retos ambientales

05

María García Caracuel (dir.)
María Bertrán Girón (coord.)

Enfoques
CENTRA
Ciencias Sociales

Fiscalidad y Objetivos de Desarrollo Sostenible: retos ambientales

COLECCIÓN ENFOQUES, NÚMERO 5

Enfoques
CENTRA
Ciencias Sociales

Fiscalidad y Objetivos de Desarrollo Sostenible: retos ambientales / directora, María García Caracuel; coordinadora, María Bertrán Girón; - Sevilla : Fundación Centro de Estudios Andaluces, 2026 (Enfoques; 5)

331 páginas ; 23,5 cm

ISBN: 978-84-10064-30-0. - ISSN impreso: 3020-3724 - ISSN en línea: 3020-769X. - DOI: https://doi.org/10.54790/fcentracs.50

1. Impuestos ambientales -- Derecho y legislación. 2. Derecho fiscal. 3. Desarrollo sostenible – Derecho y legislación. I. García Caracuel, María, directora. II. Bertrán Girón, María, coordinadora

336.226.44

EDITA
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces M. P.,
Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, Junta de Andalucía

© Del texto: los autores, 2026
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Avda. Blas Infante s/n — Coria del Río. 41100 Sevilla
Tel.: 955 055 210 - Fax: 955 055 211
www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, mayo de 2026

ISBN: 978-84-10064-30-0
ISSN: impreso: 3020-3724 - ISSN en línea: 3020-769X
DL: SE 2031-2026
DOI: https://doi.org/10.54790/fcentracs.50

9

Acceso a la vivienda, tributos locales y gestión de residuos en municipios costeros y turísticos del País Vasco

Edriga Aranburu Agirre

9.1. Introducción

Este estudio pretende abordar en general el problema de la vivienda y la gestión de los residuos existente en los municipios costeros y turísticos del País Vasco, y en particular en Lekeitio, ya que justamente yo resido en dicha localidad costera, situada en la provincia de Bizkaia y en la comarca de Lea Artibai. Cuenta con una población de unos 7.200 habitantes y triplica su población en el periodo estival. La creciente demanda de pisos de veraneo y turísticos ha exacerbado la escasez de vivienda accesible para los residentes permanentes y este fenómeno también ha incrementado la presión sobre los sistemas locales de gestión de residuos, un desafío que afecta a la calidad del entorno y el bienestar de la comunidad.

Es por ello por lo que mediante el análisis de la fiscalidad local singular que detenta el País Vasco en virtud de la Ley 12/2002 de 23 de mayo, por la que

se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco[1], se pretende implementar políticas fiscales que apoyen la sostenibilidad utilizando mecanismos fiscales para desincentivar la proliferación de pisos turísticos y veraniegos en las áreas más afectadas, mientras se promueven incentivos para la creación de viviendas accesibles para los residentes permanentes y prácticas de gestión de residuos sostenibles. Esto incluye explorar ajustes fiscales que premien las propiedades que adopten medidas para reducir residuos y fomentar la sostenibilidad, así como aumentar la carga tributaria a aquellos con mayores recursos. Asimismo se evaluará la necesidad de coordinar las políticas fiscales y urbanísticas entre los diferentes niveles de gobierno, local y autonómico, para asegurar una estrategia coherente y eficaz. La Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda[2], y la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda[3], se analizarán junto con las normativas sobre residuos, considerando cómo pueden contribuir a un desarrollo más sostenible y respetuoso con el medio ambiente, ayudando así a las personas residentes a tener una vivienda digna y económica.

Para llevar a cabo todo lo anterior, en primer lugar, para entender mejor su funcionamiento, se hará un análisis del marco jurídico tributario local vasco y posteriormente se abordará la nueva tasa de recogida de residuos implementada por la Ley 7/2022[4], exponiendo las posibilidades que existen de cara a incentivar o no a aquellos propietarios que tengan una vivienda turística o de veraneo y poniendo de relieve la problemática de la vivienda en esas zonas. Asimismo, se intentará dar soluciones jurídicas al problema de la vivienda, hilándolo con la posibilidad que nos brinda la nueva tasa de recogida de residuos al reconocer beneficios fiscales a diferentes supuestos o colectivos, aunque también se dará la posible opinión respecto a imponer recargos fiscales a los propietarios de viviendas turísticas o de veraneo en aras a la protección del medio ambiente, la sostenibilidad, el reciclaje y el derecho a una vivienda digna. Para todo ello, se analizarán soluciones concretas para abordar la crisis de vivienda y la correcta gestión de los residuos en el municipio, tomando como referencia las medidas implementadas en Lekeitio. Finalmente, se hablará de las conclusiones obtenidas a partir del análisis realizado.

---

1 Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *BOE*, 124, de 24 de mayo de 2002, 18617.

2 Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, publicada en el *BOE*, 124, de 24 de mayo, 71477.

3 Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, publicada en el *BOPV*, 119, de 26 de junio de 2015, 2853.

4 Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, publicada en el *BOE*, 85, de 9 de abril de 2022, 48578.

9.2. La implementación de la tasa de recogida de residuos en las Haciendas locales vascas

El sistema de Concierto Económico regula las relaciones tributarias y financieras entre el País Vasco y el Estado, siendo una de las instituciones más importantes que la comunidad autónoma tiene y mantiene en la actualidad, además de ser uno de los derechos históricos que posee[5]. Mediante este sistema, son las diputaciones forales las que se encargan de recaudar en sus territorios los impuestos concertados sin la intervención del Gobierno central, por lo que la contraprestación a ello es el pago al Estado del cupo correspondiente, pues son las Administraciones vascas las que se quedan con lo recaudado[6], la contribución que el País Vasco realiza al Estado por las cargas que la comunidad autónoma del País Vasco no ha asumido. Asimismo, dentro de su ámbito local, son los ayuntamientos los que se encargan de sus competencias, gestión y recaudación de los tributos locales[7].

De esta manera, y en virtud del artículo 42 de la Ley del Concierto Económico, las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario de otros tributos propios de las entidades locales, siguiendo los criterios que a continuación se señalan:

a. Atención a la estructura general establecida para el sistema tributario local de régimen común y a los principios que la inspiran, respetando las normas de armonización previstas en el artículo 3 que sean de aplicación en esta materia.

b. No establecimiento de figuras impositivas de naturaleza indirecta distintas a las de régimen común cuyo rendimiento pueda ser objeto de traslación o repercusión fuera del territorio del País Vasco.

5 Para ahondar más en el tema véanse, entre otros, Corcuera (1984, pp. 9-38), Endemaño (2011, pp. 175-211), Herrero y Rodríguez de Miñón (1987, pp. 191-213; 1991; 2009, pp. 35-54), Larrazábal (1997), Lucas (1988, pp. 225-242), Verdú (1988, pp. 225-242), Porres (1992) y Tiena (1994, pp. 81-115).

6 Véanse Ansoategui (2018; 2002, pp. 75-94), Cebrián (1994), De la Fuente (2022, pp. 53-90), Lámbarri y Larrea (1991; 1994; 1991, pp. 1755-1807) y Zubiri (1995).

7 Según el artículo 48.5 de la Ley del Concierto Económico, «Las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común», siendo estas instituciones las diputaciones forales.

De tal forma, la Norma Foral 9/2005 de 16 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales[8], en su artículo 21 indica que las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, y en particular, entre otros, por la recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos, monda de pozos negros y limpieza en calles particulares[9].

A partir de lo anterior, los ayuntamientos vascos, mediante sus ordenanzas fiscales, imponen y recaudan la tasa correspondiente por la recogida, transporte y tratamiento de basuras y residuos de viviendas, residencias, laboratorios y establecimientos industriales y comerciales, siempre en consonancia con las directrices medioambientales marcadas por el Gobierno vasco, las diputaciones forales, el Gobierno central, así como por las instituciones europeas.

9.3. La nueva implementación de la tasa de recogida de residuos y sus posibles consecuencias en las viviendas turísticas y de veraneo

Actualmente, la nueva tasa está siendo actualizada a consecuencia de diversas normativas tanto europeas[10] como estatales que regulan la materia. De esta manera, es de suma importancia nombrar la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular que tiene por objetivo la reducción de los efectos negativos de la generación y la gestión de los residuos, y bajo el principio de «quien contamina paga» el artículo 11 indica que «los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medioambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernade-

8 Norma Foral 9/2005 de 16 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, publicada en el *BOB*, 249, de 31 de diciembre de 2005, 27731.

9 La aplicación del principio constitucional de capacidad económica a las tasas es especialmente relevante en las Haciendas locales, ya que en este nivel territorial las tasas tienen un peso relativamente mayor en comparación con otros niveles de la Hacienda pública. Esto implica que debe buscarse un equilibrio entre los principios de capacidad económica y de equivalencia, aunque dando preferencia al primero. Para ahondar más en la cuestión, véase Ortiz (2011, pp. 207-240).

10 «En el año 2015, la Comisión Europea aprobó el Plan de Acción en materia de economía circular (COM (2015) 614 final), que incluía un compendio de medidas entre las que se encontraba la aprobación de un paquete normativo que revisara las piezas clave de la normativa de la Unión Europea relativa a residuos. Así, en 2018 se aprueba la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Esta directiva revisa algunos artículos de la Directiva Marco de residuos con el objetivo de avanzar en la economía circular, armonizar, mejorar la información y trazabilidad de los residuos y reforzar la gobernanza en este ámbito».

ro, tendrán que ser sufragados por el productor inicial de residuos, por el poseedor actual o por el anterior poseedor de residuos de acuerdo».

Respecto a los costes de gestión de los residuos de competencia local se establece en el plazo de tres años, a contar desde la entrada en vigor de la ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía.

De esta manera, los ayuntamientos tienen de plazo hasta el 10 de abril de 2025 para realizar los cambios necesarios para implementar en sus municipios la nueva tasa que marca la Directiva europea de 2018, en vigor desde abril de 2022.

Una de las principales consecuencias del cambio es que, con la implementación de la nueva tasa, los ayuntamientos en general incrementarán la factura cobrada a los propietarios de viviendas por la recogida, transporte y tratamiento de residuos, ya que deberá cubrir el coste total del servicio sin generar un déficit para las arcas municipales[11].

Llegados a este punto, y sabiendo que la subida será importante, la Ley 7/2022 ha establecido unos beneficios fiscales para algunos supuestos y colectivos, aunque cabe adelantar que de la lectura de la norma no es posible aplicar ningún tipo de recargo o incremento por la prestación del servicio. Por lo tanto, es fundamental analizar la posibilidad que ofrece la norma para que, mediante las bonificaciones, se puedan alcanzar los objetivos establecidos, evaluando también la viabilidad de aplicar recargos en caso necesario.

La Ley 7/2022, en su artículo 11.4, prevé unas posibles reducciones en la cuota por las siguientes circunstancias:

11 Esta nueva exigencia colisiona, a mi modo de ver, con el principio de equivalencia que se recoge en el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que indica que una tasa tenderá a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible. Y es esta orientación, y no obligación, la razón por la cual muchos ayuntamientos no han cobrado hasta ahora la totalidad del coste del servicio.

- La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.
- La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo, en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.
- La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

Asimismo, incluye una medida o iniciativa relacionada con la gestión de residuos, específicamente enfocada en alojamientos de alquiler vacacional al señalar que las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario podrán tener en cuenta, entre otras particularidades, la inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada de residuos en viviendas de alquiler vacacional y similares.

En este caso también se incentiva de manera amigable y no coercitiva la recogida separada de residuos por parte de los propietarios de las viviendas vacacionales o huéspedes, sin que se recurra a medidas punitivas o que graven más el pago del servicio utilizado. Además, se prevé una bonificación para empresas de distribución alimentaria y restauración cuya finalidad es reducir el residuo alimentario[12].

Los ayuntamientos, de la misma manera, pueden aplicar bonificaciones a colectivos vulnerables o, por ejemplo, a favor de familias numerosas o monoparentales, pues el artículo 25.4 de la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas locales (de Bizkaia), dispone que «para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas»[13].

12 Las entidades locales podrán establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95% de la cuota íntegra de las tasas o, en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local.

13 Tal como establece el artículo 31 de la Constitución española, la captación de los recursos para hacer frente al gasto público de las Administraciones se hace en función de la capacidad que tienen los contribuyentes, debiendo pagar más el que más recursos tiene y reasignando el gasto público en función de las necesidades que la ciudadanía tiene. El objetivo final de la implementación de la nueva tasa es que cada individuo pague en función de la cantidad de residuos que genere, por lo que las reducciones o bonificaciones que se establezcan por parte de los ayuntamientos no debe repartirse entre el resto de los sujetos pasivos, es decir, la menor cuota a satisfacer por el sujeto pasivo al que se le aplique una reducción no implica que el resto de los sujetos pasivos deban pagar

Siendo esto así, ¿se podría interpretar el principio constitucional de la capacidad económica en sentido «negativo»? Es decir, si este principio se invoca para reconocer beneficios fiscales a unos colectivos, ¿se podrían implementar recargos para otros colectivos que demuestren que su capacidad económica es mayor que la de los demás?

Me refiero a aquellos colectivos que demuestran tener más de una vivienda y que la misma es utilizada para veraneo, como piso turístico o que esté deshabitada.

La interpretación del principio de capacidad económica en un sentido «negativo», es decir, para establecer recargos a aquellos colectivos que evidencien una capacidad económica superior, es un tema controvertido en el ámbito fiscal, especialmente en lo que respecta a las tasas, puesto que imponer recargos a quienes poseen una mayor capacidad económica, como en el caso de propietarios con varias viviendas dedicadas al turismo o que permanecen deshabitadas, plantea ciertas complicaciones, puesto que las tasas están diseñadas para cubrir el coste de un servicio específico que se presta al contribuyente, y no como instrumentos para la redistribución de la riqueza, tal como ocurre con los impuestos[14]. Aun así, y teniendo en cuenta que el objetivo final del legislador con la aplicación de la tasa de gestión de residuos es proteger y conservar el medio ambiente, se debería establecer un marco normativo específico que capacite a las Administraciones locales para implementar recargos de manera equitativa y fundamentada. Este marco tendría como objetivo minimizar el impacto ambiental asociado a la tenencia de múltiples viviendas, al tiempo que promueve el acceso a la vivienda para aquellas personas que tienen dificultades para lograrlo debido a la proliferación de viviendas destinadas al turismo o al uso vacacional.

9.4. Posibles soluciones jurídicas a la problemática de la vivienda en municipios costero-turísticos del País Vasco

En este punto es crucial abordar el problema que plantea la escasez de vivienda en las zonas costera-turísticas del País Vasco para los residentes. Por un lado, el enfoque del mercado en turistas y veraneantes (aquellas personas que van a pasar sus vacaciones de verano a un lugar en concreto) encarece tanto los arrendamientos como las compras de vivienda, volvién-

una mayor cuota equivalente.

14 Para más información véanse: Álvarez (2024, pp. 159-197), Arana (2023, pp. 96-122), Gomar (2002, pp. 91-117), Hernández (2017, pp. 420-239) y Villena (2023, pp. 107-126).

dolos inasequibles para los residentes locales. Por otro lado, el incremento de la población durante la temporada estival amplifica los costos ecológicos y los desafíos de sostenibilidad en estas áreas.

Para frenar e intentar erradicar el problema, el Parlamento vasco, dentro de su competencia[15], aprobó la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, que a su vez derogaba parcialmente la anterior Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. Esta ley introdujo importantes cambios en materia de acceso a la vivienda, estableciendo el derecho subjetivo a una vivienda digna y garantizando el acceso a una vivienda en régimen de alquiler para personas en situaciones vulnerables. En cuanto a políticas fiscales se refiere, esta norma permite establecer un canon a los propietarios de viviendas desocupadas, así como forzarles a alquilarlas en zonas de alta demanda (denominadas también tensionadas)[16] o incluso a expropiarlas en casos excepcionales y debidamente justificados.

El establecimiento de las medidas para impulsar la ocupación de las viviendas deshabitadas exige la tramitación de un procedimiento administrativo previo en el que se acredite la concurrencia de los supuestos legales que justifican la declaración de las viviendas deshabitadas a efectos legales. Este proceso se lleva a cabo mediante el Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda[17]. Además, esta norma, en su artículo 13, establece cómo hay que hacer la liquidación y recaudación del canon anual de vivienda deshabitada[18]. Señala que el canon de vivienda deshabitada constituye un gravamen extrafiscal sobre las viviendas declaradas deshabitadas, compatible con otras imposiciones como las de carácter fiscal, a cargo de los ayuntamientos que gestionarán su imposición, liquidación y recaudación para dotación y con cargo al patrimonio municipal de suelo. Esta compati-

15 Según el artículo 10.31 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en adelante Estatuto de Gernika, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco, entre otras, la ordenación de la vivienda, cuestión que el Tribunal Constitucional mediante la STC 61/1997 de 20 de marzo zanjó también al indicar que las comunidades autónomas son competentes en la materia de la vivienda, limitando así la capacidad legislativa de las Cortes Generales.

16 Véase, entre otros, Gobierno Vasco (2024, octubre) https://observatoriovivienda.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_tensionadas/es_ovv_admi/adjuntos/modelo_plan.pdf

17 Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda, publicado en el *BOPV*, 119, de 18 de junio de 2021, 3486.

18 «Durante el primer año de imposición del canon se liquidará un importe de 10 euros por cada metro cuadrado útil de la vivienda que se incrementará un 10% por cada año que permanezca vigente la declaración de la vivienda sin que pueda superar tres veces el importe inicial, manteniéndose la exigencia de este importe hasta la efectiva revocación de la declaración de la vivienda deshabitada».

bilidad[19] que la norma hace con los tributos es de suma importancia, pues las diputaciones forales en general, y la Diputación Foral de Bizkaia en particular, dentro de sus competencias, también han habilitado la posibilidad de incluir un recargo de carácter potestativo para los ayuntamientos de hasta el 50% de la cuota líquida en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los bienes inmuebles de uso residencial que no constituyan la residencia del sujeto pasivo o de terceras personas por arrendamiento o cesión de su uso. Así, se amplían los mecanismos jurídicos que tienen los ayuntamientos de cara a intentar dar una solución al problema de la vivienda desde el ámbito de la imposición de un recargo tributario y/o de un ingreso de derecho público como es el caso del canon, pues el objetivo final de estos instrumentos es incentivar a los propietarios de viviendas desocupadas, las de veraneo o turísticas, a alquilarlas o venderlas, contribuyendo así a aumentar la disponibilidad de vivienda en el mercado.

Asimismo, las Cortes Generales, dentro de sus competencias, recientemente aprobaron la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que introduce varias medidas y modificaciones importantes en el ordenamiento jurídico, con el objetivo de garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible, implementando medidas para facilitar el acceso al alquiler, regular el mercado del alquiler, dar incentivos y promover viviendas sociales, así como implementar medidas sostenibles para la mejora de las condiciones de vivienda para todos los ciudadanos, especialmente para los grupos más vulnerables.

Así, y en lo que respecta a los mecanismos que los ayuntamientos tienen de cara a dar una solución al problema de la vivienda, es importante indicar que esta ley da la posibilidad de declarar zonas de mercado residencial tensionado. Las Administraciones competentes en materia de vivienda pueden declarar, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias, zonas de mercado residencial tensionado a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales[20].

---

19 El Tribunal Constitucional mediante la STC 97/2018, de 19 de septiembre de 2018, no vio indicios de inconstitucionalidad a la posible duplicidad de los hechos imponibles que podía gravar el canon.

20 Efectos de la declaración de la zona tensionada:
- Para personas arrendatarias a quienes se les finaliza el contrato: Posibilidad de prórroga extraordinaria anual para el arrendatario tras finalizar el contrato en los mismos términos y condiciones que el contrato en vigor. Prórrogas anuales, con un máximo de tres.
- Para nuevas personas arrendatarias: se limita el precio del alquiler a la renta del contrato ante-

En lo que al marco vasco atiende, el Gobierno vasco, por medio de la colaboración del Observatorio Vasco de la Vivienda, ha regulado la declaración de las zonas residenciales de mercado tensionado a través del Protocolo para dar cumplimiento en la CAV a lo previsto en el artículo 18 de la Ley estatal de vivienda, que regula la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado. Igualmente, por medio del informe aprobado por el Consejo de Gobierno en fecha 25 de junio de 2019, se clarifica cuáles son las materias directamente ejecutables por los ayuntamientos, dentro de sus competencias, y aquellas otras que requieren de una previa disposición normativa de desarrollo de ámbito autonómico y que resulte imprescindible para habilitar futuras actuaciones de los ayuntamientos en el ámbito de la vivienda. De esta manera, cabe señalar que los ayuntamientos tienen competencia para:

- Planificar, promover, gestionar, adjudicar y controlar los alojamientos dotacionales de su titularidad y las viviendas, locales y anejos de régimen tasado municipal.
- Inspeccionar e intervenir en el uso de las edificaciones en relación a los deberes de conservación, mejora de la rehabilitación o regeneración prevista del patrimonio edificado (añadido: ejecución subsidiaria de las obras, régimen de venta, sustitución forzosa o expropiación por incumplimiento de su función social).
- Colaborar con el Gobierno Vasco en la satisfacción del derecho subjetivo a la vivienda de las personas empadronadas en su municipio poniendo a disposición del mismo viviendas, alojamientos dotacionales, suelo residencial o equipamiento dotacional calificado para construir alojamientos dotacionales.
- Ejercicio de la potestad sancionadora en materia de vivienda (añadido: de los alojamientos dotacionales de su propiedad, de las viviendas tasadas municipales y de las viviendas libres ubicadas en su municipio)[21].

---

rior, aplicada una cláusula de actualización anual, permitiendo ciertos incrementos adicionales máximos en los supuestos establecidos por ley.
- Para personas arrendatarias de una vivienda que no hubiese estado alquilada en los últimos cinco años: el precio no podrá exceder el límite máximo aplicable del sistema de índices de precios de referencia.
- Para grandes tenedores: si la memoria lo justifica, pueden pasar de ser quienes poseen diez viviendas a cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial en la misma zona declarada como tensionada. Si la vivienda es de un gran tenedor, el precio no podrá exceder el límite máximo aplicable del sistema de índices de precios de referencia.

Véase Gobierno Vasco (2024, noviembre), https://www.euskadi.eus/noticia/2023/el-departamento-vivienda-remite-ayuntamientos-procedimiento-poder-solicitar-declaracion-zonas-tensionadas/web01-ejeduki/es/

21 Véase Gobierno Vasco (2024, octubre), https://observatoriovivienda.euskadi.eus/contenidos/infor-

Por lo tanto, los ayuntamientos tienen capacidad de incidir en el tema de la vivienda, una vez que el Gobierno vasco declare zonas tensionadas a los municipios que así lo soliciten y cumplan con los criterios establecidos. De momento, un solo ayuntamiento vasco ha sido declarado zona tensionada, aunque según las últimas informaciones vertidas a los medios de comunicación serán más de una docena los municipios que lo soliciten.

En el caso de los municipios costeros turísticos vascos, la situación se complica un poco más, dado que el problema, en muchos de ellos, radica en que existe un mercado sumergido de vivienda que hace inviable la declaración de zona tensionada, y al no existir legalmente oferta o incluso demanda (mediante la inscripción correspondiente en Etxebide[22]) suficiente, no cumplen los requisitos para ello[23].

De esta manera, la única posibilidad que les ha quedado para intentar atajar el problema y que las viviendas pasen al mercado legal para que los residentes puedan optar a una vivienda ha sido modificar sus ordenanzas fiscales para poder cobrar el recargo correspondiente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles e intentar forzar a que las viviendas desocupadas, las de verano o turísticas pasen al alquiler o se vendan, con el fin de aumentar la oferta disponible y contribuir a regular los precios del mercado inmobiliario local.

9.5. Respuesta práctica al problema de la vivienda y gestión responsable de los residuos. El caso de Lekeitio

Al igual que se mencionó al inicio del estudio, Lekeitio es un municipio del Territorio Histórico de Bizkaia que en periodo estival triplica su población. La idiosincrasia del municipio hace que sea un lugar vacacional para otras

macion/ovv_tensionadas/es_ovv_admi/adjuntos/Protocolo-declaracion-areas-tensionadas.cas.pdf.

22 Es el Servicio Vasco de Vivienda, que fue creado por el Gobierno vasco a mediados de 1997 y que actualmente está vinculado al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno vasco. Su objetivo es la prestación de servicios en relación con los diferentes programas de ayuda que tiene en marcha el Gobierno vasco en materia de vivienda.

23 «La declaración se realiza en base a criterios objetivos, a través de un mecanismo excepcional y acotado en el tiempo. Se recogen dos supuestos (es suficiente cumplir uno de ellos):
Criterio 1: El precio de compra o alquiler ha subido en los cinco años anteriores a la declaración un porcentaje acumulado de al menos tres puntos porcentuales superior al crecimiento acumulado del IPC de Euskadi.
Criterio 2: La carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia más los gastos y suministros básicos (suministros energéticos de electricidad, gas, gasoil u otros, agua corriente, servicios de telecomunicación y contribuciones a la comunidad) supera el 30% de los ingresos medios o de la renta media de los hogares». Véase Gobierno vasco (2024, octubre). https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2023/el-departamento-vivienda-remite-ayuntamientos-procedimiento-poder-solicitar-declaracion-zonas-tensionadas/

personas de la provincia y alrededores y desde hace décadas es el destino preferido para pasar el periodo de verano de muchas personas, haciendo que compren o arrenden una vivienda para el periodo vacacional. Todo ello ha llevado a que los precios tanto de alquileres como de viviendas en venta, se hayan visto incrementados de forma abrumadora en los últimos años, limitando o haciendo imposible al residente la emancipación o incluso realizar un proyecto de vida en el municipio.

Más allá de los problemas que la falta de vivienda genera, es crucial señalar que el notable aumento de la población está desbordando los servicios públicos que ofrece el ayuntamiento, tanto en términos humanos como económicos. Esto implica la necesidad de reforzar la plantilla municipal, lo que a su vez incrementa los costos asociados a la prestación de diversos servicios. Como resultado, se produce un importante desajuste presupuestario que afecta directamente a los residentes, quienes ven cómo sus tributos financian gastos que no les benefician. Además, las inversiones públicas necesarias para el municipio se ven limitadas debido a la necesidad de cubrir estos gastos.

En términos de gestión de residuos, todo ello plantea complicaciones y desafíos que impactan tanto en la vida cotidiana de los residentes como en el medio ambiente. Además, los esfuerzos públicos para promover una gestión más sostenible y eficiente resultan, en muchos casos, insuficientes.

Por consiguiente, el ayuntamiento ha intentado atajar el problema con los mecanismos jurídicos que dispone. Por una parte, ha firmado un Convenio de colaboración con el Gobierno vasco para la promoción de viviendas de protección social en el municipio[24]. Igualmente, en coordinación y colaboración con la Mancomunidad de Lea-Artibai, entidad pública encargada de la recogida de residuos[25], hace aproximadamente diez años, implementó un nuevo sistema de recogida de residuos introduciendo en el sistema un nuevo contenedor específicamente para residuos orgánicos o restos biodegradables, conocido como el quinto contenedor, con el objetivo de mejorar la separación en origen y reducir la cantidad de desechos que

24 Resolución 84/2022, de 5 de octubre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Lekeitio para la promoción de vivienda de protección social en Ámbito AR2.3 Karabia, de Lekeitio.

25 Los ayuntamientos tienen competencia para la recogida de residuos domésticos y la Diputación Foral de Bizkaia se encarga del tratamiento de estos según el PIPGRB 2030, Norma Foral por el que se aprueba el Plan Integral de Prevención y Gestión de Residuos de competencia local de Bizkaia 2030, aprobada por las Juntas Generales del territorio Histórico de Bizkaia el 23 de octubre de 2024.

van a los vertederos, promoviendo una gestión más sostenible y apoyando la economía circular. También se implementaron zonas de compostaje para la recolección y tratamiento de residuos orgánicos. Este nuevo sistema, que al principio fue cuestionado por muchos, ha impulsado a que la tasa de reciclaje del municipio se vea mejorada, siendo en la actualidad la tasa de separación o de clasificación del 42%.

Aun así, de la lectura de la ordenanza que regula la prestación del servicio no se deduce que haya ninguna bonificación para aquellas personas que reciclen más y mejor o incluso para las que estén en una situación de vulnerabilidad[26].

De momento, el ayuntamiento tampoco ha actualizado su ordenanza fiscal para acometer los cambios exigidos por la Ley 7/2022.

De ese modo, la única posibilidad que el ayuntamiento tiene para que las viviendas vacías pasen al mercado e intente atajar el problema habitacional existente en el municipio es aplicar el recargo potestativo que le faculta el artículo 10.9 de la Norma Foral 4/2016, de 18 de mayo, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, exigiendo de esa manera un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del Impuesto a los bienes a los inmuebles de uso residencial que no constituyan la residencia de la o del sujeto pasivo o de terceras personas por arrendamiento o cesión de su uso, cuestión que ya está recogida en el artículo 11 de la ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

No obstante, al adaptar la tasa de recogida de residuos a la normativa estatal y europea, el ayuntamiento tiene la opción de aplicar bonificaciones a aquellas propiedades que contribuyan activamente, por ejemplo, a la separación de residuos y a la práctica del compostaje[27]. Asimismo, propongo que, para abordar el problema de la vivienda en el municipio, se establezca un recargo en la tasa de recogida de residuos a las viviendas de veraneo o a los pisos turísticos. Este recargo no se aplicaría por el servicio de recogida en sí[28], sino en virtud del artículo 31 de la Constitución española, ya que la posesión de más de una vivienda refleja, a mi modo de ver, una mayor capacidad económica. Es evidente que quien puede destinar

26 Publicado en el *BOB*, 213, de 7 de noviembre de 2000.

27 Se podría diferenciar el grado de la bonificación en función de si es vivienda habitual o no.

28 La Sentencia 1064/2023, de 20 de julio del Tribunal Supremo, señala que los ayuntamientos no pueden establecer diferencias en las tasas en función de si el ciudadano está o no empadronado. En este caso la diferenciación no vendría por el hecho de estar o no empadronado sino por la capacidad económica del sujeto pasivo.

una vivienda a un uso distinto de su residencia habitual, es decir, a algo que no sea su vida cotidiana y su proyecto de vida, posee una capacidad económica superior que debiera ser gravada de manera adecuada. Por consiguiente, y en consonancia al principio de generalidad también, todos los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, es decir, en proporción a sus ingresos, patrimonio o capacidad de consumo.

Finalmente, si el Gobierno vasco lleva a término el impuesto autonómico a las estancias turísticas, más conocido como tasa turística, también su implementación podrá ayudar a mitigar el problema de la vivienda siempre y cuando el dinero recaudado se utilice para ese propósito[29].

9.6. Conclusiones

Primera. La proliferación del turismo en las zonas costeras del País Vasco ha generado importantes desequilibrios en el mercado inmobiliario local. A medida que aumenta el número de visitantes, crece también la demanda de viviendas para alquiler turístico o de veraneo, lo que impacta negativamente en la oferta de viviendas disponibles para los residentes permanentes. Este fenómeno ha derivado en un encarecimiento significativo de los precios, tanto en alquileres como en la compra de viviendas, afectando gravemente la capacidad de los residentes locales para acceder a una vivienda asequible.

Segunda. El auge poblacional que se vive en los municipios costero-turísticos del País Vasco, concretamente en el periodo estival, crea un problema en el reparto de los servicios públicos. La afluencia de personas obliga a los ayuntamientos a destinar ingentes cantidades de recursos públicos para proveer servicios básicos, en detrimento de otros servicios o inversiones financiados con los tributos pagados por los residentes.

Tercera. Los propietarios de las viviendas, sean residentes o no, tienen que pagar una tasa por el servicio de la gestión y recogida de residuos. Actualmente, esta tasa se está actualizando para adecuarse a los objetivos y principios que las normas europeas, así como la Ley 7/2022, establecen. La actualización de la tasa por parte de los ayuntamientos, en la mayoría de los municipios, conllevará que su cuantía se vea incrementada, por tener que cumplir con la exigencia legal de que el coste del servicio no puede ser

29 Véase Gobierno Vasco (2024, octubre), https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2024/consejero-javier-hurtado-me-comprometo-tener-propuesta-impuesto-turistico-plazo-6-meses/

deficitario. Para hacer frente a esta subida, las ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa pueden aplicar bonificaciones y reducciones en función de la capacidad económica del sujeto pasivo, así como por distintas circunstancias que ayuden a poner en práctica, por ejemplo, el compostaje o la recogida separada de los residuos.

Cuarta. La normativa que regula la nueva tasa no contempla ningún recargo para ningún colectivo o circunstancia. Siendo así, y para intentar atajar el problema de la vivienda en las zonas turísticas, a los ayuntamientos que así lo consideren, se les debe de dar la posibilidad de aplicar un recargo a aquellas viviendas que sean turísticas, estén deshabitadas o sean una segunda residencia. Si el artículo 31 de la Constitución española establece la capacidad económica como uno de los principios fundamentales del sistema tributario, y en virtud de ello se justifican los beneficios fiscales, también podría considerarse la imposición de gravámenes para quienes poseen una mayor capacidad económica, como es el caso de las segundas viviendas de uso no habitual. Para ello se debe establecer un marco normativo específico que capacite a las Administraciones locales para implementar recargos de manera equitativa y fundamentada.

Quinta. En base al sistema tributario y financiero local vasco, los ayuntamientos vascos pueden aplicar en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles un recargo en la cuota líquida del Impuesto a los inmuebles de uso residencial que no constituyan la residencia de la o del sujeto pasivo o de terceras personas por arrendamiento o cesión de su uso, opción que la mayoría de los ayuntamientos donde radica un problema con la vivienda han utilizado.

Sexta. En el caso concreto de Lekeitio, su ayuntamiento, para intentar atajar el problema de la vivienda, ha optado por establecer un nuevo sistema de recogida de residuos, para ayudar a la sostenibilidad. Asimismo, ha aplicado el recargo correspondiente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y cuando actualice su ordenanza fiscal reguladora del servicio de la gestión y recogida de residuos debiera de tener la posibilidad de aplicar un recargo a las viviendas que sean turísticas, estén deshabitadas o sean una segunda residencia. No obstante, de momento y a consecuencia del mercado sumergido de la vivienda existente en el municipio y al no poder cumplir los requisitos por ello, no le puede solicitar al Gobierno vasco que se declare zona tensionada a Lekeitio, tal como la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, dispone.

9.7. Bibliografía

Álvarez, E. (2024). El Nuevo Régimen Jurídico de las Tasas en Materia de Residuos. *Cuadernos de Derecho Local, 65*, 159-197.

Ansoategui, I. (2018). *La Distribución de Recursos entre las Haciendas del País Vasco: Treinta y Seis años de Historia y una Propuesta, Ad Concordiam*.

Ansoategui, I. (2022). *Recursos, Gasto y Deuda del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales*, IVAP.

Arana, S. (2023). Consideraciones sobre la Tasa de Basuras o Prestación Económica por la gestión local de Residuos en relación a la Agenda 2030. *Cuadernos de Derecho Local, 163*, 96-122.

Bilbao, J. M. (2002). Las Leyes Quinquenales de Cupo: Concierto y Convenio Económico. *Eusko Ikaskuntza, 18*, 75-94.

Cebrián, L. (1994). *Los recursos de la Hacienda General del País Vasco: Análisis Tributario*. IVAP.

Corcuera, C. (1984). La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y Autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional, 11*, 9-38.

De la Fuente, A. (2022). Sobre el sistema de financiación foral vasco y navarro: Notas para un debate necesario. *Hacienda Pública Española, 242*, 53-90.

Endemaño, J. M. (2011). Los derechos históricos en el régimen de conciertos económicos. Su proyección en el orden económico y administrativo de los municipios. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 317*, 175-211.

Gomar, J. I. (2002). La Tasa de los Residuos Locales. *Tributos Locales*, 159, 91-117.

Hernández, F. (2017). El principio constitucional de Capacidad Económica en las Tasas. Un estudio de la Jurisprudencia. *Revista Boliv. de Derecho, 23*, 420-239.

Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (1987). La Titularidad de los Derechos Históricos Vascos. *Revista de Estudios Políticos, 58*, 191-213.

Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (1991). *Idea de los Derechos Históricos*. Madrid: Espasa-Calpe.

Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (2009). Los derechos históricos y el principio pacticio. *Ius Fugit. Revista interdisciplinar de estudios históricos-jurídicos, 15*, 35-54.

Lámbarri, C. y Larrea, J. L. (1991). Financiación de las instituciones de la *Comunidad Autónoma del País Vasco. El concierto económico: El cupo*. IVAP.

Lámbarri, C. y Larrea, J. L. (1994). *El Cupo*. IVAP.

Larrazábal, S. (1997). *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*. IVAP.

Larrea, J. L. (1991). El Concierto Económico: El Cupo y las Leyes Quinquenales de Cupo (Un Balance). En IVAP (Ed.), *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco* (pp. 1755-1807).

Lucas, P. (1988). Los Derechos Históricos como constitución sustancial del Pueblo Vasco. En Gobierno Vasco (Ed.), *Congresos sobre los derechos históricos vascos* (pp. 225-242).

Ortiz, E. (2011). La Aplicación del Principio de Capacidad Económica a las Tasas Locales. *Anuario de Derecho Municipal, 5*, 207-240.

Porres, J. (1992). Política y Derecho. *Los derechos históricos vascos*. IVAP.

Tiena, V. (1994). Derechos Históricos y Autonomía Financiera: Los Territorios Forales como especialidades en el Sistema de Financiación Autonómica. *Revista Española de Derecho Constitucional, 42*, 81-115.

Villena, M. R (2023). Principales problemas prácticos derivados de la nueva Tasa de Residuos por Generación. *Tributos Locales, 165*, 107-126.

Zubiri, I. y Vallejo, M. (1995). *Un Análisis Metodológico y Empírico del Sistema del Cupo*. Fundación BBV.