



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Unión Europea



Fondo Europeo
de Desarrollo Regional

G-GI3002/IDIU

**La vivienda en Andalucía. Diagnóstico, análisis y
propuestas de políticas públicas para la
desmercantilización de la vivienda**

Universidad de Málaga



***3. 5. La importancia de las políticas públicas en materia de
fiscalidad inmobiliaria: estudio comparado.***

Yolanda García Calvente

**LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE
FISCALIDAD INMOBILIARIA**

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO.....	6
3. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.....	12
4. IMPUESTOS Y TASAS LOCALES.....	42
5. IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES.....	52
6. FISCALIDAD, ECONOMÍA SOCIAL Y VIVIENDA.	62
7. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y VIVIENDA. VALORACIÓN GENERAL DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN LO REFERENTE A LOS TRIBUTOS CEDIDOS Y VIVIENDA: ADECUACIÓN A LA CONSTITUCIÓN.....	67
8. CONCLUSIONES.....	68

1. INTRODUCCIÓN.

En tiempos de crisis, la efectividad del derecho a una vivienda digna encuentra aún más obstáculos de los habituales: los precios no disminuyen al mismo ritmo que la capacidad económica de las familias, el endeudamiento ha crecido desmesuradamente y el mercado del alquiler no acaba de desarrollarse como sería deseable, en gran parte por la falta de incentivos y por la aún elevada inseguridad que perciben los arrendadores.

“La política fiscal cuenta con dos mecanismos para estabilizar la economía. De un lado, los ingresos y gastos públicos tienen unas características tales que les permiten actuar automáticamente como estabilizadores. Ante, por ejemplo, una desaceleración económica, los ingresos impositivos, que dependen de la evolución macroeconómica, se reducen, en particular los de carácter progresivo, mientras que algunas partidas de gasto (en particular, el gasto en desempleo) aumentan, lo que actúa como mecanismo estabilizador de las rentas de los agentes. De otro lado, las autoridades pueden tomar decisiones discrecionales de modificación de los ingresos y gastos públicos con el propósito precisamente de estabilizar la economía”. La política fiscal puede utilizarse, por tanto, como instrumento estabilizador de la economía, a través de mecanismos automáticos (IRPF altamente progresivo, por ejemplo) o con la utilización de decisiones discrecionales de modificación de ingresos y gastos. Ambos mecanismos plantean inconvenientes, si bien la doctrina coincide en criticar especialmente los segundos por las dificultades que plantea evaluar el momento concreto del ciclo económico en el que nos hallamos, el grado de saneamiento de las finanzas públicas, su irreversibilidad, su escasa flexibilidad, su imprevisibilidad y su eficacia. Como expone HERNÁNDEZ DE COS: “En particular, una de las principales razones que desaconsejan un uso discrecional de la política fiscal son los retardos existentes desde que se identifica la hipotética necesidad de hacer uso de este instrumento hasta que se deciden las correspondientes medidas y desde que estas son adoptadas hasta que tienen efecto sobre la economía. Dados estos desfases, cabe la posibilidad de que, cuando tenga lugar tal impacto, la posición cíclica de la economía sea muy distinta de la que era cuando se creyó identificar la necesidad de poner en marcha la política discrecional”. En el caso de la supresión de la deducción por inversión en vivienda, la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica”, en su Exposición de Motivos, la califica como una medida destinada a contribuir a la

consolidación fiscal, es decir, a reajustar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos como consecuencia del cambio de ciclo económico. No hay que olvidar que esta deducción es muy costosa para las arcas públicas, pues además de ser, como ya se ha mencionado, bastante regresiva, discrimina la inversión en vivienda frente al resto de inversiones, contribuye al alza de los precios, incentiva la propiedad frente al alquiler y también, como se ha comprobado durante el período de crisis económica en que nos encontramos, ha contribuido a que muchos contribuyentes apostaran por un riesgo financiero excesivo.

Pese a su irretroactividad, la supresión de la deducción supondrá un importante ahorro fiscal, pero ello ayudará poco a la puesta en práctica de una política de vivienda más equitativa si no va acompañada de un incremento del gasto en políticas sociales de vivienda. Y por el momento, no parece que vaya a producirse un incremento en tal sentido.

En el Informe Anual de Recaudación Tributaria del año 2012 elaborado por la AEAT se pone de manifiesto cómo durante los últimos meses del año se observó una mejora en la compra de viviendas, que no puede traducirse en una mejora de la situación del mercado, sino en los efectos de la supresión de la deducción por inversión en vivienda, que llevó a algunos contribuyentes a adelantar compras previstas. Aun así, los datos estadísticos muestran cómo el gasto en compra de vivienda en 2012 fue aproximadamente el 30% del mismo gasto en 2006 .

En el año 2005, en un Documento del Banco de España se afirmaba: “el impacto de la fiscalidad en la última fase alcista del precio de la vivienda, en la que todavía se encuentra inmersa la economía española, no debe haber sido demasiado significativo. Ahora bien, el sistema fiscal actual continúa primando la vivienda sobre otros activos alternativos. En este sentido y dado el contexto actual de la economía española, caracterizado por un elevado volumen de construcción de nuevas viviendas y un muy alto porcentaje de residencias principales en propiedad, resulta particularmente necesario alcanzar un equilibrio adecuado entre los argumentos sociales y económicos en favor de la tenencia de viviendas en propiedad y los argumentos de eficiencia económica en favor de la neutralidad fiscal” .

Entre los objetivos de la política de vivienda en España se suelen citar los siguientes:

-Garantizar el acceso a la vivienda, especialmente a través de la fórmula: un núcleo familiar = una vivienda en propiedad.

Evidentemente, este objetivo debe ser objeto de un profundo replanteamiento, sobre todo tras la evolución de los modelos familiares producida en los últimos tiempos. La familia actual se encuentra en un proceso de cambio constante, consecuencia de las transformaciones económicas y sociales que se suceden tanto a nivel global o estatal como en el más reducido ámbito autonómico. En este contexto, en la sociedad del siglo XXI conviven distintos “modelos de familia” con un papel trascendental en el bienestar social. Como es lógico, ni los poderes públicos ni el ordenamiento jurídico pueden permanecer indiferentes ante el nacimiento de estos nuevos modelos familiares en el seno de la sociedad. En este sentido, debemos partir de la Constitución española de 1978 que protege a la familia en su artículo 39.1 según el cual “los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”. De esta forma, la transformación de la sociedad y el nacimiento de nuevos modelos de familia obligan a los poderes públicos a replantear las medidas de protección jurídica y económica existentes hasta el momento. Es necesario, en definitiva, acortar la distancia que aún hoy se da entre el Derecho y la situación de las familias, y los aspectos relacionados con la vivienda no son una excepción.

En efecto, no hay que olvidar que las familias (tradicionales o no), sostienen a aquellos de sus miembros que encuentran dificultades en el acceso al mercado de trabajo, cuidan de mayores, niños y enfermos, y educan a sus hijos. Además, los nuevos modelos de familia contribuyen a hacer efectiva la igualdad género. Conviene tener en cuenta que, a modo de tipo ideal, la familia puede ser definida como el “grupo de personas vinculadas por sangre, matrimonio y/o adopción, con una residencia en común donde existe: cooperación económica, reproducción y cuidado de la dependencia”. Sin embargo, en la sociedad actual conviven nuevas formas familiares que no cumplen con todos los elementos de esta definición, y que se encuentran tantos o más necesitados de protección que la familia tradicional. Aunque la existencia de modelos familiares distintos del tradicional no puede considerarse un acontecimiento nuevo (siempre estuvieron presentes, con mayor o menor respaldo social), su auge tiene como punto de partida las importantes transformaciones socio-familiares que se producen en los años sesenta (nuevos valores, incorporación de la mujer al mercado de trabajo, etc). A partir de ese momento comienzan a adquirir, de forma lenta pero imparable, mayor

legitimación social, mayor publicidad y mayor visibilidad. “(...) en los años setenta comienza a detectarse en las sociedades más desarrolladas un claro proceso de diversificación de las formas familiares de convivencia que complica muchos de los sencillos esquemas conceptuales sobre el ciclo vital y familiar preexistentes”. En definitiva, la familia pasa a constituirse como “unidad emocional”, caracterizada por tener como finalidad la búsqueda de la felicidad y por su tendencia a primar los aspectos afectivos sobre los nacionales, aunque ello suponga aumentar las relaciones a corto plazo. Ya no existe un único modelo de vida familiar, no existe “una familia” sino “diversas familias” que pueden ser clasificadas conforme a distintos criterios y que, si bien son consideradas fruto de decisiones privadas, no han conseguido aún los niveles de protección de los que goza la familia nuclear predominante en la sociedad occidental.

-Ayudar a las personas con rentas más bajas a acceder a la vivienda.

De esta forma se contribuye a la lucha contra la exclusión social. Recordemos que en la sociedad actual son numerosas las personas que viven en situación de exclusión social, apartadas del resto de ciudadanos (y no precisamente por distancia física). Son personas a las que no sólo se les niega la posibilidad de disfrutar del bienestar alcanzado por el grupo al que pertenecen, sino también la esperanza de poder acceder a él en un futuro más o menos lejano. Además, nuestro texto constitucional atribuye a los poderes públicos la competencia para “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9.2).

Evidentemente no hablamos de una situación nueva ni seguramente de una situación con un fin cercano, pero aun así, los poderes públicos deben actuar en pro de su erradicación. Para ello cuentan con diversos instrumentos, si bien es cierto que en tiempos de crisis económica y por ende de relativización moral es difícil concienciar a legislador y ciudadanos de la importancia de su utilización. Y es precisamente en estos momentos cuando las situaciones de exclusión resultan más visibles. Cuantitativamente los excluidos son muchos: según los últimos datos en nuestro país el 21,8% de la población está por debajo del umbral de riesgo de pobreza, y ésta es una de las situaciones con mayor potencial excluyente.

-Generación de empleo a través de la incentivación al sector de la construcción.

Es evidente que durante los años en los que se desarrolló la burbuja inmobiliaria, el empleo se benefició del desmesurado número de construcciones de viviendas llevadas a cabo. También lo es que el sector de la construcción fue el primero en sufrir las consecuencias de un desempleo masivo.

2. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

El Impuesto sobre el Patrimonio (en adelante IP), ha sido un impuesto exigido con carácter ordinario desde la aprobación de la Ley del impuesto en 1991, hasta la aprobación de la *Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria*, dejando el mismo de ser instrumento de recaudación de ingresos públicos.¹

Sin embargo, el citado impuesto no desapareció, sino que se bonificó el cien por cien de la cuota.² Gobierno y comunidades pactaron un mecanismo de compensación por el cual las autonomías serían compensadas en 2011 por la supresión de este tributo, aunque las mismas denunciaron en el último Consejo de Política Fiscal y Financiera que el Ejecutivo rebajó esa cifra por los anticipos a cuenta que ahora están obligadas a devolver las regiones. Normativamente, dicha compensación ha tenido reflejo en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 22/2009, según la cual:

“Compensación por la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio en 2009, 2010 y 2011.

Las Comunidades Autónomas recibirán en concepto de compensación estatal por la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio correspondiente a cada uno de los años 2009, 2010 y 2011, el importe transferido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en el año 2008 a cada Comunidad Autónoma, por el Impuesto sobre el Patrimonio.

Para hacer esto posible, se realizarán los ajustes y correcciones necesarios en los recursos del sistema y se revisará el Fondo de Suficiencia Global con efectos de 1 de

¹ En los últimos años se ha producido un importante debate doctrinal respecto al mantenimiento del IP, demostrándose este como un impuesto polémico. Sobre este particular, vid. GARCÍA-FRESNEDA GEA, F.: “El impuesto sobre el patrimonio en España. Posiciones de la doctrina científica acerca del mantenimiento o la supresión. Análisis crítico”, *Nueva Fiscalidad*, núm.1, 2015, págs. 9-52.

² Si tal bonificación desapareciera, las arcas autonómicas contarían con un moderado pero sin duda interesante aumento de sus ingresos: en 2006 su recaudación fue de 1800 millones de euros y en 2007 de 2121.

enero de 2011, de manera que el importe que corresponda a la compensación estatal de patrimonio integrada en este sea equivalente, en el año 2011, al valor señalado en el párrafo anterior”.

Si bien es cierto que en el precepto transcrito no se hace alusión al resto de años del quinquenio, una lectura atenta de la enmienda parlamentaria que introdujo esta previsión lleva a entender que en el resto de años la compensación evolucionará de acuerdo con el mecanismo de actualización ITE. El texto de la enmienda es el siguiente:

“Se propone esta nueva disposición transitoria para permitir que, con independencia de la dinámica del sistema, las Comunidades Autónomas ingresen en concepto de compensación por la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, en los años 2009, 2010 y 2011, el importe recaudado y transferido por la AEAT en el año 2008, garantizándose así dicha recaudación en esos años y evolucionando a partir de 2011 con el índice de evolución general.”

En relación con esta cuestión, opinamos con LUCHENA MOZO que el legislador optó por “mantener ocupado un hecho imponible por un impuesto estatal que evite a las CC.AA. adoptar tributos propios sobre una capacidad económica vacante y sortear así una necesaria modificación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, puesto que cualquier modificación de esta Ley debe ser objeto de un examen conjunto en el marco del proceso de reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el que actualmente estamos inmersos. Así, se ha optado por suprimir el impuesto sin suprimirlo introduciendo una bonificación en cuota del 100 por 100 y eliminando la obligación de declarar (Simón Acosta, 2008; Pozuelo Antoni, 2009, pp. 11 y 12)”. Esta autora se plantea además la duda de “si con la bonificación puede hablarse realmente de hecho imponible gravado por el Estado que evite la actuación de las CC.AA”.

Sin embargo, el *Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal*, restableció este impuesto para los periodos impositivos de 2011 y 2012, manteniéndose la cesión del mismo a las Comunidades Autónomas, lo que supuso para las mismas, la posibilidad de obtener en esos años unos recursos adicionales a los que resulten de su modelo de financiación. La propia exposición de motivos del citado Real Decreto-ley, establece que el principal

objetivo de tal restablecimiento es la obtención de una recaudación adicional, permitiendo gravar la capacidad contributiva adicional que la posesión de un gran patrimonio representa, y dentro de este patrimonio, ocupan una destacada posición, los bienes inmuebles. Posteriormente, la *Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica*, prorrogó para el ejercicio 2013 la vigencia del Impuesto sobre Patrimonio. La *Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014*, lo prorrogó para el ejercicio 2014, y la *Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015*, ha vuelto a prorrogarla para el ejercicio 2015. Como puede observarse, en los últimos años, y en concreto a raíz de la crisis económica, el IP ha retomado la importancia que tuvo en los primeros años de la democracia.³

A este respecto, conviene hacer referencia a las palabras de MARTÍN DELGADO, que suscribimos:

“El Impuesto sobre el Patrimonio Neto de las Personas Físicas fue una conquista de la democracia. Un impuesto que gravaba las titularidades patrimoniales, aunque se pagara con la renta; de escasa potencia recaudatoria; de carácter registral o censal, que desempeñaba una importante función en el sistema y que establecía una diferencia justa frente al gravamen de las rentas del trabajo.

Se trataba de un impuesto símbolo, que no era demasiado gravoso para los contribuyentes y que, con algunas modificaciones de mejora, podría jugar ahora un papel importante en la tributación. Su volumen recaudatorio estaría en el entorno de los dos mil millones de euros”.⁴

En relación a los bienes inmuebles, el principal problema existente es el relativo a la valoración de los mismos. El art. 10 de la *Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio* (en adelante LIP) establece como norma de valoración de los bienes inmuebles la siguiente: los bienes urbanos o rústicos se computarán por el mayor valor de los tres siguientes: el valor catastral, el comprobado por la Administración a

³Sobre la implantación del Impuesto sobre el Patrimonio en España, vid. ENCISO DE YZAGUIRRE, V.: “El Impuesto sobre el Patrimonio: análisis y perspectivas”, *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 12, 2009.

⁴

efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de la adquisición⁵. No obstante, cuando los bienes inmuebles estén en fase de construcción, se estimará como valor patrimonial las cantidades que efectivamente se hubieran invertido en dicha construcción hasta la fecha del devengo del Impuesto, además del correspondiente valor patrimonial del solar. En caso de propiedad horizontal, la parte proporcional en el valor del solar se determinará según el porcentaje fijado en el título.

Con el establecimiento de estas reglas de valoración, se ha pretendido asegurar que el valor dado a la vivienda para el cálculo del impuesto sea el verdadero valor de mercado, escogiéndose el valor más elevado de los tres citados para que el mismo no quede obsoleto y se calcule la base imponible en torno al valor de mercado. Esta regla se dispone bajo la premisa de que el valor de la vivienda siempre va a ir en aumento, pero, tal y como hemos podido comprobar en los últimos años, el valor de mercado puede llegar a ser inferior a cualquiera de los tres establecidos para la valoración, lo que ha llegado a calificarse por parte de la doctrina como una vulneración del principio de igualdad. En este sentido se pronuncia RUBIO GUERRERO, afirmando que “esta situación puede dar lugar a ciertas injusticias, pues el legislador al utilizar esta regla de valoración lo que pretende es que el valor del inmueble, a efectos del IPN, no quede desfasado en relación con el valor de mercado. Sin embargo, dado que el valor de mercado es dinámico, es decir, puede variar con el paso del tiempo, en alguna ocasión puede ocurrir que el valor de mercado fuera incluso inferior al que se dedujera de las reglas establecidas en el art. 10.1, como ocurre en estos momentos de desplome del precio de las viviendas. En definitiva, podíamos señalar que el legislador parte de la premisa incorrecta de que el paso del tiempo nunca disminuye el valor de los inmuebles”.⁶

Ahora bien, pese a la problemática de la valoración en tiempos de crisis, como ocurre con otros impuestos, ha de tenerse en cuenta que el legislador otorga una especial protección a la vivienda habitual del contribuyente, estableciéndose una exención en este impuesto para aquellos bienes inmuebles que constituyan la vivienda habitual. En concreto, el artículo único del *Real Decreto-ley 13/2011*, modificó el apartado nueve del artículo 4 de la LIP, quedando redactado de la siguiente forma:

⁵ PERIS GARCÍA, P: *La tributación de los bienes inmuebles urbanos en el ordenamiento tributario: especial referencia a la valoración*. Universitat de Valencia, 1995.

⁶ RUBIO GUERRERO, J.J.: “La fiscalidad inmobiliaria en España: Una panorámica”, *Información Comercial Española*, núm. 167, 2012, pág. 100.

*“Nueve. La vivienda habitual del contribuyente, según se define en el artículo 68.1.3.º de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, hasta un importe máximo de 300.000 euros.”*⁷

Se dispone así una exención importante en relación a la vivienda habitual, que se ha mantenido en los ulteriores ejercicios tributarios, garantizando el derecho a una vivienda digna y atendiendo, de esta forma, al principio de capacidad económica.⁸ A nuestro entender, la vivienda habitual no puede ser una manifestación de capacidad económica, al menos hasta un cierto límite, una vivienda digna y adecuada que satisfaga las necesidades familiares no puede tratarse como un supuesto más de capacidad económica, por lo que esta exención resulta imprescindible en el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 47 CE.

En este sentido, son muchos los autores que diferencian entre la capacidad contributiva y la capacidad económica, entendiendo que la capacidad económica comienza toda vez que se han cubierto todos los gastos ineludibles no solo del sujeto sino, también, de los miembros de la unidad familiar que dependan de este. Por esta razón se establece un mínimo exento en determinados tributos, como es el caso del IP en relación, entre otros bienes, con la vivienda habitual.⁹

Puede concluirse por lo tanto, afirmando que el IP no supone un obstáculo al cumplimiento de lo establecido en el art. 47 CE, al menos mientras se siga manteniendo el límite actual de la exención, protegiéndose de esta forma la vivienda habitual del contribuyente.

Para finalizar el análisis de este tributo, interesa destacar su naturaleza de impuesto cedido a las CCAA, y las consecuencias que sobre la financiación de las mismas ello provoca.

⁷ En caso de cotitularidad de la vivienda, cada titular tendrá derecho a aplicar, hasta dicho importe, la exención sobre la parte que le corresponda.

⁸ Tal y como indica MARTÍN DELGADO, la capacidad económica puede identificarse con la titularidad de medios económicos o de riqueza, en MARTÍN DELGADO, J.M.: “Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución Española de 1978”, *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979.

⁹ Sobre este particular: CENCERRADO MILLÁN, E.: *El mínimo exento*, Marcial Pons, Madrid, 1999; SAINZ DE BUJANDA, F.: *Hacienda y Derecho*, vol. III, 1963; VICENTE DE LA CASA, F.: “Los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad como límite a la concurrencia de tributos”, *Crónica tributaria*, núm. 144, 2012.

Como es sabido, aunque en el año 2008 el Impuesto sobre el Patrimonio dejó de ser instrumento de recaudación de ingresos públicos, no desapareció: se bonificó el 100% de la cuota. Si tal bonificación desapareciera, las arcas autonómicas contarían con un moderado pero sin duda interesante aumento de sus ingresos: en 2006 su recaudación fue de 1800 millones de euros y en 2007 de 2121 .

Conviene recordar que Gobierno y comunidades pactaron un mecanismo de compensación por el cual las autonomías serían compensadas en 2011 por la supresión de este tributo, aunque las autonomías denunciaron en el último Consejo de Política Fiscal y Financiera que el Ejecutivo rebajó esa cifra por los anticipos a cuenta que ahora están obligadas a devolver las regiones. Normativamente, dicha compensación ha tenido reflejo en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 22/2009, según la cual:

“Compensación por la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio en 2009, 2010 y 2011.

Las Comunidades Autónomas recibirán en concepto de compensación estatal por la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio correspondiente a cada uno de los años 2009, 2010 y 2011, el importe transferido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en el año 2008 a cada Comunidad Autónoma, por el Impuesto sobre el Patrimonio.

Para hacer esto posible, se realizarán los ajustes y correcciones necesarios en los recursos del sistema y se revisará el Fondo de Suficiencia Global con efectos de 1 de enero de 2011, de manera que el importe que corresponda a la compensación estatal de patrimonio integrada en este sea equivalente, en el año 2011, al valor señalado en el párrafo anterior”.

Si bien es cierto que en el precepto transcrito no se hace alusión al resto de años del quinquenio, una lectura atenta de la enmienda parlamentaria que introdujo esta previsión lleva a entender que en el resto de años la compensación evolucionará de acuerdo con el mecanismo de actualización ITE. El texto de la enmienda es el siguiente:

“Se propone esta nueva disposición transitoria para permitir que, con independencia de la dinámica del sistema, las Comunidades Autónomas ingresen en concepto de compensación por la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, en los años 2009, 2010 y 2011, el importe recaudado y transferido por la AEAT en el año

2008, garantizándose así dicha recaudación en esos años y evolucionando a partir de 2011 con el índice de evolución general.”

En relación con esta cuestión, opinamos con LUCHENA MOZO que el legislador optó por “mantener ocupado un hecho imponible por un impuesto estatal que evite a las CC.AA adoptar tributos propios sobre una capacidad económica vacante y sortear así una necesaria modificación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, puesto que cualquier modificación de esta Ley debe ser objeto de un examen conjunto en el marco del proceso de reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el que actualmente estamos inmersos. Así, se ha optado por suprimir el impuesto sin suprimirlo introduciendo una bonificación en cuota del 100 por 100 y eliminando la obligación de declarar (Simón Acosta, 2008; Pozuelo Antoni, 2009, pp. 11 y 12)”. Esta autora se plantea además la duda de “si con la bonificación puede hablarse realmente de hecho imponible gravado por el Estado que evite la actuación de las CC.AA”.

Para finalizar, queremos mostrar nuestra opinión coincidente con la de MARTÍN DELGADO cuando afirma:

“El Impuesto sobre el Patrimonio Neto de las Personas Físicas fue una conquista de la democracia. Un impuesto que gravaba las titularidades patrimoniales, aunque se pagara con la renta; de escasa potencia recaudatoria; de carácter registral o censal, que desempeñaba una importante función en el sistema y que establecía una diferencia justa frente al gravamen de las rentas del trabajo.

Se trataba de un impuesto símbolo, que no era demasiado gravoso para los contribuyentes y que, con algunas modificaciones de mejora, podría jugar ahora un papel importante en la tributación. Su volumen recaudatorio estaría en el entorno de los dos mil millones de euros”.

3. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

En España, ha sido una constante durante los últimos años el tratamiento fiscal favorable a la vivienda ocupada por su propietario. Este tipo de intervención pública es considerada por la ciencia económica un tipo de subsidio a la vivienda de carácter implícito, y existe un consenso generalizado acerca su regresividad. Las razones que se

esgrimen son que el porcentaje de familias que residen en viviendas de su propiedad es mayor a medida que la renta aumenta, que también aumenta la cantidad absoluta destinada a vivienda y que el ahorro fiscal resultado de las deducciones se incrementa conforme aumenta la renta gravable, en presencia de impuestos progresivos¹⁰.

Evidentemente, los incentivos fiscales a la vivienda provocan efectos económicos entre los que suelen distinguirse los relativos a la eficiencia y economía, los que tienen que ver con la redistribución de recursos y los ligados a la estabilidad económica¹¹.

En el IRPF se han establecido en los últimos años importantes modificaciones en este sentido, pudiendo observarse las mismas principalmente a través del análisis de la tributación por los rendimientos de capital inmobiliario y sus reducciones, sin olvidar, y a ello dedicaremos ulteriores capítulos, algunas importantes reformas operadas en relación al IRPF como las relativas a la dación en pago de la vivienda habitual.

3.1. Rendimientos del capital inmobiliario

3.1.1. Introducción

La LIRPF define los rendimientos del capital de forma genérica, sin distinguir su origen. Así, según su artículo 21.1: *Tendrán la consideración de rendimientos íntegros del capital la totalidad de las utilidades o contraprestaciones cualquiera que sea su denominación o naturaleza, dinerarias o en especie, que provengan, directa o indirectamente, de elementos patrimoniales, bienes o derechos, cuya titularidad corresponda al contribuyente y no se hallen afectos a actividades económicas realizadas por el mismo*. Tanto los inmuebles como los derechos que recaen sobre ellos son elementos patrimoniales y, en consecuencia, son susceptibles de generar rendimientos para sus titulares. El único requisito que se establece es que no se encuentren afectos a actividades económicas realizadas por ellos mismos. A estos

¹⁰ Cfr.: ROSEN, H.S.: “Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity”. *Handbook of Public Economics*, vol.I.

¹¹ Por ejemplo, cfr. LE BLANC, D.: “Economic Evaluation of Housing Subsidy Systems”. *World Bank Policy Research Working Paper 3529*, February 2005. Para este autor: “Based on the classification developed by Musgrave (1959), government taxes and expenditures (or other policies) can have three different effects on the economy:

- Allocation. As a result of any policy, the allocation of resources is changed, i.e. the mix of goods and services produced by the economy is altered. Related to this notion is the question of efficiency of the economy.
- Distribution. Many government policies aimed at redistributing resources – some programs are explicitly aimed at redistributing income from the rich to the poor. The fundamental question is then “How do policies change the distribution of income within the economy?”.
- Stabilization. The overall level of government expenditures and taxes can have important effects on the aggregate level of employment, output, and prices”.

efectos, se considera que el arrendamiento o compraventa de inmuebles se realiza como actividad económica cuando concurren las siguientes circunstancias:

a) *Que en el desarrollo de la actividad se cuente, al menos, con un local exclusivamente destinado a llevar a cabo la gestión de la misma.*

b) *Que para la ordenación de aquélla se utilice, al menos, una persona empleada con contrato laboral y a jornada completa.*

En relación con esta cuestión resulta especialmente interesante la Resolución del TEAC de 26 de mayo de 1999, en la que se afirma: “(...) lo que caracteriza a la Empresa, a diferencia de las rentas del capital, es que aquéllas suponen una mínima infraestructura de medios para poder obtener los rendimientos, que implicarían un local o algún empleado, en su caso (...)”.

El mismo artículo 21 excluye de este tipo de rendimientos los derivados de la transmisión de la titularidad de los elementos patrimoniales, aun cuando exista un pacto de reserva de dominio. En éste caso, las rentas obtenidas tributan como ganancias o pérdidas patrimoniales, salvo que la Ley las califique expresamente como rendimientos del capital.

A efectos didácticos, el apartado 2 del artículo al que nos estamos refiriendo considera expresamente que son rendimientos del capital: *los provenientes de los bienes inmuebles, tanto rústicos como urbanos, que no se hallen afectos a actividades económicas realizadas por el contribuyente.* Decimos “a efectos didácticos” porque, como hemos visto, el artículo 21.1 incluye claramente este tipo de rentas.

Se han planteado problemas de calificación entre los rendimientos del capital inmobiliario y los del capital mobiliario procedentes de arrendamientos de negocio. En este caso, será el contrato de arrendamiento el que determinará la adscripción a uno u otro tipo de rendimientos. Aunque la vigente *Ley de Arrendamientos Urbanos* no se refiere a los arrendamientos de local de negocio, en contraposición a los de vivienda, sino que distingue entre arrendamientos para uso de vivienda y para uso distinto del de vivienda, el concepto de arrendamiento de negocio o industria sigue siendo válido. Así, si el objeto de contrato es el inmueble estaremos ante un rendimiento del capital inmobiliario. Pero si de la lectura de las cláusulas del contrato se deduce que lo que se arrienda es “una unidad patrimonial con vida propia y susceptible de ser

inmediatamente explotada o pendiente para serlo de meras formalidades administrativas”, estaremos ante un rendimiento del capital mobiliario.¹²

Del mismo modo, pueden surgir problemas si el inmueble que produce los rendimientos forma parte de una finca rústica. En tal caso es preciso distinguir los contratos de aparcería de los arrendamientos rústicos ordinarios o parciarios. En los primeros, según el artículo 28 de la *Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos*, el titular de una finca rústica cede temporalmente para su explotación agraria el uso y disfrute de aquélla o de alguno de sus aprovechamientos, así como de los elementos de la explotación, ganado, maquinaria o capital circulante, conviniendo con el cesionario aparcerero en repartirse los productos por partes alícuotas en proporción a sus respectivas aportaciones. Este tipo de contratos genera rendimientos de actividad económica, mientras que en los arrendamientos rústicos ordinarios o parciarios se producen rendimientos del capital inmobiliario.

3.1.2. Rendimientos íntegros del capital inmobiliario

La LIRPF, en su artículo 22, considera rendimientos íntegros del capital inmobiliario los *procedentes de la titularidad de bienes inmuebles rústicos y urbanos o de derechos reales que recaigan sobre ellos, todos los que se deriven del arrendamiento o de la constitución o cesión de derechos o facultades de uso o disfrute sobre los mismos, cualquiera que sea su denominación o naturaleza*. Por lo tanto, cabe la posibilidad de que un mismo inmueble genere rendimientos a contribuyentes distintos, si existen diversos derechos constituidos sobre él. Así, por ejemplo, puede obtener este tipo de rendimientos el nudo propietario y el usufructuario. El primero obtendrá rentas si el usufructo se constituye con carácter oneroso. El segundo, si arrienda el bien.

Según el artículo 22 LIRPF, pueden obtener rendimientos del capital inmobiliario tanto los propietarios de inmuebles como los titulares de derechos reales. En relación con esta cuestión deberá acudirse a la legislación civil y a la jurisprudencia relativa a la materia, a efectos de determinar qué derechos se consideran como tales. Por otro lado, la referencia a las figuras de las que derivan los rendimientos precisa una matización. Respecto del arrendamiento, será necesario acudir a la *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos* para saber qué negocios jurídicos pueden ser

¹² Vid. la Resolución del TEAC de 30 de diciembre de 1988 y la STSJ de Cataluña de 16 de octubre de 1997.

considerados como tal. En cuanto a la constitución o cesión de derechos o facultades de uso o disfrute, evidentemente se está haciendo referencia al usufructo y a los derechos de uso y habitación regulados en el Código Civil. Así, el TEAC, en Resolución de 19 de julio de 2002, refiriéndose a los rendimientos que se obtienen por la constitución de un derecho de superficie con carácter temporal, ha afirmado: “Pues bien, en el presente caso, si bien es cierto que hay una variación en el valor del patrimonio de los contribuyentes, sin embargo no hay una alteración en su composición, habida cuenta de que el derecho de superficie que se constituye a favor de un tercero tiene una duración limitada en el tiempo, 35 años en el presente caso, y se extinguirá una vez transcurrido este período de tiempo, por lo que difícilmente encaja en los supuestos de transmisión definitiva de un elemento patrimonial, sino simplemente en la limitación de su uso por cierto tiempo, de modo similar al arrendamiento, generador de rendimientos del capital. Por tanto, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de este derecho, lo cierto es que los propietarios del suelo no se han desprendido de su dominio, de manera que, las rentas obtenidas como contraprestación por la constitución de un derecho de superficie no pueden calificarse como incremento patrimonial”. El mismo criterio ha sido mantenido por el TEAC en su Resolución de 7 de junio de 2002, si bien en un caso referido a un usufructo temporal.

En el supuesto de subarriendo, las cantidades percibidas por el subarrendador se consideran rendimientos del capital mobiliario, pues derivan de un derecho que no procede de la titularidad de un bien inmueble.

El rendimiento íntegro del capital inmobiliario incluye todos los conceptos que se reciben del adquirente, cesionario, arrendatario o subarrendatario, incluido, en su caso, el correspondiente a todos aquellos bienes cedidos con el inmueble. Según establece la Ley, sólo se excluye el Impuesto sobre el Valor Añadido o, en su caso, el Impuesto General Indirecto Canario.

Los rendimientos derivados del capital inmobiliario deben imputarse al momento en que sean exigibles, no pudiendo optarse por el criterio de caja. Por este motivo, no pueden no declararse, por ejemplo, los ingresos por alquileres que son objeto de embargo judicial.¹³

3.1.3. Gastos deducibles

¹³ Vid. la Contestación a la Consulta de 15 de abril de 1999 [BD La Ley C-952/1999].

Para determinar el rendimiento neto del capital inmobiliario es preciso deducir los gastos necesarios para su obtención. El artículo 23 de la LIRPF, menciona una serie de gastos que pueden ser deducidos de los rendimientos íntegros. La lista de gastos debe completarse con el artículo 13 del RIRPF. No se trata de una lista cerrada, sino de la enumeración de algunos supuestos que se consideran, en todo caso, necesarios para la obtención de los rendimientos. Por lo tanto, podrán deducirse gastos no mencionados siempre que cumplan el requisito expuesto: la necesidad.

Conviene recordar que los gastos a los que nos vamos a referir sólo pueden ser deducidos por quien obtiene rendimientos del capital inmobiliario conforme a lo expuesto en el apartado anterior. Así, por ejemplo, no podrá incluirlos en su liquidación el nudo propietario de un inmueble, que no percibe este tipo de rentas por corresponder todas ellas al usufructuario.¹⁴

Los gastos, además, deben estar debidamente justificados. Debe recordarse que la Administración no concede valor probatorio a los documentos privados, como son las facturas, cuando la realización del gasto puede demostrarse mediante otros medios de prueba. Así, el TSJ de Andalucía, en Sentencia de 16 de octubre de 1997, ante la pretensión de justificar la realización de una obra con las facturas privadas, declaró que lo determinante hubiera sido la presentación de la preceptiva licencia de obras, concedida por el Ayuntamiento en el que radicaba la finca, y con especificación y detalle de lo que se pretendía construir.

Para el legislador, se encuentran incluidos entre los gastos deducibles los siguientes:

1º. Los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición o mejora del bien, derecho o facultad de uso y disfrute del que procedan los rendimientos, y demás gastos de financiación (*art. 23.1.a LIRPF y 13.a RIRPF*).

La Ley se refiere a la adquisición o mejora, con lo que cabe plantearse si deben incluirse los intereses por préstamos invertidos en la reparación y conservación del bien. En nuestra opinión, sí, puesto que dichos gastos son necesarios. La STSJ de País Vasco, de 9 de marzo de 2001, incluso, permite deducirse los intereses de préstamos destinados a la rehabilitación del bien inmueble puesto que dichos gastos son de más importancia que los anteriores y tienen inmediata relación con la habitabilidad. Además, no tendría

¹⁴ En este sentido puede verse la STSJ de Cataluña de 21 de marzo de 2002.

sentido deducir los gastos de reparación y conservación y no los intereses por préstamos vinculados a dichos gastos.

La admisión de la deducibilidad de los intereses de capitales ajenos invertidos en la adquisición y mejora del bien, derecho o facultad del que derivan los rendimientos depende de la prueba del destino del crédito. Debe hacerse constar la circunstancia de que el crédito fue solicitado y concedido por una entidad financiera para dichos fines y no otros distintos (incluso antes de que se procediera a arrendar el bien inmueble, es decir, en supuestos de bienes inmuebles en “expectativa de alquiler”).¹⁵ De lo contrario, no es admisible la deducibilidad de dichos gastos a efectos de calcular el rendimiento del capital inmobiliario. Así, por ejemplo, la STSJ de La Rioja, de 1 de septiembre de 1999, aun en relación con la adquisición o mejora de la vivienda habitual, ha negado la deducibilidad de los intereses por un préstamo cuyo capital es invertido en un Fondo de Inversión y del cual se van realizando reembolsos periódicos para los pagos a realizar.

El destino del crédito es, pues, determinante, incluso con independencia de la modalidad del préstamo. Hay que tener en cuenta que la Ley no exige que el préstamo se constituya con garantía hipotecaria sobre dicho bien. En consecuencia, también pueden deducirse los intereses de un préstamo con garantía personal destinado a la adquisición o mejora de un bien inmueble. La sola circunstancia de que no medie garantía real hipotecaria nada afirma ni niega sobre el destino o afectación del importe del préstamo, pues, planteado a la inversa, tampoco la concurrencia de una garantía hipotecaria sobre el inmueble adquirido predeterminaría el destino del crédito.

La exigencia de probar el destino de préstamo también ha de darse en relación con los préstamos gratuitos concedidos por la empresa o por los familiares para la adquisición o mejora del bien inmueble. La concesión de dichos préstamos por la empresa constituye un rendimiento de trabajo en especie, que deberá ser valorado en la diferencia entre el interés pagado y el interés legal del dinero vigente en el periodo (artículo 43.1.c) de la LIRPF). Similar tratamiento tendrán los préstamos concedidos por los familiares o por terceros (artículo 41 de la LIRPF). Evidentemente, el problema está en probar la finalidad de dichos préstamos. Una de las posibles pruebas puede ser la presentación del contrato privado del documento bancario de préstamo ante las oficinas liquidadoras del ITPAJD. En este sentido, vid. la Contestación a la Consulta de la DGT de 29 de febrero

¹⁵ Entre otras, vid. la SAN de 23 de febrero de 2001, y las SSTSJ de País Vasco, de 17 de marzo de 2001 y de 23 de julio de 2001.

de 2000. Por último, también resultan deducibles los intereses de los capitales ajenos invertidos en la satisfacción de la cuota del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones correspondiente a dicha adquisición hereditaria, tanto si los intereses corresponden a un aplazamiento o fraccionamiento concedido en relación con dicha cuota por la Administración Tributaria, como si se obtiene un préstamo para su satisfacción.¹⁶

En cuanto a los gastos de financiación distintos de los intereses, a partir de la doctrina administrativa, serán deducibles: la comisión de apertura, gastos de tasación, escrituración y registro de la hipoteca, de los avales obtenidos para garantizar pagos aplazados, gastos de sustitución de hipoteca, costes de las letras de cambio, etc.

2º. Los tributos y recargos no estatales, así como las tasas y recargos estatales, cualquiera que sea su denominación, siempre que incidan sobre los rendimientos computados o sobre el bien o derecho productor de los mismos y no tengan carácter sancionador (*art. 23.1.a LIRPF y 13.b RIRPF*).

En definitiva, se excluye la deducción de tributos estatales distintos de las tasas y de los recargos. En primer lugar, no será deducible ni el ISD ni el ITPAJD satisfechos por la adquisición del bien inmueble objeto de arrendamiento. Serán considerados como mayor coste o valor de adquisición a la hora de determinar la existencia de una ganancia o pérdida patrimonial. Tampoco lo será el ITPAJD exigido por el arrendamiento. Este impuesto es satisfecho, a título de contribuyente, por el arrendatario y no por el arrendador (artículo 8.f) de la LITPAJD). La alusión a tributos y recargos no estatales deja fuera otro tipo de prestaciones patrimoniales de carácter público, como por ejemplo los precios públicos que se exigen por servicios prestados en relación con el inmueble, aunque entendemos que pueden incluirse en el concepto de gastos necesarios.

Es necesario, en nuestra opinión, que, además, los tributos y recargos no estatales que incidan sobre los rendimientos hayan sido satisfechos por el perceptor de los rendimientos y no por el arrendatario, subarrendatario o cesionario, como en el caso de determinadas tasas municipales. Esta consideración ya se contenía en el Reglamento de 1991, en el que se establecía la deducibilidad de los tributos y recargos no estatales, así como las tasas, recargos y contribuciones especiales estatales, no repercutibles legalmente (artículo 7.1.b)). Nos encontramos con una exclusión importante, especialmente en el ámbito local. Como es sabido, el artículo 23.2.a) de la LRHL

¹⁶ Vid. la Contestación a la Consulta de 10 de abril de 1997.

dispone que en las tasas por servicios o actividades que benefician al ocupante de la vivienda será sustituto del contribuyente el propietario de dicho bien inmueble, sin perjuicio de su repercusión económica. Similar mecanismo se prevé en las tasas establecidas por el uso del dominio público por entradas de vehículos o carruajes a través de las aceras y por su construcción, mantenimiento, modificación o supresión.

En cuanto a la no deducibilidad de los recargos que tengan carácter sancionador, surgen dudas respecto a determinados componentes de la deuda tributaria: el recargo de apremio, los recargos del artículo 61 y 127.2 de la LGT y los intereses de demora. Por lo que se refiere a los recargos por ingreso voluntario y extemporáneo y a los intereses de demora, es indiscutible su naturaleza no sancionadora. Dichos elementos tienen, sobre todo, un carácter disuasorio. En conclusión, consideramos posible la deducibilidad de los intereses de demora y del recargo por ingreso extemporáneo. Por otro lado, se trata de gastos necesarios, entendiendo por necesario la imposibilidad de obtener un ingreso sin realizar el gasto (de lo contrario, entender que lo necesario es todo desembolso dirigido a obtener un ingreso, haría deducible cualquier gasto).

3°. Los saldos de dudoso cobro en las condiciones que se establezcan reglamentariamente (*art. 23.1.a LIRPF y 13.e RIRPF*).

Para aplicar esta posibilidad es necesario que se cumpla algunas de las condiciones a las que hace referencia el RIRPF, y que son las siguientes:

1. Cuando el deudor se halle en situación de suspensión de pagos, quiebra u otras análogas.
2. Cuando entre el momento de la primera gestión de cobro realizada por el contribuyente y el de la finalización del período impositivo hubiesen transcurrido más de seis meses, y no se hubiese producido una renovación de crédito.

Hay que tener en cuenta que, si el saldo dudoso es cobrado con posterioridad a su deducción, debe computarse como ingreso en el ejercicio en el que se produzca dicho cobro. Dicha regulación parece responder al principio de devengo acogido en el artículo 14.1.a) de la LIRPF, como criterio de imputación temporal de ingresos y gastos de los rendimientos de capital. Es decir, los rendimientos del capital inmobiliario deben imputarse al período impositivo en que sean exigibles por su perceptor. No obstante, “cuando no se hubiera satisfecho la totalidad o parte de una renta, por encontrarse pendiente de resolución judicial la determinación del derecho a su percepción o su

cuantía, los importes no satisfechos se imputarán al periodo impositivo en que aquélla adquiera firmeza” (artículo 14.2.a) de la LIRPF). Por tanto, se mantiene el principio de devengo si bien referido al momento en que la resolución judicial adquiera firmeza.

4º. Las cantidades devengadas por terceros como consecuencia de servicios personales y los gastos de reparación y conservación (*art. 23.1.a y 13.c RIRPF*).

El artículo 13.c) RIRPF precisa que las cantidades devengadas por terceros pueden ser consecuencia de contraprestación directa o indirecta o como consecuencia de servicios personales, tales como los de administración, vigilancia, portería o similares.

En cuanto a los gastos de reparación y conservación, según el artículo 13.c RIRPF pueden considerarse como tales: “Los efectuados regularmente con la finalidad de mantener el uso normal de los bienes materiales, como el pintado, revoco o arreglo de instalaciones”. Como ejemplo pueden citarse los gastos del teléfono existente en el ascensor del edificio y los gastos de reparación efectuados en el mismo, teniendo en cuenta la antigüedad del inmueble. En efecto, las obras realizadas eran necesarias para la adecuada conservación y mantenimiento del inmueble, según el informe emitido por el Arquitecto técnico, y de no haberse realizado se hubieran puesto en peligro las condiciones de habitabilidad para ser destinado al arrendamiento. No eran, por tanto, obras de mejora destinadas a alargar la vida útil del edificio (STSJ de Murcia de 27 de marzo de 2002). Por el contrario, no se considera gasto directamente orientado a originar los ingresos del ejercicio, el de aquellas grandes y extraordinarias reparaciones de un inmueble que suponen, por ejemplo, la sustitución de pies de madera y de parte del relleno de macizo de la estructura del edificio, o la sustitución de forjados o de partes de las fachadas interiores y cubiertas (STSJ del País Vasco de 4 de octubre de 2001).

Son varias las dificultades que derivan de su aplicación. La primera de ellas es la acreditación de los gastos de reparación y conservación del bien inmueble arrendado, ya que se trata de gastos de difícil prueba, a diferencia de los gastos por servicios personales. La STSJ de Andalucía, de 16 de octubre de 1997 ya consideró que la factura del constructor y las facturas de materiales presentadas por el interesado no son prueba suficiente de la realidad de los gastos, al tratarse de documentos privados no aceptados por la Administración. La realización de las obras debe acreditarse por otros medios, y en especial, por la concesión de una licencia municipal de obras.

Una segunda dificultad es que dichos gastos deben ser satisfechos por el perceptor de los rendimientos, cuando en la actualidad es muy frecuente que los gastos por servicios o suministros sean trasladados al arrendatario e incluso que los gastos por servicios que se individualizan mediante aparatos contadores sean de cuenta del arrendatario. En este caso, serán computados no ya como gastos sino como ingresos. En este sentido, el artículo 20 de la *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*, establece que: “Las partes podrán pactar que los gastos generales para el adecuado sostenimiento del inmueble, sus servicios, tributos, cargas y responsabilidades que no sean susceptibles de individualización y que correspondan a la vivienda arrendada o a sus accesorios, sean a cargo del arrendatario”.

Entre los gastos de reparación y conservación hay que incluir las obras de rehabilitación, entendidas como aquellas reparaciones extraordinarias de un inmueble (en la que se ejecutan numerosas sustituciones en la estructura del edificio) cuya finalidad no es la de aumentar el valor del mismo sino, únicamente, la de restituirlo en su valor inicial y, en consecuencia, mantenerlo en su vida útil o en su capacidad productiva.¹⁷

Por otro lado, el mismo artículo alude a los “gastos de sustitución de elementos, como instalaciones de calefacción, ascensor, puertas de seguridad u otros”. Ha de tratarse, pues, de su sustitución, es decir, de gastos destinados a mantener la vida útil del inmueble o su capacidad productiva o de uso. Es decir, se excluyen aquellos gastos que suponen un aumento cuantitativo (ampliación) o cualitativo (mejora): la instalación de elementos que antes no existían. En definitiva, gastos que van dirigidos, principalmente, a aumentar el valor de la totalidad o de parte del bien (computables sólo a efectos de amortización) y no a mantener el valor a la vivienda. Así puede verse la STSJ de Baleares de 20 de julio 2001 que entiende que la sustitución del embaldosado, alicatado y persianas conlleva una evidente mejora para un inmueble y sólo podrían encajar en el concepto de "gasto de conservación" si se acreditase que el estado de los anteriores era de un deterioro tal que sólo su sustitución permitía mantener el valor a la vivienda.

5º. Las cantidades destinadas a la amortización del inmueble y de los demás bienes cedidos con el mismo, siempre que respondan a su depreciación efectiva, en las

¹⁷ Sobre dicha equiparación se pronunció la STS de 14 de diciembre de 1995. En un sentido contrario se pronuncia la STSJ de País Vasco de 4 de octubre de 2001, que considera que las obras de rehabilitación suponen, en determinados casos, mejoras en el bien inmueble.

condiciones que reglamentariamente se determinen. Tratándose de inmuebles, se entiende que la amortización cumple el requisito de efectividad si no excede del resultado de aplicar el 3 por 100 sobre el mayor de los siguientes valores: el coste de adquisición satisfecho o el valor catastral, sin incluir el valor del suelo (*art. 23.1.b LIRPF y 13.h) y 14 RIRPF*).

El art. 14.2 RIRPF considera que la amortización cumple el requisito de efectividad: tratándose de inmuebles, cuando en cada año, no excedan del resultado de aplicar el 3 por 100 al mayor de los siguientes valores: el coste de adquisición satisfecho o el valor catastral, sin incluir en el cómputo el del suelo. En el caso de que no se conozca el valor del suelo, éste se calculará prorrateando el coste de adquisición satisfecho entre los valores catastrales del suelo y de la construcción de cada año.

La elevación del tipo (3 por 100 actualmente, 2 por 100 antes de la reforma llevada a cabo por la Ley 46/2002, de 18 de diciembre) para cumplir el requisito de efectividad es acertada por diversos motivos. Primero, porque se reduce el periodo de vida útil de aquellos bienes que ya estén siendo amortizados. Es decir, procederá una amortización más acelerada que con el tipo establecido con anterioridad. En segundo lugar, se amplía la base de amortización. Esta pasa a ser la mayor entre el coste de adquisición satisfecho o el valor catastral excluido el suelo. Como es sabido, en la anterior regulación del RIRPF de 1999 la base era sólo el coste de adquisición satisfecho (el artículo 13 del RIRPF/1999 se refería al 2 por 100 del coste de adquisición satisfecho, sin incluir en el cómputo el del suelo). En definitiva, con la reforma se retoma el valor catastral que, aunque no es el mecanismo más ágil para realizar este ajuste con la realidad, hace que la nueva situación sea más justa que la anterior. Hay que tener en cuenta que el coste de adquisición ha quedado, en muchos casos, muy superado por el valor actual y que la amortización busca aproximarse a valores de reposición y, en definitiva, a la realidad económica. Por último, la reforma operada no sólo permitirá incrementar la cuantía de dicha amortización sino que, teniendo en cuenta las revisiones catastrales regulares y el hecho de que éstas terminan con una subida de los valores, se podrá reabrir procesos de amortización que estaban ya agotados. Esta reapertura es importante ya que hay cientos de miles de unidades urbanas con amortización agotada. Existen numerosos arrendadores que, en su día, adquirieron un bien inmueble con un valor de adquisición mínimo (tomado como base de amortización).

Por lo demás, la nueva LIRPF fija el “coste de adquisición satisfecho” como uno de los parámetros que constituirá la base de amortización (tomando esta expresión del artículo 13 del Reglamento de 1999). Dicha previsión tiene dos efectos, principalmente. En primer lugar, la exclusión de las mejoras efectuadas con posterioridad a la adquisición del inmueble. De este modo, se ha afirmado que dichas mejoras, aunque deben ser consideradas a efectos del cálculo del correspondiente incremento o disminución de patrimonio (cuando se produzca la transmisión del inmueble), no son susceptibles de amortización dado que el artículo 10 de la LIP no las toma en consideración. Se trata de una afirmación lógica según el tenor literal del precepto citado. No obstante, dicha afirmación introduce un régimen jurídico sumamente contradictorio y problemático. No se entiende por qué a efectos de determinar una ganancia o pérdida patrimonial la mejora se comprende como gasto de adquisición y no así a efectos de calcular el rendimiento de capital inmobiliario.¹⁸

En el mismo sentido, tras la reforma continúa el problema (ya existente con la anterior regulación) de la amortización de bienes que han sido adquiridos a título lucrativo lo que constituye un exceso y una vulneración al principio de igualdad. Se impide la amortización de dichos bienes también sujetos a una depreciación por el paso del tiempo. Por ello, hay que entender que en el caso de adquisiciones lucrativas la base para amortizar deberá ser el valor que haya prevalecido en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Es lógico que así sea ya que fiscalmente se le ha dado al bien o derecho un determinado valor con efectos sobre el contribuyente adquirente que ha pagado el impuesto por ese valor. Por otra parte, ésta es la solución que adopta la LIRPF en el caso de las adquisiciones a título lucrativo (a efectos de ganancias y pérdidas patrimoniales); y la LIS, que obliga a valorar por su valor normal de mercado las adquisiciones a título lucrativo.

Por último, tratándose de bienes muebles, susceptibles de ser utilizados por un periodo superior al año y cedidos conjuntamente con el inmueble, se presume que la amortización es efectiva cuando, en cada año, no exceda del resultado de aplicar a los

¹⁸ Sobre ello puede verse la RTEAC de 6 de noviembre de 2000, en la que se excluye la amortización de las indemnizaciones por resolución de los contratos, a pesar de ser consideradas como mejoras que aumentan el coste contabilizado del activo. Por otro lado, la STSJ de Cataluña de 5 de mayo de 2000 (JT 2000/1678) rechaza la consideración de dichas indemnizaciones como gasto deducible para el cálculo de los rendimientos de capital inmobiliario.

costes de adquisición satisfechos los coeficientes de amortización determinados de acuerdo con la tabla de amortizaciones simplificada del artículo 30 RIRPF.

Si los rendimientos derivan de la titularidad de un derecho o facultad de uso o disfrute, es posible deducir la parte proporcional del valor de adquisición satisfecho, en las condiciones que reglamentariamente se determinen. Según el RIRPF (art.14.3 RIRPF), la amortización en este supuesto será el resultado de las reglas siguientes:

- a) Cuando el derecho tuviese plazo de duración determinado, el que resulte de dividir el coste de adquisición satisfecho del derecho por el número de años de duración del mismo.
- b) Cuando el derecho fuese vitalicio, el resultado de aplicar al coste de adquisición satisfecho el porcentaje del 3 por 100.

Como puede advertirse, los rendimientos del capital inmobiliario siguen operando como techo de la amortización en la titularidad de derechos reales de uso o disfrute. Es decir, la amortización no puede superar los rendimientos íntegros procedentes de la titularidad de derechos reales de uso o disfrute. Ello, no obstante, plantea algunas dudas. Por un lado, se trata de una reiteración innecesaria ya que, como hemos visto, el importe de la totalidad de los gastos ya opera como techo de los rendimientos íntegros (incluida la amortización de los bienes inmuebles). Por otro lado, si el deterioro se ha producido, su importe no debería aparecer condicionado por el hecho de que la cuantía del rendimiento íntegro sea mayor o menor.

6º. Los ocasionados por la formalización del arrendamiento, subarriendo, cesión o constitución de derechos y los de defensa de carácter jurídico relativos a los bienes, derechos o rendimientos (*art. 13.1.d) RIRPF*).

Entre los gastos ocasionados por la formalización del contrato de arrendamiento, subarriendo, cesión o constitución de los derechos pueden citarse los de notaría, registro y asistencia jurídica, siempre y cuando se cumplan dos requisitos. El primero, que no hubieran sido considerados y deducidos como gastos de financiación para la adquisición del bien, derecho o facultad de uso y disfrute (tal y como vimos, estos gastos eran deducibles junto a los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición o mejora del bien, derecho o facultad de uso y disfrute del que procedan los rendimientos). En caso contrario, se produciría una doble deducción. En segundo

término, dichos gastos deben haber sido satisfechos por el perceptor de los rendimientos (arrendador).

Por otro lado, son deducibles los gastos de defensa jurídica relativos a los bienes, derechos o rendimientos siempre y cuando sean gastos necesarios para la obtención de los rendimientos (así, por ejemplo, pleitos para instar el desahucio o reclamar cantidades debidas). De este modo, la STSJ de Asturias de 26 de abril de 1996 ha afirmado que los gastos ocasionados en el proceso judicial (instado por el arrendador) en el que se discutía si determinadas obras eran o no necesarias, a los efectos de un contrato de arrendamiento de vivienda, no son fiscalmente deducibles cuando es la propia conducta del sujeto pasivo la que da lugar a las mismas. En el caso analizado el proceso tuvo lugar ante la negativa del recurrente a efectuar las obras que fueron calificadas de necesarias, siendo su propia conducta la que dio lugar a los gastos de defensa jurídica. En definitiva, dichos gastos ni iban dirigidos a la obtención del rendimiento ni a la defensa del bien arrendado. Tampoco son deducibles por este concepto los gastos de defensa jurídica cuando el interesado no es el titular de los bienes.¹⁹

7º. El importe de las primas de contratos de seguro, bien sean de responsabilidad civil, incendio, robo, rotura de cristales u otros de naturaleza análoga, sobre los bienes o derechos productores de los rendimientos (*art.13.f) RIRPF*).

Debe tratarse de seguros suscritos por el titular del bien inmueble con la finalidad de dar cobertura a los bienes inmuebles y muebles cedidos conjuntamente de los que proceden los rendimientos (obras de reparación y conservación, incendios, responsabilidad civil por daños a terceras personas, defensa jurídica, etc.). De este modo, deberán excluirse los seguros personales que, en el ámbito del IRPF, ya tienen un tratamiento específico. Por otro lado, al igual que sucedía con los gastos por formalización del contrato, si el seguro se suscribe al concederse un préstamo hipotecario para financiar la adquisición del bien, derecho o facultad de uso y disfrute (lo que es muy frecuente en la actualidad), deberá considerarse como un gasto de financiación.

8º. Las cantidades destinadas a servicios o suministros (*art. 13.g) RIRPF*).

¹⁹ Vid. RTEAC de 11 de junio de 1999. En relación con esta cuestión vid. también la STSJ de Cataluña de 10 de febrero de 2000.

Por último, deben incluirse los gastos por suministros tales como electricidad, agua, gas, etc. La deducibilidad dependerá, también en este caso, de que sean satisfechos por el perceptor de los rendimientos.

3.1.4. Imputación temporal de los gastos: bienes inmuebles en expectativa de alquiler

La deducibilidad de aquellos gastos en los que incurre el propietario o titular de un derecho real sobre un bien inmueble en expectativa de alquiler es una cuestión de gran trascendencia desde un punto de vista práctico. ¿Qué ocurre con los gastos necesarios para el arrendamiento que se producen antes de que éste se produzca, cuando aún no se están produciendo rendimientos del capital inmobiliario?

Evidentemente, resultaría injusto que los gastos necesarios para obtener los rendimientos del capital inmobiliario debieran producirse una vez formalizado el negocio jurídico que da lugar a ellos. Hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones resulta imprescindible acometer tales gastos precisamente antes de que el inmueble sea arrendado o se constituya el derecho correspondiente. El art. 85 de la LIRPF dispone que En el supuesto de los bienes inmuebles urbanos, calificados como tales en el artículo 7 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, así como en el caso de los inmuebles rústicos con construcciones que no resulten indispensables para el desarrollo de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, no afectos en ambos casos a actividades económicas, ni generadores de rendimientos del capital, excluida la vivienda habitual y el suelo no edificado, tendrá la consideración de renta imputada la cantidad que resulte de aplicar el 2 por ciento al valor catastral, determinándose proporcionalmente al número de días que corresponda en cada período impositivo.

El precepto citado tiene como finalidad someter a gravamen una capacidad económica puesta de manifiesto por la titularidad de un inmueble o de un derecho real sobre el mismo, pero excluyendo la vivienda habitual. Ahora bien, como hemos indicado, se considerarán incluidos entre los gastos deducibles los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición o mejora del bien, derecho o facultad de uso o disfrute del que procedan los rendimientos, y demás gastos de financiación, así como los gastos de reparación y conservación. Sin embargo, en caso de expectativa de alquiler, la DGT ha indicado que para que estos gastos sean deducibles “es necesaria la existencia de una correlación entre esos gastos de conservación y reparación y los ingresos derivados de su posterior arrendamiento o, en su caso, de la posterior constitución o cesión de

derechos o facultades de uso o disfrute. Es decir, la deducibilidad de los gastos anteriores está condicionada a la obtención de unos ingresos, es decir, de unos rendimientos íntegros del capital inmobiliario: los procedentes del arrendamiento de dicho local o de la constitución o cesión de derechos o facultades de uso o disfrute del referido bien inmueble o de derechos reales que recaigan sobre el mismo. Si en un ejercicio la consultante no obtiene rendimientos del capital inmobiliario derivados del local, los gastos de reparación y conservación podrán ser deducidos en los cuatro años siguientes, respetando cada año el límite legalmente establecido”.²⁰

En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia, que ha venido admitiendo la deducibilidad de este tipo de gastos. Por ejemplo, en la STSJ de Castilla-La Mancha, de 26 de marzo de 1999 se afirmó que las cantidades que los gastos representan pueden ser objeto de deducción, no sólo cuando el bien se encuentra arrendado en el momento de producirse, sino también cuando, sin estarlo, la finalidad de las obras o reparaciones es precisamente mantener el inmueble en condiciones de seguir arrendándose en el futuro.²¹

Un caso bastante claro lo constituyen los gastos de publicidad precisos para el arrendamiento del inmueble. Tal y como ha advertido la DGT, dichos gastos son deducibles siempre que tengan por objeto el arrendamiento de las viviendas (Consultas de la DGT, de 26 de marzo y de 19 de junio de 2001). Igualmente, en relación con el momento en el que son deducibles los gastos de financiación. En esta última se afirma que nada tiene que ver que en el momento de realización de los gastos los inmuebles no estuviesen arrendados, si queda acreditado que fueron objeto de arrendamiento de forma inmediata.

En definitiva, independientemente del momento en el que se produzcan, debemos entender que son deducibles todos aquellos gastos efectuados y dirigidos exclusivamente a la futura obtención de rendimientos del capital inmobiliario. La deducción se realizaría, de este modo, en el momento en que se obtengan dichos rendimientos, sin perjuicio de la imputación de rentas que habría que realizar durante el tiempo en que no estuviesen arrendados (imputación que no admite gasto deducible

²⁰ Consulta de la DGT de 24 de septiembre de 2014 [V2499-14]. En la misma se especifica además que “En el caso de que las obras a que se refiere el escrito de consulta tuviesen la consideración de mejora, el coste de las mismas constituirá un mayor valor de adquisición, y su coste sería deducible vía amortización, en la forma prevista en el artículo 14 del Reglamento del Impuesto, a partir del momento en que el local se encuentre arrendado.

²¹ En el mismo sentido, vid. la Contestación a la Consulta de la DGT, de 19 de junio de 2001.

alguno). Esta afirmación evita agravar el tratamiento de aquellos contribuyentes que incurren en una serie de gastos necesarios para destinar el bien inmueble al arrendamiento (gastos de conservación y reparación; e intereses para la adquisición y mejora del bien inmueble) y que, por la coyuntura del mercado u otras circunstancias, no pueden arrendarlo hasta el ejercicio siguiente. Por el contrario, no serán deducibles los gastos relacionados directamente con la titularidad del bien inmueble, como ocurre por ejemplo con los gastos por servicios personales, el pago de la comunidad o el IBI, hasta el preciso momento en el que el bien inmueble comience a generar rendimientos.²²

3.1.5. Reducciones

La LIRPF establece dos reducciones aplicables a los rendimientos del capital inmobiliario. La primera de ellas está recogida en el artículo 23.2 LIRPF, en el que se prevé una reducción del 60 por 100 en el rendimiento neto de los arrendamientos de bienes inmuebles destinados a vivienda. Esta reducción es una de las importantes modificaciones introducidas por la *Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el R.D. Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias*, que ha ampliado la reducción existente hasta el momento que se concretaba en un 50 por 100.

El principal problema es que se limita la reducción “al arrendamiento”. Tal y como dispone el artículo 23.2, “*en los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, el rendimiento neto (...) se reducirá en un 60 por 100*”. Nada se dice respecto al resto de negocios jurídicos que generan los rendimientos del capital inmobiliario. Pese al tenor literal del precepto, hay que entender (en una interpretación finalista) que dicha reducción se aplica a todo rendimiento íntegro producido por un negocio jurídico oneroso que permita el acceso de una persona, como titular de un derecho que le permita la ocupación temporal de una vivienda.

La segunda reducción beneficia a los rendimientos del capital inmobiliario que pueden calificarse de irregulares. Según el artículo 23.3 de esta norma: *Los rendimientos netos con un período de generación superior a dos años, así como los que se califiquen reglamentariamente como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo, se*

²² Vid. las Consultas de la DGT, de 6 de marzo de 2000 y de 19 de junio de 2001.

*reducirán en un 30 por 100.*²³ Esta previsión se encuentra desarrollada en el artículo 15 RIRPF, en el que se citan los rendimientos del capital inmobiliario que pueden considerarse obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo. Los supuestos mencionados, que constituyen una lista cerrada (en el precepto se incluye el adverbio “exclusivamente”) son los siguientes:

- a) Importes obtenidos por el traspaso o la cesión del contrato de arrendamiento de locales de negocio.
- b) Indemnizaciones percibidas del arrendatario, subarrendatario o cesionario por daños o desperfectos en el inmueble.
- c) Importes obtenidos por la constitución o cesión de derechos de uso o disfrute de carácter vitalicio.

De este modo, pueden existir otros rendimientos irregulares distintos a los expresamente contemplados en el Reglamento del IRPF. Así, por ejemplo, otro tipo de indemnizaciones que percibe el arrendador de su inquilino, como pueden ser las percibidas por desistimiento o resolución anticipada del arrendamiento (artículo 11 de la LAU); y los importes obtenidos por la constitución o cesión de derechos de uso o disfrute de carácter temporal. En estos casos, a nuestro juicio, el precepto reglamentario analizado ha de entenderse como complemento del precepto legal en el que se establece la aplicación de la reducción, en todo caso, a los rendimientos generados en más de dos años. Es decir, ha de prevalecer la definición genérica de rendimiento irregular contenida en la Ley.

Por lo que se refiere a los saldos de dudoso cobro, que pueden deducirse de los ingresos de un ejercicio, la duda que se plantea es si, cuando sean cobrados posteriormente a su deducción, computándose en el ejercicio en que se produzca dicho cobro (tal y como dispone el artículo 13.e) de RIRPF), deben considerarse como rendimiento irregular. A nuestro juicio, no. Sobre todo, por la propia naturaleza y sentido de dichos saldos. Debe producirse una especie de subrogación. Es decir, lo que se cobra debe tener la misma calificación que tuvo cuando se redujo.

²³ Modificación también introducida por la *Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el R.D. Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias*. Anteriormente la reducción era de un 40 por 100.

Cuando estos rendimientos se cobran de forma fraccionada, el cómputo del período de generación debe tener en cuenta el número de años de fraccionamiento, en los términos establecidos en el RIRPF. Y según su artículo 15.2, en estos casos sólo será aplicable la reducción prevista en el artículo 23.3 de la Ley del Impuesto, en caso de que el cociente resultante de dividir el número de años correspondiente al período de generación, computados de fecha a fecha, entre el número de períodos impositivos de fraccionamiento, sea superior a dos.

3.1.6. Rendimiento en caso de parentesco

El artículo 24 LIRPF establece una regla especial de aplicación a los rendimientos en caso de parentesco. Según este precepto: *“Cuando el adquirente, cesionario, arrendatario o subarrendatario del bien inmueble o del derecho real que recaiga sobre el mismo, sea el cónyuge o un pariente, incluidos los afines, hasta el tercer grado inclusive, el rendimiento neto total no podrá ser inferior al que resulte de las reglas del artículo 85 de esta Ley”*. El artículo 85, al que ya se ha hecho referencia, alude a la “Imputación de rentas inmobiliarias” para los bienes inmuebles urbanos no afectos a actividades económicas ni generadores de rendimientos de capital inmobiliario, excluida la vivienda habitual y el suelo no edificado. Es decir, en estos casos se imputará como mínimo el 2 por 100 o el 1,1 por 100 del valor catastral, según haya sido o no revisado.

En consecuencia, podemos encontrarnos con dos situaciones. En primer lugar, cuando la renta pactada exceda del 2 por 100 del valor del inmueble pero el rendimiento neto resultante de minorarla en el importe de todos los gastos deducibles sea inferior a aquella cuantía (únicamente podrán deducirse gastos hasta alcanzar el límite citado), deberá incrementarse hasta el porcentaje citado. En segundo término, cuando la renta pactada sea inferior al 2 por 100 del valor del inmueble se computará automáticamente dicho porcentaje, sin que se pueda practicar deducción alguna.

Una primera lectura de este precepto nos lleva a pensar que a este tipo de arrendamientos se les atribuye un tratamiento tributario similar al de los bienes inmuebles del artículo 85. En ambos casos, el criterio del artículo 85 (imputación del 2 por 100, con carácter general), permite el cálculo de los rendimientos netos, dada la imposibilidad de practicar reducciones en la imputación de rentas. No obstante, la situación prevista en el artículo 24 no puede identificarse con la imputación de rentas porque en este caso no se establece una presunción sino una ficción, una regla imperativa, por tanto, sin admisión de prueba en contrario. En definitiva, cualesquiera

que sean los ingresos y gastos efectivamente obtenidos y soportados, el rendimiento neto computable es indefectiblemente, como mínimo, el que resulta de la aplicación del criterio imperativo de cuantificación establecido en el precepto.

Esta norma imperativa de valoración plantea algunos problemas. El primero, es que el artículo 85 de la LIRPF se refiere, exclusivamente, a bienes inmuebles urbanos calificados como tales por el artículo 61 de la LRHL y no a la vivienda habitual ni al suelo no edificado, los inmuebles en construcción e inmuebles que no sean susceptibles de uso. Es decir, la imputación del 2 o del 1'1 por cien sólo procederá cuando se trate de bienes inmuebles distintos de aquéllos (cedidos, arrendados o subarrendados al cónyuge o familiar del contribuyente). Sin embargo, como puede observarse, no existen razones para excluir este tipo de bienes inmuebles. Por ello, creemos que la remisión del artículo 24 al artículo 85 de la LIRPF ha de entenderse realizada, únicamente, en relación con la regla de cuantificación de la renta imputada y no respecto a los bienes que generan dicha imputación.

El segundo problema que advertimos es que no se tiene en cuenta que, entre parientes, también es muy habitual la cesión gratuita que, como su propio nombre indica, no genera rendimiento alguno. De este modo, surge la duda de si debería aplicarse lo dispuesto en el art. 85 de la LIRPF o la presunción de onerosidad de los arts. 6.5 y 40 de la LIRPF. Esta última, en nuestra opinión, sería muy favorable al sujeto ya que se podría acreditar la ausencia de contraprestación y, en caso contrario, se imputaría como rendimiento íntegro el que correspondiese al valor de mercado.

Por último, tal y como hemos visto, esta norma de valoración imperativa refiere el mínimo a los rendimientos netos y no a los íntegros. Es decir, persiguiéndose una finalidad antielusoria, se limita en gran medida la deducibilidad de los gastos lo que contradice el principio de capacidad económica. Especialmente cuando se contrata a precios de mercado.

3.2. Imputación de rentas

Aunque a través del análisis de los gastos deducibles y reducciones que pueden ser aplicables en el cálculo de los rendimientos de capital inmobiliario se ha ido haciendo referencia al art. 85 LIRPF, resulta imprescindible establecer qué tipo de tributación se contempla para los bienes inmuebles que no están afectos a la actividad económica, ni

tampoco arrendados, excluyendo, eso sí, la vivienda habitual que, como veremos, cuenta con un tratamiento especial en el IRPF.²⁴

Como se indicó, el art. 85 establece que tendrá la consideración de renta imputada la cantidad que resulte de aplicar el 2 por 100 al valor catastral, determinándose proporcionalmente al número de días que corresponda en cada período impositivo. En el caso de inmuebles localizados en municipios en los que los valores catastrales hayan sido revisados, modificados o determinados mediante un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, de conformidad con la normativa catastral, y hayan entrado en vigor en el período impositivo o en el plazo de los diez períodos impositivos anteriores, el porcentaje será el 1,1 por 100.

A nuestro entender, la pretensión del legislador al disponer este tipo de gravamen, es el fomento del alquiler en viviendas desocupadas, lo que se encuentra en consonancia con el derecho a la vivienda digna del art. 47 CE y el principio de solidaridad establecido también en nuestra norma fundamental.

Se trata por tanto de un incentivo al tratamiento de la vivienda como un derecho y no como un bien de compra y venta previsto para el enriquecimiento, contribuyendo de esta forma a la desmercantilización de la vivienda, y fomentando la ocupación de viviendas vacías, propiciando así un uso social de la vivienda.

3.3. Ganancias y pérdidas patrimoniales.

Si bien a la imposición derivada de la transmisión y adquisición de la vivienda se dedica el Capítulo III, no podemos dejar de hacer referencia, aunque somera, en este momento, a las ganancias y pérdidas patrimoniales obtenidas por la venta la vivienda habitual para la adquisición de otra, dada su importancia en el IRPF. En tales casos la normativa (arts. 38 LIRPF y 41 RIRPF) permite una exoneración de la ganancia realizada en la medida en que el dinero obtenido por la venta se reinvierta en una nueva vivienda habitual en un plazo de dos años anteriores o posteriores a su venta. Hay que tener en cuenta que el art. 41 RIRPF asimila la adquisición de vivienda a su rehabilitación, pudiendo gozar de la exención siempre que se cumplan los requisitos establecidos en dicho precepto. La exención total de la ganancia se producirá cuando se reinvierta todo el dinero obtenido

²⁴Autores como RUBIO GUERRERO entienden que “nos encontramos ante una manifestación de riqueza alejada del elemento configurador del tributo y, en consecuencia, de dudosa compatibilidad con el principio de capacidad económica”, en RUBIO GUERRERO, J.J.: “La fiscalidad inmobiliaria...”, ob.cit. pág. 94.

por la transmisión patrimonial, siendo así que si se reinvierte sólo una parte del dinero obtenido por la venta de la vivienda habitual, la exención será proporcional al dinero reinvertido en relación con la totalidad de lo que se obtuvo por la citada venta.

Uno de los problemas que han surgido en la práctica en relación a esta cuestión es si los fondos con los que se hace frente al pago de la nueva vivienda han de ser idénticos a los que se obtuvieron por la venta de la vivienda transmitida. A este respecto, el TEAC, en su resolución de 11 de septiembre de 2014, fija como criterio que para determinar la exención de las ganancias patrimoniales puestas de manifiesto en la transmisión de un vivienda habitual, cuando la nueva vivienda habitual se adquirió en los dos años anteriores a la transmisión de aquélla, no es preciso que los fondos obtenidos por la transmisión de la primera vivienda habitual sean directa, material y específicamente los mismos que los empleados para satisfacer el pago de la nueva, por lo que no debe distinguirse entre que el importe invertido en la nueva vivienda estuviese a disposición del obligado tributario con anterioridad a la transmisión de la antigua o hubiese sido obtenido por causa de esa transmisión.

Tal y como se desprende de la citada resolución, ni la Ley ni el Reglamento exigen esta identidad total y absoluta entre las cantidades percibidas en contraprestación por la transmisión y las entregadas en concepto de reinversión por la previa compra, lo que dejaría prácticamente vacío de contenido el precepto. En segundo término, porque el dinero es un bien fungible. Lo que a juicio del Tribunal Central quiere beneficiar la normativa del Impuesto, a través de esta exención, es que el obligado tributario invierta en el plazo de dos años, posteriores o anteriores a la venta, una cuantía equivalente al importe total obtenido por la transmisión, lo que daría lugar a una total exención de la ganancia, o en su caso a una exención parcial en proporción a los importes reinvertidos dentro de dicho plazo de dos años.

Por ello, para poder aplicar la exención, basta con que la cantidad pagada por la nueva vivienda se corresponda o incluso sea superior a la recibida por la transmisión de la vivienda anterior.

3.4. La controvertida deducción por inversión en vivienda habitual.

3.4.1. La deducción por vivienda habitual en las últimas reformas

La Comisión Europea, en su Informe sobre el Plan Nacional de Reformas de España, reclamó la supresión de la deducción por inversión en vivienda habitual por entender

que su aplicación fue una de las razones que contribuyó a la creación de la denominada «burbuja inmobiliaria» y a aumentar el endeudamiento de los hogares. La Comisión partió de la idea de que: “El sistema tributario español también presenta un sesgo favorable al endeudamiento y la compra de vivienda, en contraposición al alquiler, gracias a la posibilidad de desgravar los intereses hipotecarios”.

Por ello, recomendó: “Disminuir el sesgo favorable al endeudamiento y la compra de vivienda (en contraposición al alquiler) del sistema tributario”. En definitiva, la Comisión considera que «reducir ventajas fiscales, como el trato fiscal favorable de la vivienda residencia (la deducibilidad de los pagos de intereses de las viviendas) aumentaría las bases fiscales y así ayudaría a mejorar la eficiencia del sistema fiscal”.²⁵ La misma idea se reproduce, sin bien expuesta de forma genérica, en el documento de la Comisión *Property taxation and enhanced tax administration in challenging times*, también de 2012²⁶.

La posibilidad de aplicar esta deducción desapareció como consecuencia de la aplicación del *RD Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad* (en adelante *RD Ley 20/2012*) para todas aquellas adquisiciones de vivienda que se produjeran a partir del 1 de enero de 2013. El motivo que trató de justificar esta modificación normativa, una vez más, es la crisis económica.

La justificación que se daba a la deducción era que a través de ella se ponía en práctica lo dispuesto en el artículo 47 CE. Durante mucho tiempo (y aún hoy por la irretroactividad de su supresión), ha sido una de las deducciones de la cuota íntegra con mayor trascendencia: en efecto, el número de contribuyentes afectados por ella es muy elevado, y cuantitativamente supone un porcentaje importante del gasto fiscal al que hace frente el Estado, aunque en los últimos tiempos este beneficio fue objeto de diversas modificaciones y de un intenso debate social. Así, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 estableció una limitación para la aplicación de la deducción a los contribuyentes cuya base imponible fuese inferior a 24.107,20 euros

²⁵ RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 10 de julio de 2012 sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015

²⁶Economic Papers 463. October 2012.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_463_en.pdf

que excluía de su aplicación a un gran número de personas²⁷. La modificación no se aplicaba a quienes ya venían aplicándose la deducción con anterioridad. Posteriormente, la redacción del apartado 1 del artículo 68 de la LIRPF fue cambiado por el *Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*, de modo tal que en la declaración de 2011 podían volver a practicar la deducción todos los contribuyentes, cualquiera que sea el importe de su base imponible. La deducción desaparece a partir de 2013 como consecuencia de la entrada en vigor del *RD Ley 20/2012*, pero como hemos adelantado se sigue aplicando a quienes compraron su vivienda antes del 1 de enero de 2013. Conviene por ello explicar su funcionamiento.

¿En qué consiste la deducción? En la posibilidad que tienen los contribuyentes de deducir en su declaración el 7,5 por 100 de las cantidades satisfechas en el período impositivo por la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual (lo sea ya o vaya a serlo en un futuro). Dependiendo de las CCAA, la deducción se incrementa en un 7,5 por 100 más.

Los contribuyentes que adquirieron la vivienda habitual antes del 20 de enero de 2006 utilizando financiación ajena y de la que tenían derecho a la aplicación de la deducción, podían aplicar además una compensación fiscal si la aplicación del régimen posterior les resulta menos beneficiosa que la regulada en el TRLIRPF vigente a 31 de diciembre de 2006. A diferencia de la normativa actual, antes de la fecha mencionada existían porcentajes de deducción incrementados por utilización de financiación ajena. Esta compensación fue suprimida por el RD Ley 20/2012 y con efectos a partir de la declaración del ejercicio 2012. Las críticas han sido muchas, basadas principalmente en

²⁷ GUERRA REGUERA comentaba en relación con esta modificación: “de alguna manera, todo ha sido diseñado para que la deducción se vaya desactivando a medida que crezcan las posibilidades reales de hacer frente a los pagos derivados de la compra de una vivienda. A quienes es evidente que nunca van a poder adquirir un inmueble se les respeta todo e incluso se les aumenta la base de la deducción, y a quienes por nivel de renta se encuentran en disposición real de invertir en vivienda se les cierra la puerta”, *La deducción por inversión en vivienda habitual*, Ed. Comares, Granada, 2010, p. 114. Otra autora, CUBILES SÁNCHEZ-POBRE, entendía que “la regulación explicada restringía en demasía tanto el número de los contribuyentes con acceso a la deducción como el importe de la misma”, y consideraba “conveniente recuperar un sistema en el que, con el fin de que el incentivo y apoyo a la compra de la vivienda sea realmente efectivo, todos los contribuyentes puedan acceder a una deducción por inversión en vivienda habitual de un importe, que sin llegar a ser excesivo, no quede en un incentivo meramente nominal”.

dos motivos: la sorpresa con la que apareció en el REAL DECRETO LEY y el hecho de que, para algunos autores, se trate de una medida con efectos retroactivos²⁸.

¿Qué se entiende por vivienda habitual a efectos de la aplicación de esta deducción? Se entenderá por vivienda habitual aquella en la que el contribuyente resida durante un plazo continuado de tres años, período que puede ser inferior si la razón del incumplimiento se debe al fallecimiento del contribuyente o a la existencia de circunstancias que necesariamente exijan el cambio de vivienda, tales como separación matrimonial, traslado laboral, obtención de primer empleo o de empleo más ventajoso u otras análogas.

La exigencia de que la vivienda cuya adquisición da lugar a la práctica de la deducción sea la residencia del contribuyente durante al menos tres años tiene su razón de ser en la justificación de su establecimiento: el derecho que consagra el artículo 47 CE a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. En este sentido, el TS, en Sentencia de 18 de marzo de 2000, ha afirmado que el derecho a esta deducción «no obedece sólo a estrictos criterios de política fiscal o finalidades, más o menos coyunturales, de estímulo o protección de determinadas actividades o inversiones que se juzgan importantes para el desarrollo comercial, industrial o social de la nación, sino que da satisfacción a un derecho reconocido constitucionalmente a todos los españoles, como es el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

Por el mismo motivo, parece lógico que se excepcionen las consecuencias negativas del incumplimiento cuando se produzcan circunstancias que obliguen al contribuyente a cambiar de residencia. Para ello, el legislador establece una lista abierta que no excluye

²⁸ En las recomendaciones de la Comisión Europea al Programa de Estabilidad y al Plan Nacional de Reformas de 2012, aprobadas por el Consejo ECOFIN del 10 de julio de 2012, se recogía la necesidad de adoptar medidas fiscales de carácter inmediato para paliar problemas estructurales y corregir la senda de déficit. En dichas recomendaciones se proponía introducir un sistema impositivo consistente con los esfuerzos de consolidación fiscal y que apoyase más el crecimiento, incluyendo un desplazamiento de la fiscalidad desde el trabajo hacia el consumo y la imposición medioambiental. En particular, se recomendaba hacer frente al bajo nivel de ingresos por IVA, ampliando la base impositiva y asegurar una fiscalidad menos sesgada hacia el endeudamiento y vivienda en propiedad.

Con objeto de dar cumplimiento a la recomendaciones específicas adoptadas el 10 de julio de 2012 por el Consejo ECOFIN, se adoptó el Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Dicho RDL recoge importantes modificaciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), como ha sido la subida de tipos impositivos a partir del 1 de septiembre de 2012, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, suprimiendo la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda, y el Impuesto sobre Sociedades, limitando la compensación de bases negativas y la deducibilidad de los gastos financieros o aumentando los pagos fraccionados.

la posibilidad de alegar situaciones que, si bien no se citan expresamente, producen el mismo efecto: la necesidad del cambio de residencia.

La LIRPF ha previsto el devenir de la deducción en supuestos como la nulidad matrimonial, divorcio o separación matrimonial, que implican que uno de los miembros de la pareja deje de residir en la vivienda por la que se genera el derecho a la deducción. En tales casos el contribuyente tendrá derecho a la deducción tras la ruptura familiar y su salida de la que hasta ese momento era su vivienda habitual siempre que continúe teniendo esta condición para los hijos comunes y el progenitor en cuya compañía queden.

Otra cuestión importante a tener en cuenta es qué ocurre cuando se adquiere una nueva vivienda que pasará a ser la habitual y ya se ha disfrutado de la deducción por la adquisición de la anterior. Como es lógico, si tenemos en cuenta cuál es la finalidad de la deducción, carece de sentido pensar en la posibilidad de enlazar deducción tras deducción cada vez que se cambia de vivienda habitual. Si ello fuera posible, más que el derecho a una vivienda digna se estaría beneficiando la especulación inmobiliaria. La solución para estos casos es la siguiente: no se permite deducir por la nueva vivienda hasta que las cantidades invertidas en la misma superen las bases de deducción aplicadas por la anterior. Del mismo modo, si la venta de una vivienda habitual da lugar a la exención por reinversión no se podrá practicar deducción por la adquisición de la nueva mientras las cantidades invertidas en la misma no superen tanto el precio de la anterior, en la medida en que haya sido objeto de deducción, como la ganancia patrimonial exenta por reinversión.

3.4.2. Aplicación de la deducción por adquisición de la nueva vivienda habitual

La base de deducción por la adquisición de la nueva vivienda, habiendo disfrutado de la exención por reinversión, es el resultado de tomar la cantidad invertida en 2012 y restarle los importes de la ganancia exenta y el de las bases de deducción utilizadas para deducirse por la vivienda anterior (o anteriores).

Por último, y aunando en este caso la promoción del derecho a una vivienda digna con la protección de las personas en situación de dependencia, se prevé la posibilidad de aplicación de la deducción por inversión en vivienda cuando se realizan obras e instalaciones de adecuación en la misma, incluidos los elementos comunes del edificio y los que sirvan de paso necesario entre la finca y la vía pública, por razón de la

discapacidad del propio contribuyente o de su cónyuge o un pariente, en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad, hasta el tercer grado inclusive, que conviva con él. La base máxima de esta deducción, independientemente de la generada por la adquisición de la vivienda, será de 12.080 euros anuales y el porcentaje de deducción será el 10 por 100.

La deducción por inversión en vivienda habitual ha sido objeto de numerosas críticas desde su entrada en vigor. LÓPEZ GARCÍA las resume de forma especialmente clara: “El análisis económico de los subsidios fiscales a la vivienda, tomados en un sentido amplio, suscita una variedad de cuestiones. En primer lugar, aparecen sus consecuencias sobre la elección entre propiedad y alquiler como forma de tenencia, y, en concreto, los efectos sobre la cantidad de capital residencial bajo la primera de ellas. En segundo lugar, y directamente ligadas a las anteriores, se suscitan los efectos distributivos derivados de la existencia de los subsidios a la vivienda. En particular, los subsidios fiscales a los propietarios suelen ser señalados con un dedo acusador como regresivos, en el sentido de que benefician más a los individuos situados en los tramos superiores de la escala de rentas. En esta misma línea debe situarse la afirmación que reza algo así como que los subsidios en consideración acaban siendo cosechados por los constructores-promotores al capitalizarse en precios mayores de las viviendas nuevas. De ser así, desde luego se convertirían en bastante inútiles, por no hablar de las perversas consecuencias distributivas que de ello se seguirían. Y por último, pero no por ello menos importante, al coste en bienestar o pérdida en eficiencia derivada de las distorsiones en la asignación de recursos consecuencia de la existencia de los subsidios fiscales debería añadirse en coste de oportunidad en términos de recaudación impositiva no materializada o de recursos fiscales que deben desviarse de otros usos, también socialmente valiosos”²⁹.

²⁹ LÓPEZ GARCÍA, M.A.: “Política impositiva y política de vivienda”. *CLM Economía*, núm.11, págs.203-204. “Por otro lado, se ha de hacer referencia en la dimensión económica al papel desempeñado por la desgravación fiscal por adquisición de viviendas, ya que ha influido tanto en el desarrollo de la propiedad frente al alquiler como en la producción indiscriminada de viviendas. Se trata de una medida que ha tenido una especial acogida en España, de tal manera que pasa de representar alrededor de la mitad de la inversión virtual en vivienda del Estado a comienzos de los noventa a más del 80 por 100 en el año 2003, claramente diferenciado de la mayoría de los países europeos. La cuestión es que no es un elemento neutro: por una parte, influye en la elevación de los precios de la vivienda, puesto que los promotores ya cuentan con las desgravaciones a la hora de fijar el precio de la vivienda; pero, además, este instrumento se caracteriza por ser propicio a actuar de forma regresiva sobre los beneficios que genera”. VILLALIBRE FERNÁNDEZ, V.: “El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI”. *Estudios de Progreso. Fundación Alternativas*, núm.64/2011, pág.13.

En la doctrina tributaria, SIMÓN ACOSTA afirmaba³⁰: “Los incentivos fiscales a la vivienda en el IRPF no arrojan un balance positivo en un análisis de sus costes y beneficios. Hay mucha demagogia en el apoyo fiscal a la vivienda y no están suficientemente contrastados los efectos reales de las medidas que en este terreno se adoptan (...). En el IRPF se concede una deducción en cuota del 15 por 100 a quienes invierten en vivienda, es decir, el Estado subvenciona el 15 por 100 del valor de la vivienda si el contribuyente distribuye adecuadamente en el tiempo la carga de su financiación. ¿Qué sentido tiene subvencionar la compra de vivienda a quienes disponen de renta y patrimonio suficientes para adquirirla? Alguna culpa tiene esta norma de la alegría con la que muchos se han lanzado estos años a comprar viviendas y ahora padecen los efectos de la crisis y de la pérdida de valor de su inversión inmobiliaria. Hacienda nos reembolsa el 15 por 100 del valor de la vivienda durante el tiempo de amortización de la hipoteca (...) Pero, junto a esta zanahoria, el palo de un impuesto arcaico (el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales) que grava el patrimonio con un tipo de gravamen desmedido (generalmente, el 7 por 100), pero sólo el patrimonio de los que compran y no el patrimonio de los que poseen fortunas. Hacienda encarece, sin fundamento, el precio de la vivienda. ¿No es todo esto una contradicción monumental, máxime si se suprime el Impuesto sobre el Patrimonio? (...). Hay que poner un poco más de orden en la política fiscal de vivienda”.

Aunque han sido muchas las propuestas que planteaban su supresión, también se propusieron alternativas de modificación como la relativa a la sustitución de la deducción como un “incentivo al ahorro” por una deducción “incentivadora de la inversión”. ¿Cuál es la diferencia? La primera responde a las características de la deducción por inversión en vivienda vigente en nuestro ordenamiento (para viviendas adquiridas antes del 1 de enero de 2013): se aplica tanto a la compra de viviendas nuevas como a la de viviendas usadas. La segunda se aplicaría sólo a la compra de viviendas nuevas. En opinión de LÓPEZ GARCÍA: “Aunque los efectos finales de ambas políticas sobre el stock de vivienda son los mismos, los efectos sobre los precios reales de las viviendas usadas son radicalmente opuestos. En efecto, ambos tipos de

³⁰ “Desorden en la política fiscal de la vivienda”. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 769/2009, parte Tribuna.

política pueden calificarse como exitosos en su presumible objetivo de facilitar el acceso a la vivienda e incrementar la cantidad de ésta, pero los incentivos al ahorro (inversión) dan lugar, como efecto lateral, a precios incrementados (disminuidos) de las viviendas usadas, viviendas que constituyen la parte del león de la riqueza inmobiliaria de las familias”³¹.

Además, en opinión del mismo autor: “Esta asimetría en los efectos sobre los precios tiene unas consecuencias nada desdeñables si el ahorro es consecuencia de una motivación de ciclo vital. Después de todo, las transferencias intergeneracionales que implican los incentivos al ahorro y a la inversión van en direcciones contrarias: los precios mayores (menores) de las viviendas obligarán a los jóvenes y a las generaciones futuras a dedicar una fracción mayor (menor) de sus recursos de toda la vida para adquirir las viviendas cuya propiedad ostentan las generaciones de más edad. Una de las consecuencias de los procesos de auge inmobiliario que ha venido experimentado la economía española es, sin duda alguna, la enorme transferencia de renta de los segmentos más jóvenes de la población (y las generaciones futuras) a los de más edad, que han (en rigor, hemos) visto cómo sus (nuestros) activos en forma de vivienda han experimentado una revalorización sustancial. En una economía cuyo ahorro emerge en buena parte por razones de ciclo vital, los efectos desplazamiento (crowding out) asociados a estas transferencias de renta pueden seguir un proceso sumamente lento, y repartirse durante un horizonte temporal dilatado, pero no por ello dejarán de hacerse sentir. El rediseño de los subsidios fiscales a la vivienda, con un menor peso para los incentivos al ahorro y una mayor confianza en los incentivos a la inversión, puede constituir un instrumento extraordinariamente efectivo y poderoso para revertir aquellos efectos”³².

En el caso de la supresión de la deducción por inversión en vivienda, la *Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica*, en su Exposición de Motivos, la califica como una medida destinada a contribuir a la

³¹ LÓPEZ GARCÍA, M.A.: “Política impositiva y política de vivienda”. *CLM Economía*, núm. 11, págs.241-242.

³² LÓPEZ GARCÍA, M.A.: *Op.cit.*, pág.242.

consolidación fiscal, es decir, a reajustar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos como consecuencia del cambio de ciclo económico.³³

4. EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES.

El artículo 40 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en su artículo 40, establecía el alcance de las competencias normativas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Según este precepto, las Comunidades Autónomas podían asumir competencias normativas sobre las siguientes cuestiones:

a) Reducciones de la base imponible. En efecto, las Comunidades Autónomas podían crear, tanto para las transmisiones «inter vivos», como para las «mortis causa», las reducciones que consideraran convenientes, siempre que respondieran a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma en cuestión. Del mismo modo, podían regular las establecidas por la normativa del Estado, manteniéndolas en condiciones análogas a las establecidas por éste o mejorándolas mediante el aumento del importe o del porcentaje de reducción, la ampliación de las personas que puedan acogerse a la misma o la disminución de los requisitos para poder aplicarla. Por lo tanto, las Comunidades Autónomas podían crear reducciones nuevas o regular las creadas por la normativa estatal. Conviene tener presente que las reducciones estatales son compatibles con las reducciones autonómicas nuevas, pero no con las mejoras que se efectúen sobre ellas, y para facilitar su aplicación el artículo 40.1.a) “in fine” de la Ley 21/2001 obligaba a que las normas autonómicas especificaran si la reducción era propia o si constituía una mejora de la del Estado.

b) Tarifa del impuesto.

c) Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.

³³ “Existe un consenso en la literatura económica sobre el hecho de que el efecto de las consolidaciones fiscales, definidas como una reducción permanente de la deuda pública, tiene efectos positivos en el largo plazo. En efecto, la consolidación fiscal exige en el corto plazo una reducción del gasto o un incremento de los impuestos que permitan reducir la ratio de deuda pública sobre PIB y, una vez que se ha alcanzado este objetivo, la reducción de la carga de intereses asociada a esta menor deuda puede permitir, por ejemplo, una reducción de los impuestos más distorsionadores, generándose efectos positivos sobre el crecimiento en el largo plazo”. HERNÁNDEZ DE COS, P. y THOMAS, C.: “El impacto de la consolidación fiscal sobre el crecimiento económico. Una ilustración para la economía española a partir de un modelo de equilibrio general”. *Documentos Ocasionales*, n.º.120. Banco de España, 2012, pág.2.

d) Deducciones y bonificaciones de la cuota. En este caso, las aprobadas por las Comunidades Autónomas deben resultar, en todo caso, compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto, no pudiendo suponer una modificación de las mismas.

e) Gestión y liquidación. No obstante, en este caso el Estado retiene la competencia para establecer el régimen de autoliquidación del impuesto con carácter obligatorio en las diferentes Comunidades Autónomas, implantando éste conforme cada Administración autonómica vaya estableciendo un servicio de asistencia al contribuyente para cumplimentar la autoliquidación del impuesto.

El artículo 48 de la Ley 22/2009, en el que se regula a partir de su entrada en vigor el “Alcance de la cesión y puntos de conexión en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”, establece lo siguiente:

“1. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

Reducciones de la base imponible: Las Comunidades Autónomas podrán crear, tanto para las transmisiones ínter vivos, como para las mortis causa, las reducciones que consideren convenientes, siempre que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán regular las establecidas por la normativa del Estado, manteniéndolas en condiciones análogas a las establecidas por éste o mejorándolas mediante el aumento del importe o del porcentaje de reducción, la ampliación de las personas que puedan acogerse a la misma o la disminución de los requisitos para poder aplicarla.

Cuando las Comunidades Autónomas creen sus propias reducciones, éstas se aplicarán con posterioridad a las establecidas por la normativa del Estado. Si la actividad de la Comunidad Autónoma consistiese en mejorar una reducción estatal, la reducción mejorada sustituirá, en esa Comunidad Autónoma, a la reducción estatal. A estos efectos, las Comunidades Autónomas, al tiempo de regular las reducciones aplicables deberán especificar si la reducción es propia o consiste en una mejora de la del Estado.

Tarifa del impuesto.

Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.

Deducciones y bonificaciones de la cuota.

Las deducciones y bonificaciones aprobadas por las Comunidades Autónomas resultarán, en todo caso, compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto y no podrán suponer una modificación de las mismas. Estas deducciones y bonificaciones autonómicas se aplicarán con posterioridad a las reguladas por la normativa del Estado.

2. Las Comunidades Autónomas también podrán regular los aspectos de gestión y liquidación. No obstante, el Estado retendrá la competencia para establecer el régimen de autoliquidación del impuesto con carácter obligatorio en las diferentes Comunidades Autónomas, implantando éste conforme cada Administración autonómica vaya estableciendo un servicio de asistencia al contribuyente para cumplimentar la autoliquidación del impuesto”.

En definitiva, no ha habido modificación alguna en la regulación de la cesión de competencias normativas en relación con el ISyD. No hay que olvidar que prácticamente todas las Comunidades Autónomas han hecho uso de estas potestades, aprobando en las correspondientes “Leyes de Medidas tributarias y administrativas” las normas correspondientes. Pero, mientras la mayoría ha respetado los límites expuestos, algunas plantean dudas desde el punto de vista del respeto a los principios constitucionales y a la distribución de competencias entre estado y autonomías. En efecto, en varios supuestos se ha llegado a la casi eliminación práctica del impuesto, en determinadas situaciones, circunstancia que constituye una clara extralimitación de los legisladores autonómicos respecto de lo previsto en el artículo 40 de la Ley 21/2001 y ahora en el 48 de la Ley 22/2009. En nuestra opinión, se ha desaprovechado la oportunidad de modificar aquellos aspectos que han contribuido a permitir la confusión sobre los límites de la cesión, y que por lo tanto seguirán provocando desajustes entre la configuración legal del ISyD como impuesto de titularidad estatal y las prácticas seguidas por las CCAA que, haciendo uso de sus competencias normativas, han llevado a la casi total eliminación del impuesto por la vía de hecho .

Uno de los casos más paradigmáticos es el de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que según la propia Exposición de Motivos de la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2004, se condujo de manera pionera en lo referente a la eliminación prácticamente total del gravamen sucesorio de padres a hijos, de abuelos a nietos, entre ascendientes y descendientes o entre cónyuges. Para ello

se utiliza la técnica de la deducción en la cuota, que para el legislador riojano reúne dos características imprescindibles: es respetuosa con los principios de generalidad e igualdad en materia tributaria exigidos por el Tribunal Constitucional, pero a la vez evita que el ISD pierda sus beneficiosas funciones de control en el ámbito de la gestión tributaria de los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio. En definitiva, tal y como se establece en el artículo 7 de esta norma: “En las adquisiciones mortis causa por sujetos pasivos incluidos en los grupos I y II de la letra a del apartado 2 del artículo 20 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, se aplicará una deducción del 99% de la cuota que resulte después de aplicar las deducciones estatales y autonómicas que, en su caso, resulten procedentes”.

En idéntico sentido, una comunidad de características similares como es la cántabra, aprobó a través de la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales en Materia de Tributos cedidos por el Estado, una rebaja sensible de la fiscalidad existente en las transmisiones “mortis causa” a favor de los familiares más allegados al causante (padres, hijos y cónyuges). Esta medida se justificó por su contribución al aligeramiento de la presión contributiva que sufre el ahorro, en este caso en su fase de transmisión, además de cómo instrumento de protección a la familia. En relación con esta norma, la lectura del Dictamen elaborado por el Consejo Económico y Social de Cantabria al Anteproyecto de Ley resulta especialmente interesante. Según este órgano, la reforma del ISD no suponía llegar a la exención total, “porque no hay capacidad normativa para ello, pero, por la vía anteriormente mencionada, se llega a un resultado similar, por lo que el Impuesto de Sucesiones prácticamente desaparece en el caso, como ya hemos mencionado, de las adquisiciones mortis causa de los herederos directos” .

La Asamblea de Madrid, en la misma línea, aprobó para el año 2004 una bonificación del 99 por 100 en la cuota correspondiente al impuesto que grava las adquisiciones “mortis causa” cuando los herederos sean hijos y descendientes del causante menores de 21 años, lo que supone en la práctica la eliminación del gravamen para este tipo de contribuyentes. Esta bonificación y se establece además una reducción de 50.000 euros en la base imponible del Impuesto para el Grupo II, en el que se incluyen las parejas de hecho.

También hace referencia a esta supresión “de facto” del impuesto la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de las Cortes de Aragón, de Medidas Tributarias y Administrativas, como consecuencia de la reducción del 100 por 100 por la adquisición “mortis causa” de hijos

del causante menores de edad y de minusválidos con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100.

Esta tendencia se constata también en algunas de las Leyes de Medidas Tributarias y Administrativas que las Comunidades Autónomas han ido aprobando a partir del año 2005.

Las preguntas que debemos plantearnos, a la vista de los ejemplos citados, son tres: en primer lugar, si las Comunidades Autónomas son competentes para llevar a cabo reformas como las comentadas; en segundo término, si las modificaciones introducidas respetan los principios constitucionales aplicables al sistema tributario. Por último, es lícito plantearse cuál sería la solución a la “asimetría fiscal” que se ha generado.

Ciertamente, en cuanto a las competencias normativas, es posible constatar que la Ley 21/2001 supuso un cambio en el nivel de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal respecto de la anterior Ley de Cesión (Ley 14/1996). En este sentido, coincidimos con FERNÁNDEZ AMOR en que ambas han aumentado puesto que no existen unos límites tan estrictos como en la legislación anterior en materia de tipos impositivos y se han ampliado las competencias normativas a las deducciones y bonificaciones. Además, mientras que la Ley 14/1996 permitía únicamente mantener las reducciones estatales en condiciones análogas a las establecidas por el Estado, la Ley 21/2001 permite mejorar las condiciones de la reducción, aunque se limiten los aspectos sobre los que la mejora puede incidir. La utilización del término análogas había originado críticas como consecuencia de su evidente ambigüedad, y porque resultaba lógico pensar que si las Comunidades Autónomas hacían uso de sus competencia normativas era para mejorar la tributación de sus residentes.

Por otro lado, la regulación actual, como ya lo hiciera la Ley 21/2001, ha eliminado la referencia que se incluía en la Ley 14/1996 a que las reducciones autonómicas no supusieran “una reducción de la carga tributaria global” por este tributo. Este aspecto también fue objeto de numerosas críticas por tratarse de un requisito innecesario que estaba dando lugar a interpretaciones equívocas. En efecto, ARIAS VELASCO afirmó por ejemplo: “probablemente lo que pretendan significar es que, si se hace uso de la facultad de establecer nuevas reducciones, simultáneamente se tendrán que subir las tarifas. Pero esta interpretación parece incongruente con el hecho de que las tarifas se pueden reducir, siempre que la progresividad sea similar ala de la tarifa estatal” .

Pero, evidentemente, estas circunstancias están en el origen de la situación a la que hacíamos referencia en líneas anteriores: la inexistencia de límites estructurales o cuantitativos ha provocado una competencia fiscal entre las diversas Comunidades Autónomas que plantea excesivos problemas. La competencia normativa habilitada no ampara exenciones totales, pero como consecuencia de la imprecisión con la que se delega la competencia, de facto se producen en algunos territorios, lo que no nos parece acorde con la intención del legislador.

En nuestra opinión, las normas autonómicas que han dado lugar a la situación expuesta, amparadas en el principio de autonomía financiera, no parecen haber tenido presente que, consecuencia de esa capacidad de actuar es la responsabilidad fiscal. En otras palabras, no han sido del todo conscientes de las consecuencias que derivan de la adopción de medidas como las estudiadas. Tal como afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre, la potenciación del principio de corresponsabilidad fiscal supone la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más dependiente de las capacidades propias de las capacidades propias de las comunidades autónomas sobre sus recursos.

El principal problema, a nuestro entender, es que la aprobación por parte de una Comunidad Autónoma de una medida en principio claramente favorable para sus ciudadanos, puede provocar el efecto contrario. Como hemos podido comprobar, cuando una cámara autonómica, en ejercicio de sus competencias normativas, modifica el ISD provocando una rebaja importante en su recaudación, lo más normal es que las CCAA limítrofes utilicen la misma técnica, aumentando incluso las deducciones y bonificaciones. Ello puede llevar a muchos ciudadanos de la primera a modificar su lugar de residencia con el fin de beneficiarse de las normas aprobadas en las siguientes, lo que no sólo provoca efectos en relación con la recaudación del ISD sino también respecto de otros tributos. Evidentemente, cada Comunidad debe ser consciente de estas circunstancias, y responsable de las consecuencias económicas que deriven de ellas.

No obstante, podríamos pensar que el Estado, al no limitar de forma clara y precisa la delegación de las competencias normativas es corresponsable de la situación, y que por ello debe responsabilizarse, junto con la Comunidad Autónoma, de la disminución de ingresos. Sin embargo, creemos que una interpretación correcta de las leyes 21/2001 y 22/2009 nos aleja de tal razonamiento. En efecto, una interpretación literal de los

artículos de esta norma podría amparar tal exégesis, pero como sabemos, existen otros criterios hermenéuticos.

Pero además, debemos tener presente que la autonomía financiera debe limitarse de forma que se eviten las contradicciones y disfunciones que provocaría el hecho de que cada Autonomía pudiera adaptarlo a sus necesidades sin ninguna condición. Por ello es importante tener en cuenta la trascendencia del principio de coordinación con la hacienda estatal, que introduce un matiz importante en el análisis que estamos llevando a cabo. Este principio permite, según el Tribunal Constitucional, integrar la diversidad que pueden poseer diversos elementos en un conjunto unitario. Mas, tal como se deduce de la STC 68/1996, de 21 de mayo, es el Estado quien, en virtud del artículo 2.1.b de la LOFCA tiene la facultad de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español, pues es él quien debe garantizar el equilibrio económico general.

Las ideas apuntadas generan una pregunta a la que debemos responder sin falta: ¿es lógico tener que acudir a un principio de aplicación tan complicada como el de coordinación cuando la solución a los problemas planteados hubiera podido ser mucho más sencilla? Evidentemente no, una redacción más clara del texto de la Ley 21/2001, en la que se especificaran los límites de la delegación normativa del ISD en este caso, hubiera evitado la complicada situación que se ha producido. Y como ya hemos adelantado, la Ley 22/2009, lejos de intentar solucionar esta cuestión, mantiene la misma redacción. Como hemos comentado, no tiene sentido pensar que el legislador estatal ha querido dejar en manos de las CCAA la supresión del ISD, porque de ser esa su intención el medio para conseguirlo debería ser otro. No hay que olvidar que este impuesto es un tributo estatal, aunque cedido, y el Estado tiene por tanto plenas competencias sobre él. Por tanto, como bien ha afirmado GARCÍA NOVOA, la decisión de suprimir el ISD o de dejar fuera del ámbito de sujeción de su hecho imponible las transmisiones hereditarias a favor de ascendientes, descendientes, adoptantes, adoptados y cónyuges, es una decisión que sólo corresponde tomar al Estado. De este modo, las decisiones tomadas por algunas CCAA, a las que ya nos hemos referido, y que suponen una supresión “de facto” de la tributación de determinadas transmisiones sucesorias, no son correctas desde el punto de vista

competencial. En realidad, estos entes territoriales han suplantado al Estado en la toma de una decisión que le corresponde tomar a él .

El hecho de que el ISD sea un tributo cedido a las comunidades autónomas merece, para algunos autores, una crítica negativa. Así, MUÑOZ DEL CASTILLO afirma que se trata de un impuesto inadecuado para su cesión por tres razones: en primer lugar, por ser de carácter personal y seguirse como punto de conexión para su atribución a una Comunidad el criterio de la residencia habitual, lo que en su opinión origina el enriquecimiento por la vía fiscal de unas Comunidades a costa de otras . En segundo término, por su trascendencia para la gestión de otros tributos por lo que, como consecuencia de la cesión, el esfuerzo de colaboración entre distintas Administraciones tributarias va a ser mayor. Por último, por los fines de redistribución de la riqueza que se persiguen. Siguiendo un razonamiento totalmente distinto, ALONSO GONZÁLEZ aboga por sustituir el actual modelo por una fórmula que convierta en tributos propios de las Comunidades Autónomas, con plena capacidad normativa sobre ellos, los actuales tributos cedidos, y entre ellos el ISD.

Si aplicamos las anteriores consideraciones a supuestos concretos, nos encontraremos también con disfunciones derivadas de la sin duda mejorable regulación de la cesión de competencias en esta materia. Por ejemplo, en relación con la equiparación de las uniones de hecho a los matrimonios, coincidimos plenamente con RAMOS PRIETO, quien ha afirmado:

“Estamos convencidos de que, si se asume la oportunidad de equiparar a los miembros de uniones de hecho y los cónyuges en el ISyD o en cualquier otro tributo cedido total o parcialmente (por ejemplo, el IRPF), esta medida debería adoptarse hasta sus últimas consecuencias, es decir, tanto en los posibles derechos y ventajas como en las eventuales obligaciones y limitaciones. Por tal motivo, pensamos que en un impuesto de titularidad estatal como el ISyD (artículo 10.1 de la LOFCA y artículo 37.1 de la Ley 21/2001) habría de ser el Estado el que dictase una norma con rango de ley que ordenara esa asimilación con carácter general, en la línea de lo que han hecho ya en el ámbito foral los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. Cualquier otra fórmula constituirá siempre una solución parcial y fragmentaria y, por tanto, generadora a su vez de nuevas injusticias, por cuanto carece de sentido que la equiparación sólo se produzca con respecto a los beneficios fiscales” .

Por último, es necesario tener en cuenta que España forma parte de la Unión Europea, y que el derecho comunitario puede constituir, en palabras de LÓPEZ DÍAZ, “una amenaza” para ciertas deducciones autonómicas en el IsyD. En efecto, tras la Sentencia Jäger, resulta aún más patente que “si llegase a plantearse ante el TJCE la adecuación al Derecho comunitario de las normas en cuestión de las CCAA, ante un supuesto de adquisición hereditaria de empresas o explotaciones ubicadas en otros Estados miembros que no pudieran beneficiarse de la reducción incrementada prevista sólo para las radicadas en el territorio de la CA, el pronunciamiento sería de disconformidad con el Derecho comunitario por restringir la libre circulación de capitales”. En consecuencia, concluye este autor: “consideramos que las CCAA a la hora de ejercitar sus competencias normativas, sea regulando tributos propios, o en materia de tributos cedidos, debieran prestar una especial atención a los requerimientos de las libertades comunitarias a la hora de adoptar medidas que tengan como referencia la ubicación o relación con el territorio de la propia Comunidad. No puede olvidarse que diferencias de tratamiento que pueden resultar justificadas en el orden interno pueden ser contrarias a las libertades comunitarias cuando exceden del ámbito meramente interno” .

En este sentido, es importante tener en cuenta que el 5 de mayo de 2010 la Comisión Europea solicitó a España que modifique su normativa fiscal en materia de sucesiones y donaciones, que impone una carga tributaria mayor en relación con los fondos no residentes o los activos radicados en el extranjero. Dichas disposiciones son incompatibles con la libre circulación de trabajadores y de capitales. España dispone de un plazo de dos meses para dar respuesta al dictamen motivado en el que se incluye esta solicitud.

Pero, ¿cuál es el origen del Dictamen IP/10/513? De nuevo nos encontramos con un problema creado por el régimen de cesión que se establece, en este caso, en el artículo 32 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Según este precepto: “2. Se considera producido en el territorio de una Comunidad Autónoma el rendimiento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de los sujetos pasivos residentes en España”. De este modo, si el causante o los beneficiarios (heredero o el donatario) son no residentes en España, no se aplicará la normativa autonómica, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Foral.

Esta normativa, en opinión de la Comisión, infringiría la libre circulación de capitales, ya que cuando el causante es un no residente el heredero (residente o no en España) no puede acceder a las reducciones autonómicas. De este modo, tal como establece la Sentencia del TJUE, asunto Barbier (C-364/01), se disuade a dicho causante de hacer inversiones en España (que no generan el derecho a los beneficios fiscales autonómicos).

En el mencionado Dictamen se puede leer:

“According to the information available to the Commission, all the common-territory Autonomous Communities have exercised these legislative powers, with the practical result that the tax burden borne by the taxpayer is considerably lower than under state legislation. In addition, in most cases application of the legislation of the Autonomous Communities of the Basque Country or Navarre gives rise to a lower tax burden for the taxpayer than under state legislation.

The exercise by the Autonomous Communities of their legislative powers in respect of inheritance and gift tax gives rise to differences in the tax burden borne by taxpayers, depending on which legislation applies: state legislation only, state legislation together with the amendments made by the Autonomous Community that have legislative powers in respect of this tax and have exercised them, or the legislation of the Autonomous Communities of the Basque Country or Navarre. At present, application of the legislation of the Autonomous Communities gives rise to a substantially lower tax burden for the taxpayer. This can be seen as a natural consequence of tax decentralisation in this area. However, when carrying out this tax decentralisation, care must be taken to avoid undesired discrimination. The Commission considers that applying state legislation only in certain cases constitutes an obstacle to free movement of persons and capital under the Treaty on the Functioning of the European Union” .

Resulta evidente que una vez más nuestro sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, sobre todo en materia fiscal, encaja con dificultad en determinados aspectos de la normativa comunitaria.

La Ley 22/2009 modifica además el concepto de residencia habitual a efectos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ampliando el periodo a considerar para su determinación de uno a cinco años y haciendo coincidir el punto de conexión para la atribución del rendimiento con el que determina la normativa aplicable. De nuevo será

preciso recordar la situación que subyace en esta modificación, y tratar de prever su idoneidad para resolverlos.

5. IMPUESTOS Y TASAS LOCALES

Dentro del análisis de la tributación de la propiedad de la vivienda resulta imprescindible la alusión a la tributación local, ya que, tradicionalmente, los bienes inmuebles han sido objeto de gravamen por parte de las entidades locales, configurando tributos de diversa índole para gravar aquellas manifestaciones de riqueza relacionadas con la vivienda.

Tal y como indica el art. 2 del TRHL, la hacienda de las entidades locales estará constituida por: ingresos del propio patrimonio de la entidad, los tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones especiales), participaciones en los tributos del Estado, subvenciones, precios públicos, productos de las operaciones de crédito, el producto de las multas y sanciones y las demás prestaciones de Derecho público.

Al establecer la posibilidad de disponer de una tributación propia, el art. 133.2 CE determina una potestad específica para las entidades locales, ya que, en palabras de RAMOS PRIETO y TRIGUEROS MARTÍN “desde el momento en que se permite a las Haciendas Locales incidir sobre la estructura y cuantificación de tales exacciones, se está propiciando que su suficiencia financiera no quede completamente a expensas de la recepción de las asignaciones, subvenciones y cualesquiera otros recursos proporcionados por las Haciendas estatal y autonómica”.³⁴

Entre las figuras impositivas destaca sin duda alguna el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI), impuesto propio que grava la titularidad de una serie de derechos sobre bienes inmuebles rústicos y urbanos así como los bienes inmuebles de características especiales.³⁵

Por otro lado, también existen tasas que si bien no gravan la propiedad, se exigen a los titulares de una vivienda motivo por el cual suponen, de alguna manera, otra forma de imposición sobre este tipo de bienes inmuebles. Así, la propiedad de una vivienda conlleva la obligación de pagar algunas tasas, como la tasa por recogida de basuras,

³⁴ RAMOS PRIETO, J. y TRIGUEROS MARTÍN, M.J.: *Autonomía y suficiencia financiera local. La capacidad tributaria de las entidades locales*, CEMCI, 2013, pág. 88.

³⁵ Los tributos propios, tal y como ha confirmado el TC, suponen la dotación, por parte de la propia Constitución a las entidades locales de un “cierto ámbito de decisión” para el establecimiento y exigencia de los mismos [STC de 16 de diciembre de 1999].

tasas de alcantarillado, tasas por reserva del dominio público (cuando la vivienda disponga de garaje y, por tanto, de vado), tasas por licencias de obras, y un largo etcétera.

Por su importancia para las arcas de las corporaciones locales, y también por su estrecha relación con la vivienda en propiedad, pasaremos a detallar los aspectos más relevantes del IBI, para terminar con la necesaria referencia a las tasas como posibles incentificadoras o trabas para la realización efectiva del derecho a una vivienda digna.

5.1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles

5.1.1. Unas notas definitorias

Se define como un impuesto directo, de carácter real, objetivo, de titularidad municipal y exacción obligatoria, que grava de forma periódica el valor de los bienes inmuebles, tanto rústicos como urbanos. Se trata de un impuesto patrimonial de carácter parcial o específico, ya que recae sobre una parte importante del patrimonio del sujeto pasivo: los bienes inmuebles.³⁶

Tal y como indica SIMÓN ACOSTA “la propiedad inmueble es una de las materias impositivas más adecuadas para su asignación a la Hacienda municipal. Los tributos que gravitan sobre los inmuebles satisfacen las exigencias del principio del beneficio, pues los propietarios llamados a soportarlos, especialmente los propietarios de los bienes urbanos, son los directos destinatarios de una buena parte de los servicios municipales”.³⁷

El hecho imponible del IBI, tal y como preceptúa el art. 61 del TRHL, está constituido por la propiedad, usufructo, derecho de superficie o titularidad de una concesión administrativa de bienes o servicios públicos, si los mismos tienen por objeto un bien inmueble urbano, rústico o de características especiales.³⁸

³⁶ Para un acercamiento más profundo a las características de este impuesto, vid. GARCÍA NOVOA, C.: “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Hecho imponible. Sujetos pasivos. Exenciones”, en *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons, 1993; GARCÍA CALVENTE, Y.: *Régimen jurídico-tributario de los inmuebles en multipropiedad*, Thomson-Aranzadi, 2005; COBO OLVERA, T.: *Impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles*, Impredisur, 1991; ESEVERRI MARTÍNEZ, E.: “Valor catastral e Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, *CT-Catastro*, núm. 23, 1995.

³⁷ SIMÓN ACOSTA, E.: *Curso de Hacienda Local. Recursos financieros, presupuesto y gasto*. Aranzadi, 2ª Edición, 2011, pág. 107.

³⁸ Para la determinación de qué ha de entenderse por bienes inmuebles rústicos, urbanos o de características especiales habrá que estar a lo dispuesto en la Ley del Catastro Inmobiliario. La misma califica los inmuebles como rústicos o urbanos en función del tipo de suelo en el que estén sitos (arts. 7 y ss. de la Ley del Catastro).

La base imponible está constituida por el valor catastral del inmueble, y que, tal y como indica el art. 22 del *Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario* (en adelante TRLCI), está integrado por el valor catastral de suelo y el valor catastral de las construcciones. Para la determinación del mismo, se seguirán las reglas establecidas en el art. 24 del citado texto legal, no pudiendo en ningún caso ser este valor superior al valor de mercado.³⁹ La base liquidable será el resultado de aplicar a la base imponible las reducciones establecidas en el art. del TRLHL.

En cuanto al tipo de gravamen aplicable, la *Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras*, ha determinado el incremento de los tipos de gravamen del IBI para los periodos impositivos que se inicien en los años 2014 y 2015. Este incremento oscila entre el 4 y el 10 por 100 en función de cuál hubiera sido la fecha de aprobación de la ponencia de valores total. Ahora bien, se dispone en el art.8.3 que el tipo aplicable nunca podrá ser superior al máximo que resulte de lo establecido en el art. 72 del TRLHL.⁴⁰

Los sujetos pasivos de este impuesto serán las personas físicas, jurídicas o entidades sin personalidad dotadas de subjetividad tributaria que sean titulares de los derechos que constituyen el hecho imponible. El propio TS ha determinado con precisión quién ha de considerarse sujeto pasivo en el IBI en caso de traslado de los derechos a otra persona: “es el propietario de los mismos...dado que los efectos traslativos del dominio, en caso de otorgarse escritura pública y si otra cosa no se acuerda en ella, se producen desde su formalización, el adquirente asume en ese momento la posición de sujeto pasivo del IBI, a quién le será exigible en el siguiente devengo, con independencia de que cumpla o no con su obligación de efectuar la declaración de la variación jurídica por cambio de titular...”⁴¹

5.1.2. Exenciones y bonificaciones

³⁹ Hay que tener en cuenta que la *Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica*, modificó el sistema de actualizaciones catastrales, introduciendo la aplicación de un nuevo tipo de coeficientes de actualización para bienes urbanos de un mismo municipio, que se han fijado por las leyes de presupuestos en función del año de entrada en vigor de la ponencia de valores.

⁴⁰ Sobre este particular, vid. Consulta Vinculante de la DGT de 28 de abril de 2015 [V1309-15].

⁴¹ STS de 20 de septiembre de 2001.

Para poder determinar la adecuación de este impuesto a la protección del derecho a una vivienda digna y adecuada, resulta necesaria la alusión a las diferentes exenciones y bonificaciones previstas en la Ley y cuya característica fundamental es que se pueden clasificar en obligatorias (han de aplicarse en todos los municipios) y facultativas (solo en aquellos que así lo prevean).

Las exenciones en el IBI se disponen en el art. 62 TRLHL, declarándose directamente exentos:

- a) Los que sean propiedad del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales que estén directamente afectos a la seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios, así como los del Estado afectos a la defensa nacional.
- b) Los bienes comunales y los montes vecinales en mano común.
- c) Los de la Iglesia Católica, en los términos previstos en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, y los de las asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas, en los términos establecidos en los respectivos acuerdos de cooperación suscritos en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución.
- d) Los de la Cruz Roja Española.
- e) Los inmuebles a los que sea de aplicación la exención en virtud de convenios internacionales en vigor y, a condición de reciprocidad, los de los Gobiernos extranjeros destinados a su representación diplomática, consular, o a sus organismos oficiales.
- f) La superficie de los montes poblados con especies de crecimiento lento reglamentariamente determinadas, cuyo principal aprovechamiento sea la madera o el corcho, siempre que la densidad del arbolado sea la propia o normal de la especie de que se trate.
- g) Los terrenos ocupados por las líneas de ferrocarriles y los edificios enclavados en los mismos terrenos, que estén dedicados a estaciones, almacenes o a cualquier otro servicio indispensable para la explotación de dichas líneas. No están exentos, por consiguiente, los establecimientos de hostelería, espectáculos, comerciales y de esparcimiento, las casas destinadas a viviendas de los empleados, las oficinas de la dirección ni las instalaciones fabriles.

Además, previa solicitud podrán quedar también exentos:

a) Los bienes inmuebles que se destinen a la enseñanza por centros docentes acogidos, total o parcialmente, al régimen de concierto educativo, en cuanto a la superficie afectada a la enseñanza concertada.

b) Los declarados expresa e individualizadamente monumento o jardín histórico de interés cultural, mediante real decreto en la forma establecida por el artículo 9 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, e inscritos en el registro general a que se refiere su artículo 12 como integrantes del Patrimonio Histórico Español, así como los comprendidos en las disposiciones adicionales primera, segunda y quinta de dicha Ley.

c) La superficie de los montes en que se realicen repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas sujetas a proyectos de ordenación o planes técnicos aprobados por la Administración forestal.

Como puede observarse, no hay mención alguna a la vivienda habitual del sujeto pasivo, que sí aparece beneficiada en virtud de determinadas bonificaciones contenidas en los arts. 73 y 74 del TRLHL:

1. La bonificación para las viviendas de protección oficial: El art. 73 preceptúa las bonificaciones obligatorias, pudiendo destacarse, en relación con el derecho a la vivienda, la establecida en el apartado 2 de este artículo, relativa a las viviendas de protección oficial: “Tendrán derecho a una bonificación del 50 por ciento en la cuota íntegra del Impuesto, durante los tres períodos impositivos siguientes al del otorgamiento de la calificación definitiva, las viviendas de protección oficial y las que resulten equiparables a éstas conforme a la normativa de la respectiva comunidad autónoma. Dicha bonificación se concederá a petición del interesado, la cual podrá efectuarse en cualquier momento anterior a la terminación de los tres períodos impositivos de duración de aquella y surtirá efectos, en su caso, desde el período impositivo siguiente a aquel en que se solicite”.

Esta bonificación supone sin duda un beneficio para las familias que cuenten con este tipo de viviendas, que verán reducida su contribución en un 50 por 100, protegiéndose así su derecho a la vivienda, ya que el ahorro que supone para una familia media resulta bastante importante. Su aplicación respecto de la vivienda habitual del sujeto pasivo resulta indiscutible, pero podríamos preguntarnos si esta bonificación resulta también

aplicable a aquellos bienes inmuebles que no constituyan este tipo de vivienda, es decir, si la misma tiene un carácter objetivo o bien depende de factores subjetivos.

A nuestro entender, la intención del legislador al establecer esta bonificación era la de otorgar una tutela mayor al derecho a la vivienda, y más concretamente a las familias que, por sus especiales circunstancias, pueden acceder a una vivienda de protección oficial. En este sentido se ha pronunciado también la Administración Tributaria y la jurisprudencia. En concreto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 2 de Badajoz que, en su Sentencia de 30 de septiembre de 2010, relativa a la aplicación de esta bonificación a una promotora inmobiliaria, determina que “para que una vivienda sea de protección oficial a tales efectos se precisa, no solo obtener esa calificación, sino cumplir una serie de requisitos, uno de los cuales es que sean usadas en concepto de dueño o como arrendatario por personas físicas”. Y es que, para que una vivienda pueda ser calificada como de protección oficial, ha de estar ocupada por personas físicas, no pudiendo, por estar todavía en poder de la promotora beneficiarse de la bonificación prevista por el artículo 73.2 de la Ley de haciendas locales, bonificación a la que sí tendrán derecho las personas que adquieran o alquilen dichas viviendas en el futuro.⁴²

2. Bonificación potestativa para bienes inmuebles situados en determinadas áreas: El art. 74.1 del TRLHL establece la posibilidad de que las entidades locales regulen una bonificación de hasta el 90 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto a favor de los bienes inmuebles urbanos ubicados en áreas o zonas del municipio que, conforme a la legislación y planeamiento urbanísticos, correspondan a asentamientos de población singularizados por su vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas y que dispongan de un nivel de servicios de competencia municipal, infraestructuras o equipamientos colectivos inferior al existente en las áreas o zonas consolidadas del municipio, siempre que sus características económicas aconsejen una especial protección.

⁴² En sentido contrario se han pronunciado autores como IBAÑEZ GARCÍA, que aboga por el carácter objetivo de la bonificación. Entiende el autor que si el legislador en un impuesto directo de carácter real como es el IBI hubiera querido establecer una bonificación de carácter subjetivo (y no de carácter objetivo como la establecida), siguiendo el insoslayable esquema de la Ley General Tributaria, debería haber configurado la bonificación a favor del adquirente de las viviendas de protección oficial. Es decir, debería haber diferido la aplicación de la bonificación al momento de la primera transmisión de las viviendas a adquirentes que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación que regula este tipo de viviendas protegidas, en IBAÑEZ GARCÍA, I.: “La bonificación objetiva para las viviendas de protección oficial”, *Quincena Fiscal*, núm. 1, 2011, pág. 125.

3. Bonificación potestativa para familias numerosas: La misma se regula en el art. 74.4 del TRLHL, que se refiere a la facultad de incorporar una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa. Será la ordenanza en cuestión la que especifique la clase y características de los bienes inmuebles a que afecte, duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos y formales de esta bonificación, así como las condiciones de compatibilidad con otros beneficios fiscales.

Esta bonificación resulta sin duda positiva, ya que persigue una doble finalidad social: la protección de la vivienda y en concreto la de las familias numerosas, habiéndose regulado la misma en un gran número de ayuntamientos. Quizás hubiera sido interesante, tal y como expresa SÁNCHEZ GALIANA “utilizar la vía de la subvención; además, dado que la citada bonificación se establece para los sujetos pasivos del impuesto, resultarán discriminados los titulares de familia numerosa que no ostenten la titularidad de bienes inmuebles”, pero no podemos calificar la misma como “criticable”, y aún menos en el periodo de crisis económica que estamos viviendo, en el que el problema de la vivienda ha adquirido su máxima dimensión, siendo toda protección digna de elogio.⁴³

4. Por último, es necesaria la referencia a determinadas bonificaciones que pueden ser aplicadas al IBI por razón de necesidades sociales a raíz de especiales circunstancias y que pueden disponerse para uno o más ejercicios fiscales.

Un ejemplo de las mismas es la bonificación del 50 por 100 establecida en los Presupuestos Generales del Estado para 2014 y que ha sido prorrogada también para el año 2015 como beneficio para ayudar a la reparación de los daños causados por los movimientos sísmicos en Lorca en el año 2011.⁴⁴ Sin duda esta bonificación salvaguarda el derecho a una vivienda digna, aplicándose a aquellos supuestos en que, como consecuencia del seísmo, la vivienda habitual de los sujetos pasivos hubiera resultado dañada.

⁴³ SÁNCHEZ GALIANA, J.A.: “La necesaria reforma tributaria de las Haciendas Locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”, *Quincena Fiscal*, núm.9, 2010, pág. 60.

⁴⁴ Disposición Adicional sexagésima quinta de la *Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014*. Los requisitos para poder acceder a la bonificación son los mismos que los establecidos para la exención regulada en este Impuesto en el artículo 12 del Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia.

Relevante ha sido también la bonificación establecida por el Gobierno de Aragón en relación a las inundaciones acaecidas en esta Comunidad Autónoma en el año 2015. Las cuotas del IBI del ejercicio de 2015 correspondientes a viviendas y fincas rústicas dañadas como consecuencia directa de las inundaciones serán compensadas por el citado Gobierno. Se tutela de esta forma el derecho a una vivienda adecuada para aquellas personas que se hayan visto damnificadas por las riadas.⁴⁵

Como puede observarse, el IBI, por su directa relación con la vivienda habitual, si bien supone un importante gravamen para los sujetos pasivos, puede reducirse o compensarse en pro de la salvaguarda del derecho a una vivienda digna y adecuada. Por ello, entendemos que este impuesto a de adecuarse a las circunstancias de cada uno de los municipios en cuestión, y protegerse este fundamental derecho a través de esta figura tributaria.

5.2. Las tasas

La propiedad de una vivienda, además del pago de los impuestos citados, conlleva también la obligación de pagar determinadas tasas. Como es sabido, el hecho imponible de este tipo de tributos consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.⁴⁶

Por ello, la titularidad del derecho sobre la vivienda supone la obligación del pago de tasas relacionadas con la misma, como la tasa por recogida de basuras, tasas de alcantarillado, tasas por reserva del dominio público (cuando la vivienda disponga de garaje y, por tanto, de vado), tasas por licencias de obras...

Las tasas locales se regulan de modo genérico en el TRLHL, arts. 20 a 27, normativa que coincide sustancialmente con la de las tasas estatales, aplicándose supletoriamente

⁴⁵ Disposición Adicional sexta del *DECRETO-LEY 1/2015, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos acontecidos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de febrero y primeros días del mes de marzo de 2015.*

⁴⁶ Tal y como indica CALVO ORTEGA, la exigencia de que la tasa afecte de modo particular a los sujetos pasivos, supone que aquellos servicios que no permitan una diferenciación individualizada en su utilización no pueden dar lugar a este tipo de tributo, en CALVO ORTEGA, R.: *Derecho Tributario*, Civitas, 9ª Edición, 2005, pág. 122.

las disposiciones de estas últimas a aquéllas. El establecimiento, modificación y supresión de las tasas debe establecerse por el Pleno del Ayuntamiento y requiere la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal. Hay que tener en cuenta que, teniendo carácter reglamentario, puede regular elementos del tributo cubiertos por la reserva de ley tributaria estatal: base imponible, tipo de gravamen y bonificaciones, que, como veremos, pueden tener una incidencia importante en la vivienda habitual de los ciudadanos.

En cuanto a su hecho imponible, el art. 20 señala que en todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:⁴⁷

A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados: Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias o cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

Los sujetos pasivos en el caso de las tasas serán las personas, físicas o jurídicas, y entidades de la LGT de las establecidas en su art.35.4 beneficiarias de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público o a quienes afecten o benefician, de modo personal o en sus bienes, los servicios o actividades públicas que constituyen su hecho imponible, concretamente en el supuesto que nos ocupa, los propietarios de los bienes inmuebles en cuestión.

Para la determinación de la base imponible se tiene en cuenta el principio de equivalencia, que busca equilibrar la cuota tributaria y la utilidad derivada de la

⁴⁷ Sobre el hecho imponible de este tipo de tributos, vid. MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: “Algunas reflexiones sobre el hecho imponible de las tasas locales”, *Quincena Fiscal*, núm. 14, 2010.

utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público y la utilidad derivada de la utilización del servicio público. En cuanto a las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público “tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público”. Y cuando se utilicen procedimientos de licitación pública, “el importe de la tasa vendrá determinado por el valor económico de la proporción sobre la que recaiga la concesión, autorización o adjudicación”.⁴⁸

A este respecto resultan muy interesantes las consideraciones del TSJ de Aragón en su Sentencia de 12 de noviembre de 2004, que establece que la exigencia de equivalencia se encuentra en el hecho de que el importe estimado de las tasas ha de ser la compensación ajustada a los gastos del servicio prestado de forma que, ni el Ayuntamiento puede utilizar la tasa del servicio para sufragar gastos correspondientes a otra clase de ingresos, ni el usuario ha de disfrutar del servicio sin abonar su adecuado valor. Pero además, entiende el Tribunal que el reparto del coste que vaya a ser asumido por los ciudadanos deba realizarse en función de criterios de racionalidad, ponderación y grado de utilización del servicio.

Para el cálculo de la cuota tributaria se establecen criterios abiertos, en razón de la complejidad de este tributo. El artículo 24 del TRLHL dispone que “la cuota tributaria consistirá, según disponga la correspondiente ordenanza fiscal, en: la cantidad resultante de aplicar una tarifa, una cantidad fija señalada al efecto o la cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos”.

De esta forma, las ordenanzas locales suponen la posibilidad de modular la carga tributaria teniendo en cuenta determinadas características del municipio de que se trate, pudiendo establecer dicha carga en función de las especiales circunstancias familiares o personales de los vecinos en cuestión. Tal y como indica RUIZ GARIJO, a propósito de la Sentencia del TSJ de Aragón de 12 de noviembre de 2004, anteriormente citada, “es posible que en aplicación de dicho principio el reparto de los costes del servicio sea proporcional a tal capacidad, pudiéndose establecer las tarifas de tal modo que para sujetos determinados sea menor la tarifa que el coste individualizado del servicio y otros deban, por el contrario, abonar cuotas superiores al mismo, siempre que, en su conjunto, tanto las cuotas de unos como las de otros no rebasen el coste total del servicio. En

⁴⁸ Para la determinación de la base imponible han de seguirse las reglas contenidas en el art. 24 TRLHL.

efecto, se trata de una apreciación que ya hicimos en su momento y que permite graduar la cuantía de la tasa en función no solamente del coste que se provoca o del beneficio que se obtiene sino también de la capacidad económica del sujeto pasivo. Esto permite que aquellos sujetos que no alcancen una mínima expresión de capacidad económica puedan ser eximidos del pago de la tasa”⁴⁹.

En este sentido, han sido muchas las localidades que, en los últimos años, y a consecuencia de la crisis económica, han establecido una serie de ayudas y bonificaciones en torno al pago de las tasas, especialmente aquellas que afectan de forma directa a todas las viviendas, como es, por ejemplo, la tasa de basuras. En efecto, la bonificación es la figura a través de la cual se ha manifestado el principio de capacidad económica en relación a las tasas, teniendo presente el principio de equivalencia anteriormente señalado.⁵⁰

En nuestra opinión, esta posibilidad de modulación del gravamen generado por la tasa, supone una importante ventaja en pro de la protección de la vivienda habitual, ya que permite beneficiar a aquellas familias cuya capacidad económica es menor, reduciendo o incluso estableciendo exenciones respecto a aquellas tasas que incidan más directamente en el disfrute del derecho a su vivienda. De esta forma, este tributo puede convertirse en una suerte de oportunidad para la tutela de la vivienda habitual, siempre que los criterios utilizados para el establecimiento de los beneficios sean conformes a los principios de proporcionalidad y capacidad económica.

6. VIVIENDA, FISCALIDAD Y ECONOMÍA SOCIAL.

La Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, desarrolla en el marco autonómico el artículo 47 de la Constitución Española en el que se reconoce el acceso a una vivienda digna como derecho constitucional y principio rector de la política social y económica y exige, en ese sentido, de la actuación positiva de los poderes públicos con competencia sobre la materia. Este derecho, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía es recogido en el artículo 25 del Estatuto de

⁴⁹ RUIZ GARIJO, M.: “De vuelta con las tasas. Tres sentencias ilustrativas del estado actual de este tributo”, *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, num.2914, 2005.

⁵⁰ Por ejemplo, el Ayuntamiento de Murcia ha establecido una bonificación del 100 por 100 de la tasa de basuras para aquellos sujetos pasivos, pensionistas y demás personas que no convivan a expensas de otras, cuyos ingresos, sumados todos los de la unidad familiar no superen el importe del Salario Mínimo Interprofesional. Otro ejemplo de bonificación para esta tasa es la dispuesta por el Ayuntamiento de Burgos, con una cuantía del 52 al 80 por 100, según criterios familiares y de capacidad económica. Similares bonificaciones, que pueden llegar en algunos casos al 100 por 100, se han aprobado en ciudades como Melilla, Girona, Vigo, Granada, Sevilla... entre otras muchas.

Andalucía y es, al amparo del artículo 56 de dicho Estatuto, en donde se establece la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de vivienda, urbanismo y medio ambiente, se dicta la referida Ley 1/2010.

Respecto a la economía social, en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, son varios los preceptos en los que se materializa su trascendencia para la economía andaluza. Así, en su artículo 157, dedicado a los “Principios y objetivos básicos “en materia de Economía, Empleo y Hacienda, se hace referencia a cómo: “1. La libertad de empresa, la economía social de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica constituyen el fundamento de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico”. Y en su apartado 4 a que: “La política económica de Andalucía promoverá la capacidad emprendedora y de las iniciativas empresariales, incentivando especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social y de los emprendedores autónomos, la formación permanente de los trabajadores, la seguridad y la salud laboral, las relaciones entre la investigación, la Universidad y el sector productivo, y la proyección internacional de las empresas andaluzas”. Por otro lado, en el artículo 163, titulado: “Modernización económica. Acceso a los medios de producción”, se incluye un apartado 2 sobre fomento de las sociedades cooperativas y otras formas jurídicas de economía social, mediante la legislación adecuada. Y a continuación se alude a cómo: “3. Los poderes públicos, de acuerdo con la legislación estatal sobre la materia, establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad y gestión de los medios de producción, de conformidad con el artículo 129.2 de la Constitución”. Por último, se dedica un artículo, el 172, a: “Trabajadores autónomos y cooperativas”, y en su segundo apartado se establece que: “2. Serán objeto de atención preferente, en las políticas públicas, las cooperativas y demás entidades de economía social”.

Las competencias autonómicas en la materia se han concretado en la aprobación de la Ley 2/1999 de Sociedades Cooperativas andaluzas de 31 de marzo, la Ley 3/2002 de 16 de diciembre que modifica la Ley 2/1999, y en la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas de 14 de diciembre de 2011.

Resulta evidente, por tanto, que nos encontramos ante la confluencia de dos temas de trascendental importancia tanto para la sociedad andaluza como para las políticas

públicas a desarrollar por la Comunidad Autónoma, cuyo interés por ambas materias queda demostrado en su amplio reconocimiento estatutario.

Es preciso, por todo ello, analizar las innovaciones sociales que con el fin de coadyuvar el derecho a una vivienda digna se están desarrollando desde la Economía social, y analizar su posible aplicación en la Comunidad Autónoma Andaluza en perspectiva económica y jurídica. No debe olvidarse la constatación del papel de la economía social como sujeto activo de innovaciones sociales relacionadas con la vivienda, y principalmente sobre el reconocimiento que tal actividad debe obtener desde el ordenamiento jurídico andaluz.

Cuando relacionamos economía social y vivienda, evidentemente, nos referimos básicamente al movimiento cooperativo, y fundamentalmente a las cooperativas de vivienda. No obstante, de entre las entidades de la economía social mencionadas en el artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social (en adelante Ley 5/2011), algunas otras coadyuvan a la efectividad del derecho que analizamos. Pero, cuando hablamos de las innovaciones en materia de vivienda en las que la economía social puede ser pionera, nos referimos básicamente, a dos:

-por un lado, las relacionadas con el denominado co-housing o co-habitat, según utilicemos el término inglés o el francés, que podríamos traducir como “co-vivienda” o como “hábitat compartido”, si bien el término jurídico más apropiado es el de “cooperativas de uso compartido”. Y para entender en qué consiste la innovación, debemos tener claras las diferencias con el fenómeno de las viviendas compartidas, y con el de nuestras cooperativas de vivienda.

-en segundo término, las “viviendas compartidas” para hacer referencia a las que, vinculadas a los servicios sociales, amparan a personas normalmente en situación de exclusión o necesitadas de protección, que comparten un hogar bajo la supervisión de profesionales (menores, mujeres víctimas de violencia de género, ex reclusos, inmigrantes, personas con déficits intelectuales o con enfermedades mentales, personas mayores, etc). Muchas de ellas son gestionadas por entidades de economía social, y constituyen una respuesta eficaz a numerosos problemas sociales. En todos los casos, el fenómeno permanece cuasi invisible para el Derecho. Consideramos que el fenómeno de las viviendas compartidas “institucionales” no ha sido objeto de análisis independiente desde el punto de vista de las disciplinas jurídicas: la investigación

relacionada con ellos suele centrarse en los aspectos sociales, y menos en los aspectos normativos.

En cuanto a las cooperativas de vivienda, como bien expone FAJARDO GARCÍA, pese a tener una larga historia en nuestro país, siguen siendo objeto de un conocimiento insuficiente. En su opinión, la razón se encuentra en el hecho de que el modelo se haya “desarrollado en nuestro país con una finalidad muy limitada, como es, construir viviendas para adjudicar en propiedad a sus miembros y posteriormente disolver la cooperativa. Este modelo no permite desarrollar la mayoría de las ventajas que la cooperativa puede ofrecer y que son patentes en otros países, principalmente de Europa y América, como la creación de un parque suficiente de viviendas adaptadas a las necesidades y capacidades de sus habitantes, contención generalizada de los precios de la vivienda, desarrollos urbanísticos más sostenibles, o la prestación de servicios diversos a los usuarios y propietarios de viviendas y construcciones en general. Las cooperativas crean viviendas por sus socios, a precios de coste, para ser habitadas por sus socios. Coincidimos con la autora en que: “Un cooperativismo de viviendas más desarrollado en nuestro país facilitaría el acceso a la vivienda en mejores condiciones de calidad y precio que las presentes, y frenaría la especulación que este país sufre sobre un bien, de primera necesidad, como es la vivienda”.

Sin embargo, lo cierto es que las innovaciones sociales más recientes en el tema que nos ocupa tienden a recuperar el uso compartido de la vivienda, si bien intentando preservar la necesaria intimidad de la morada.

En nuestra opinión, las iniciativas pueden reconducirse a dos grandes categorías: la primera, la de las que suponen un avance en la auto-organización de la sociedad civil para tratar de buscar solución a los elevados precios de la vivienda, a los problemas medioambientales derivados del uso intensivo del espacio y del territorio, y a la racionalización en el consumo. Si nos centramos en la primera, hablamos del denominado co-housing, que comienza a ser una alternativa eficaz a los problemas de acceso a la vivienda de muchos colectivos.

En cuanto a la segunda categoría, la de las entidades de la Economía Social que innovan en la asistencia a colectivos desfavorecidos, un buen ejemplo es el Proyecto Vivienda Social Compartida, llevado a cabo en Municipios de Barcelona, Terrassa, Sant Adrià del Besòs, Santa Coloma de Gramanet, SantCugat del Vallès, Badalona y Sabadell por la Associaciòn Provivienda, y que fue merecedor de una nominación en el Concurso de

Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2008, y catalogada como GOOD. (Best Practices Database). El proyecto “pretende favorecer el acceso a un alojamiento adecuado a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad residencial y social, ofreciendo una red de alojamientos a través de la fórmula de compartir viviendas de alquiler de propietarios particulares, donde la titularidad del contrato la ostenta la fundación Un Sol Món”.

La trascendencia de las actividades incluidas en este segundo apartado requiere pocas explicaciones, siendo preciso reivindicar, una vez más, la necesidad de que el sistema jurídico, reconozca debidamente la importante función que cumplen las entidades de la Economía social en la asistencia a los colectivos más desfavorecidos. Recordemos además, que desde la perspectiva del gasto público, las medidas que los poderes públicos puedan adoptar con el fin de paliar la exclusión social serán admisibles siempre que no vulneren los principios contenidos en los artículos 31.2 y 134.2 CE. Como se ha apuntado, no existirá problema al respecto si se efectúa “una asignación equitativa de recursos públicos respetando en su programación y ejecución los criterios de eficiencia y economía. Como se puede observar, en este sector del Ordenamiento la discrecionalidad y ambigüedad a la hora de decidir el an y el quantum de los recursos que se pondrán a disposición de las políticas a favor de las personas excluidas del acceso a una vivienda digna es mucho mayor. Los límites positivos se encuentran en las “preferencias políticas de gasto”, esto es, en la voluntad de llevar a cabo políticas que sean serias y coherentes. Hay que tener presente que la Constitución de 1978 configura a nuestro país como un Estado social y democrático de Derecho. La primera parte de esta definición implica aceptar el intervencionismo estatal en la economía como uno de los pilares de nuestra sociedad. A través de la actividad administrativa de fomento el Estado contribuye, de manera directa e inmediata, a lograr el progreso y bienestar social, mediante el otorgamiento de ventajas al sujeto fomentado. Evidentemente, es preciso elegir los sectores de actividad que se sujetarán a este régimen de actividad administrativa porque hay áreas sectoriales en las que la actuación directa del sector público se considera un elemento perturbador.

7. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y VIVIENDA. VALORACIÓN GENERAL DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN LO REFERENTE A LOS TRIBUTOS CEDIDOS Y VIVIENDA: ADECUACIÓN A LA CONSTITUCIÓN.

En nuestra opinión, el nuevo sistema de financiación no supone un avance significativo en el principio de corresponsabilidad fiscal. Como hemos visto, uno de los principales problemas con los que nos encontramos en relación con este tema se encuentra en el hecho de que la regulación de la cesión del impuesto sobre sucesiones facilita que algunas Comunidades Autónomas lo utilicen políticamente sin tener en cuenta los efectos sobre el citado principio. Tal como afirma RUIZ ALMENDRAL: “El principio de corresponsabilidad fiscal (accountability o fiscal responsibility) constituye un principio clásico objeto de estudio en el federalismo fiscal. (...) El concepto estricto de corresponsabilidad fiscal implica la exigencia de que cada orden de gobierno tenga capacidad, y la ejerza, para financiar sus propias competencias. Así definida, la corresponsabilidad fiscal estricta implica “la equivalencia fiscal” (fiscal equivalence) o equivalencia entre ingresos y gastos. (...) El concepto que podríamos denominar lato de corresponsabilidad fiscal, parte también de la base de que, por razones de eficiencia en la gestión del gasto público y de mayor autonomía política de los entes subcentrales, una cierta equivalencia entre la capacidad de gasto y la de los ingresos es deseable. No obstante, dicha equivalencia nunca podrá ser total pues existen una serie de funciones que sólo el Estado central puede cumplir” . Entendemos que la regulación del nuevo régimen de financiación ha desaprovechado la oportunidad de establecer en este tema un marco normativo claro que contribuyera a evitar los problemas expuestos.

Tras la entrada en vigor de la reforma de 1996, VARONA ALABERN afirmaba :

“El concepto de cesión puede tener mayor o menor extensión, según el alcance que le quiere otorgar el legislador. Un primer escalón, básico por otra parte, se refiere a las cantidades recaudadas por el tributo en cada Administración autonómica. Un segundo escalón abarcaría la gestión material del tributo cedido, del que no sólo se obtendría su rendimiento, sino que además se asumirían competencias ejecutivas referentes al procedimiento de aplicación. Un tercer nivel vendría configurado por la atribución de competencias normativas en materia de gestión, de tal modo que las CC AA podrían, además de aplicar materialmente el tributo, regular sus procedimientos. Por último, un paso más en esta trayectoria ascendente lo constituiría la concesión de algunas competencias normativas referentes a aspectos esenciales del tributo, lo que significa un

mayor protagonismo del ente autonómico en la misma estructura del tributo, que perdería parcialmente su naturaleza estatal.

Pues bien, con carácter general (hay excepciones –por defecto el IRPF, por exceso la TJ–) la LC ha concedido todos los escalones menos el tercero. Aparece aquí una curiosa paradoja. Por una parte se otorgan a las CC AA facultades normativas en aspectos esenciales del tributo y, por otra, la normación de la gestión del tributo la retiene el Estado. Es decir, se da lo más y se niega lo menos. No obstante, esta situación sólo es una paradoja, no una contradicción, porque aun siendo una competencia menor puede el Estado tener especial interés en conservarla para así mejor garantizar la homogeneidad de los criterios de aplicación de los tributos cedidos”.

Resulta evidente que en relación con esta cuestión se ha avanzado de forma importante. Las competencias normativas de las que gozan ahora las Comunidades Autónomas, con la lógica excepción de los impuestos objeto de mayor armonización por parte de la Unión Europea, son mucho mayores e implican un mayor grado de autonomía que las derivadas del régimen de financiación inicial.

8. CONCLUSIONES

Una vez analizadas las diferentes figuras impositivas que gravan la propiedad de la vivienda, podríamos afirmar, como primera conclusión, que la misma conlleva una serie de cargas fiscales que suponen, en principio, una traba para la consecución efectiva del derecho a la vivienda. El pago de los diferentes tributos puede ser un obstáculo a la compra de viviendas, ya que, además del precio de la misma, habrá que hacer frente a una serie de cargas adicionales.

Sin embargo, como ha podido observarse tanto en relación al IP, y al ISyD como al IRPF y también respecto de los tributos locales, la propiedad de la vivienda habitual, si bien está gravada por todos ellos, resulta, en la mayoría de las ocasiones bonificada o incluso exenta del pago de los mismos.

En los últimos años, y sobre todo a consecuencia de la crisis económica, han comenzado a establecerse numerosas bonificaciones en base al principio de capacidad económica, tomando importancia criterios como la economía familiar, el salario de los miembros de la unidad familiar, el número de miembros de la familia, la edad o las cargas familiares para la determinación de bonificaciones que tienen como objetivo fundamental la protección de la vivienda habitual de la familia.

Así, queda exenta hasta un importe de 300.000 euros la vivienda habitual del contribuyente en el IP, lo que supone una tutela para la mayoría de los inmuebles, o por lo menos los que poseen las familias de tipo medio, no suponiendo por lo tanto este impuesto un obstáculo para el disfrute de la vivienda, al menos por la gran mayoría de los ciudadanos.

En relación al IRPF, son varios los supuestos en los que los inmuebles pueden quedar gravados, sin embargo, como se ha analizado, existen algunos beneficios que, al igual que ocurre con el resto de figuras impositivas, exigen, para su aplicación, que se trate de la vivienda habitual. Como puede observarse, lo que el legislador trata de proteger no es la propiedad en sí, sino la posibilidad del disfrute de la vivienda familiar, que es la vivienda habitual del propietario, ya que las bonificaciones y exenciones estudiadas son aplicables solo a estas viviendas, y no a las ulteriores propiedades que el mismo pueda tener.

Por último, no podemos dejar de hacer referencia a los tributos establecidos en el ámbito local, siendo el IBI el impuesto que más directa y concretamente grava la propiedad de un bien inmueble, y siendo además el que mayor valor recaudatorio tiene en el ámbito municipal. Si bien el IBI se concibe como un impuesto objetivo, que no tiene en cuenta las circunstancias familiares y personales de los sujetos pasivos, hay que subrayar la bonificación para las familias numerosas que, como se ha indicado, puede llegar hasta un 90 por 100 de la cuota íntegra del impuesto.

En la esfera local adquieren especial importancia en relación con la vivienda las tasas, que, como hemos visto, se han visto reducidas en los últimos años como método de tutela de la vivienda habitual por parte de las Corporaciones Locales.

Podemos concluir, una vez desarrolladas las diferentes figuras en la necesidad de una mayor y mejor protección del derecho a una vivienda digna, teniendo en cuenta el principio de capacidad económica y las especiales circunstancias personales del contribuyente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, P.: “Los juristas, guardianes de la hipocresía colectiva”. *Jueces para la democracia*, núm. 47, 2003.
- CALVO ORTEGA, R.: *Derecho Tributario*, Civitas, 9ª Edición, 2005, pág. 122.
- CASTAÑO MARTÍNEZ, M.S.: “La eficacia de la política de la vivienda en España”. ICE, núm.867, 2012.
- COBO OLVERA, T.: *Impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles*, Impredisur, 1991.
- CUADRADO ROURA *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. McGraw Hill, 3ª edición, 2007, pág.69.
- ESEVERRI MARTÍNEZ, E.: “Valor catastral e Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, *CT-Catastro*, núm. 23, 1995.
- GARCÍA CALVENTE, Y.: *Régimen jurídico-tributario de los inmuebles en multipropiedad*, Thomson-Aranzadi, 2005.
- GARCÍA NOVOA, C.: “Tratamiento fiscal de la vivienda y derecho de usufructo en el IRPF”, *RDFHP*, núm. 230, 1994, pág.373.
- GUERRA REGUERA, M.: *La deducción por inversión en vivienda habitual*. Comares, Granada, 2010.
- GUERRERO, J.J.: “La fiscalidad inmobiliaria en España: Una panorámica”, *Información Comercial Española*, núm. 167, 2012, pág. 100.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y THOMAS, C.: “El impacto de la consolidación fiscal sobre el crecimiento económico. Una ilustración para la economía española a partir de un modelo de equilibrio general”. *Documentos Ocasionales*, nº.120. Banco de España, 2012, pág.2.
- HERRANZ CASTILLO, R.: “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución”, *La Ley*, Año XXIV, núm. 5823, 2003.
- IBAÑEZ GARCÍA, I.: “La bonificación objetiva para las viviendas de protección oficial”, *Quincena Fiscal*, núm. 1, 2011, pág. 125.
- LE BLANC, D.: “Economic Evaluation of Housing Subsidy Systems”. *World Bank Policy Research Working Paper 3529*, February, 2005.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A.: “Política impositiva y política de vivienda”. *CLM Economía*, núm.11, págs.203-204, 2008.
- MARTÍN DELGADO, J.M.: “Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución Española de 1978”, *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: “Algunas reflexiones sobre el hecho imponible de las tasas locales”, *Quincena Fiscal*, núm. 14, 2010.
- ONRUBIA, J. y SANZ SANZ, J.F.: “Análisis de los incentivos a la adquisición de vivienda habitual en el nuevo IRPF a través del concepto de ahorro fiscal marginal”. *Hacienda Pública Española*, núm.148, 1999.
- RAMOS PRIETO, J. y TRIGUEROS MARTÍN, M.J.: *Autonomía y suficiencia financiera local. La capacidad tributaria de las entidades locales*, CEMCI, 2013, pág. 88.

RAYA, J.M.: “La fiscalidad de la vivienda: una comparativa internacional”. www.iefweb.org/adf. Mayo de 2013.

ROSEN, H.S.: “Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity”. *Handbook of Public Economics*, vol.I, 1983.

RUIZ GARIJO, M.: “De vuelta con las tasas. Tres sentencias ilustrativas del estado actual de este tributo”, *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, num.2914, 2005.

SÁNCHEZ GALIANA, J.A.: “La necesaria reforma tributaria de las Haciendas Locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”, *Quincena Fiscal*, núm.9, 2010, pág. 60.

VVAA.: El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos. *Colección Actualidad*, núm.34, Centro de Estudios Andaluces.

VILLALIBRE FERNÁNDEZ, V.: “El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI”. *Estudios de Progreso*. Fundación Alternativas, núm.64, 2011.