

El derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y su apoyo por el ordenamiento tributario

Carlos Carbajo Nogal

Profesor Asociado de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de León. ccarn@unileon.es

Recibido
7 enero 2021

Aceptado
15 febrero 2021

PALABRAS CLAVE
Beneficios fiscales;
Fiscalidad de la
vivienda; Vivienda
vacía; Derecho
fundamental.

KEYWORDS
Fiscal benefits;
Housing taxation;
Empty house;
Fundamental right.

Resumen

La Constitución de 1978 en su Título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, consagra en el artículo 47 el derecho de todos a «disfrutar de una vivienda digna y adecuada», objetivo que puede alcanzarse introduciendo diferentes medidas en los ordenamientos tributarios estatal, autonómico y local que, como analizaremos, utilizan distintos beneficios fiscales en sus figuras impositivas para este fin. Asimismo, un tratamiento fiscal desincentivador de la vivienda vacía puede potenciar alcanzar este propósito.

The constitutional right to enjoy decent and adequate housing and its support by the tax system

Abstract

Title I of the 1978 Constitution, dedicated to fundamental rights and duties, enshrines in article 47 the right of everyone to "enjoy a decent and adequate home", an objective that can be achieved by introducing different measures in the state and regional tax laws and local that, as we will analyze, use different tax benefits in their tax figures for this purpose. Likewise, a disincentive tax treatment for empty homes can help achieve this end.

I. Introducción – II. Una aclaración necesaria: los regímenes de tenencia – III. Incentivos fiscales a la adquisición o alquiler de viviendas: 1. Beneficios fiscales a la compra de vivienda; 2. Tratamiento fiscal beneficioso al alquiler de vivienda: 2.1. Beneficios fiscales aplicables a los propietarios arrendadores; 2.2. Beneficios fiscales aplicables a los arrendatarios – IV. Desincentivos fiscales que afectan a las viviendas desocupadas – Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de los objetivos fundamentales que persigue el Estado del bienestar que diseña la Constitución de 1978, el acceso a la vivienda se ha convertido en un problema clave para la sociedad. Como reflejo de ello, nuestro Texto Constitucional, en su Título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, consagra en el artículo 47 el derecho de todos a «disfrutar de una vivienda digna y adecuada» lo que supone un reconocimiento expreso de la importancia que adquiere la vivienda en nuestro ordenamiento jurídico como el lugar en el que cada ciudadano desarrolla su vida personal, familiar y afectiva; el acceso a unas condiciones habitacionales dignas se convierte en un objetivo central en las conquistas sociales¹, vinculado necesariamente a las condiciones materiales de la existencia de la persona².

El mismo precepto constitucional contiene un mandato a los poderes públicos para que promocionen el acceso a la vivienda, facilitando las condiciones necesarias y estableciendo la normativa pertinente en aras a conseguir este objetivo³. En definitiva, la eficacia que llegue a tener este derecho constitucional dependerá de la acción de los poderes públicos.

Entendido que el acceso a una vivienda es un tema muy sensible que afecta a la totalidad de la población, esta cuestión tiene importantes implicaciones no sólo económicas y jurídicas, sino también sociológicas y políticas⁴. Y todavía más en un tiempo como el actual en el que, aunque parecía haberse superado la situación de crisis económica de los últimos años, el COVID-19 y el confinamiento obligado de la población la primavera pasada han demostrado la importancia de hacer efectivo y real este derecho para todos los ciudadanos.

Desde luego, la solución a este problema no va a ser fácil y, no puede venir de la mano de un sólo ámbito de actuación ni de un sólo nivel de gobierno. Es precisamente aquí donde el Derecho financiero se convierte en fuente de soluciones para lograr la efectividad de este derecho, y ello tanto desde el punto de vista de los ingresos públicos en lo que afecta a la tributación de la vivienda, como desde la perspectiva de las políticas de gasto público que llevan a cabo las diferentes Administraciones.

¹ Como derecho social se inserta en la categoría de la llamada “tercera generación de derechos” que reflejan, clarísimamente las conquistas sociales que se han logrado para la ciudadanía y que van más allá de los derechos tradicionales (Cfr. GREPPI, A.: “Los nuevos y los viejos derechos fundamentales”, *Derechos y libertades*, núm. 7, 1999, págs. 283 y ss.). No obstante, hay quien señala también que no estamos en presencia de un derecho, sino un mero mandato a los poderes públicos, eso sí, base del ejercicio de otros derechos fundamentales como el derecho a la intimidad personal y familiar a la inviolabilidad del domicilio... etc. (Vid. BELTRÁN DE FELIPE, M.: “Sinsentidos y paradojas de la vivienda”, *Congreso Internacional: Municipia Siglo XXI, Ciudadanía y Gobierno Local*, nov. 2004).

² HERRANZ CASTILLO, R.: “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución”, *La Ley*, núm. 5823, 2003, págs. 1 a 4.

³ Para PECES BARBA los derechos sociales, entre los que se encuentra el de acceso a la vivienda, suponen deberes para los poderes públicos que no encuentran derechos correlativos que supongan ventajas o beneficios directos para los sujetos individuales. (Vid. AAVV: *Curso de Derechos fundamentales. Teoría general.*, Ed. Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1995, pág. 369).

⁴ GARCÍA VAQUERO, V. y MARTÍNEZ, J.: *Fiscalidad de la vivienda en España*, núm. 506, Occasional Papers from Banco de España, que puede consultarse en Occasional Papers Homepage.

Precisamente la potencialidad que tiene nuestra rama del Derecho y, muy en particular, la relación entre la fiscalidad y la vivienda pretende centrar nuestras consideraciones en las que haremos un repaso de cómo los poderes públicos utilizan el ordenamiento tributario, a través de determinadas medidas y mecanismos, para preservar la finalidad última de garantizar el acceso de la ciudadanía al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Cierto es que no facilita conocer el estado de la cuestión la dispersión normativa existente que nos obliga a adentrarnos, siquiera someramente, en las medidas tributarias adoptadas por los tres niveles territoriales, el Estado, las Comunidades autónomas (en adelante, CCAA) y las Corporaciones locales (en adelante, CCLL); y ello no sin antes reflexionar acerca del verdadero contenido de este derecho constitucional que se enmarca en el carácter social de nuestro Estado de Derecho.

II. UNA ACLARACIÓN NECESARIA: LOS RÉGIMENES DE TENENCIA

Antes de analizar cómo el ordenamiento fiscal colabora con efectividad en que los ciudadanos consigan el derecho constitucional de “*disfrutar de una vivienda digna y adecuada*”, debemos reflexionar acerca de los regímenes de tenencia de la vivienda que existen en nuestro país⁵ en el que, tradicionalmente, ha habido una endémica preferencia de los españoles por el régimen de propiedad⁶.

Es importante destacar que desde el momento en que la Constitución en su artículo 1.1 define nuestro Estado como un Estado social, impone a los poderes públicos dotar de contenido a sus obligaciones con sus ciudadanos, entre las que nos interesa destacar especialmente la necesidad de avanzar en el establecimiento de mecanismos de protección y satisfacción del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada que, además, se convierte en la base del cumplimiento de otros derechos constitucionales fundamentales.

No obstante, el acceso a una vivienda digna se enmarca en un contexto muy complejo en el que inciden toda una serie de factores determinantes que van desde el elevado precio de la vivienda, al retroceso en la disponibilidad económica de muchas familias por la situación de crisis económica –más ahora en las actuales circunstancias derivadas de la pandemia– o a la inexistencia de un parque de viviendas en alquiler –o al menos en número suficiente–; por si fuera poco a lo anterior se une la existencia de un gran número de viviendas desocupadas.

⁵ Sobre las variables que inciden en los regímenes de tenencia de la vivienda desde el punto de vista económico puede verse RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, J.E.: *Análisis de las decisiones de tenencia y demanda de vivienda en España*. Tesis Doctoral, Curso 2005-2006. Servicio de publicaciones de la Universidad de la Laguna.

⁶ Cfr. ADAME MARTÍNEZ, P., CASTILLO MANZANO, J.I., LÓPEZ VALPUESTA, L.: “El Sector Público y la Inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España”, *Documentos IEF*, núm.17/04, IEF, 2004. Para el análisis de la evolución de los regímenes de tenencia en España en las últimas décadas remitimos a CARBAJO NOGAL, C.: *La fiscalidad de la vivienda en España: efectos jurídicos y económicos*, Universidad de Burgos, 2014, Cap. y también en “Cincuenta años de política fiscal en materia de vivienda”, *Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León*, núm. 14, 2012, págs. 169 y ss.

Todas estas circunstancias contribuyen a que la garantía que puedan ofrecer los poderes públicos el cumplimiento efectivo del artículo 47 de la CE no sea fácil, necesitando a medio y largo plazo de soluciones que conciten la colaboración de todos, ciudadanos y administraciones.

Y todo ello partiendo de la idea esencial de que el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada no se corresponde con el derecho a la propiedad de ésta última⁷, también especialmente protegido en el artículo 33 de la CE y pese a que en nuestro país sea el modelo mayoritariamente elegido. El artículo 47 de la CE es un garante, con independencia del título jurídico que los fundamente, idea que es importante para enjuiciar con fundamento las medidas fiscales adoptadas con el fin de coadyuvar a este derecho.

Esto implica que desde el punto de vista del ordenamiento tributario deban establecerse fórmulas que potencien todos los posibles regímenes de tenencia, y no solo la propiedad, como venía siendo lo más habitual al menos hasta que la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de Medidas de Reforma Económica estableciera en su Título II un régimen destinado al fomento del arrendamiento de viviendas, que dotó de un régimen específico a los inmuebles en alquiler para, según su Exposición de Motivos, «*dar respuesta a la acuciante demanda social de contar con un parque asequible de viviendas en alquiler, para facilitar así la movilidad geográfica de los trabajadores y el acceso a la vivienda de jóvenes e inmigrantes*».

En la misma línea y en fecha similar se introduce en el impuesto de sociedades el régimen especial de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas que en su momento supuso un importante incentivo para que aquellas empresas que optaban por el arrendamiento como fórmula de explotación de los inmuebles, en unas condiciones que pretendían claramente facilitar el acceso a la vivienda de los colectivos menos favorecidos.

Con posterioridad, la Ley 26/2009, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado de 2010⁸, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible⁹ llevaron a cabo, al menos en teoría, la total equiparación del tratamiento fiscal de la deducción por alquiler respecto de la deducción por inversión en vivienda, y ello sin olvidar el impulso que supuso a la política de alquiler mejorar el tratamiento fiscal de las rentas obtenidas por los arrendadores de inmuebles.

La desaparición de la deducción por compra de primera vivienda en el IRPF, que solo persiste de forma transitoria para las adquiridas antes de 2013, parece desincentivar el régimen de compra; no obstante, esta situación se equilibra por algunas Comunidades autónomas

⁷ Mantiene GARCÍA NOVOA que “*lo que se está queriendo garantizar, porque del texto constitucional se deduce un interés colectivo a ello, no es la vivienda en sentido físico, como objeto de propiedad, sino la vivienda entendida como “acción de alojarse”. Este interés colectivo debe traducirse en una orientación de la actuación de los poderes públicos tendente a la satisfacción de los intereses individuales sobre los bienes inmuebles o, lo que es lo mismo, en la garantía de las facultades de aprovechamiento de los bienes inmuebles en que el derecho a la vivienda consiste*” (Cfr. GARCÍA NOVOA, C.: “Tratamiento fiscal de la vivienda y derecho del usufructo en el IRPF”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 230, 1994, pág. 274).

⁸ BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2009.

⁹ BOE, núm.55 de 5 de marzo de 2011.

aprobando incentivos fiscales a la compra o rehabilitación de viviendas¹⁰, pero no es una medida que se adopte con generalidad.

No acaba aquí la actuación del legislador estatal sino que en 2015 reforma de nuevo el IRPF mediante la Ley 26/2014, de 27 de noviembre¹¹, que minora el régimen de estímulos tributarios que estaban previstos con respecto a la tenencia de la vivienda habitual, en concreto, modificando la deducción por alquiler de la vivienda habitual, la reducción de los rendimientos inmobiliarios que se aplican los propietarios por la vivienda en alquiler y el régimen de exención de las ganancias patrimoniales por la venta de la vivienda habitual¹².

En años posteriores, también se han retocado otros impuestos como el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (en adelante, ITPAJD) con medidas que han pretendido favorecer el acceso a la vivienda digna a través de alquileres asequibles, a lo que se une que las Administraciones autonómicas y locales también han intentado regular, y siguen haciéndolo, lo que afecta a las viviendas desocupadas como una suerte de incentivo que potencie también el alquiler.

En todo caso, y si se quiere contribuir a solucionar el problema de la vivienda, resulta en nuestra opinión primordial la equiparación del tratamiento de todos los regímenes de tenencia para cumplir el mandato constitucional que garantiza a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna, ya sea en propiedad, ya en alquiler tratando ambas opciones con neutralidad; en otras palabras, se debe facilitar el acceso a la vivienda en propiedad, sin que ello obstaculice potenciar los alquileres en la medida en el convencimiento de que ambas opciones, lejos de ser incompatibles, resultan complementarias en el objetivo final de potenciar el acceso a una vivienda digna y adecuada que garantiza la CE.

Por eso precisamente las repuestas que puedan dar los poderes públicos a nivel estatal, autonómico y local desde la fiscalidad deben avanzar en ambos frentes, con mecanismos que potencien la consecución del mismo. Vamos a hacer un somero repaso por las medidas fiscales actualmente vigentes que resultan más llamativas en cada uno de los ámbitos territoriales, para ver cómo ayudan en la consecución de este derecho constitucional.

¹⁰ Sobre este particular remitimos a MATA SIERRA, M.T. y CARBAJO NOGAL, C.: “Rehabilitación y fiscalidad de la vivienda”, *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, A.B. Casares Marcos (Coord.), T. Quintana López (Dir.), 2016, págs. 537 y ss.

¹¹ Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica 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 Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, BOE núm. 288, de 28 de noviembre.

¹² PATÓN GARCÍA, G.: “Nuevo régimen tributario de la vivienda habitual Cambio de tendencia en la política fiscal de la vivienda en el IRPF”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm.12/2014, que puede verse en <http://www.revista.uclm.es/index.php/cesco> (consultado el 30 noviembre de 2020).

III. INCENTIVOS FISCALES A LA ADQUISICIÓN O ALQUILER DE VIVIENDAS

A la hora de hablar de las medidas de promoción que pueden llevar a cabo los poderes públicos a través de sus políticas fiscales que potencien la consecución del mandato constitucional del artículo 47 vamos a utilizar la doble perspectiva que imponen los diferentes regímenes de tenencia, compra o alquiler. De esta forma, comentaremos primero de los beneficios fiscales que existen a la compra de una vivienda (y brevemente a otros tipos de adquisición) y después del tratamiento fiscal ventajoso del arrendamiento.

1. Beneficios fiscales a la compra de vivienda

Lo primero que debemos aclarar es que en la adquisición de vivienda inciden dos grandes impuestos de naturaleza estatal, el Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA) y el ITPAJD, impuesto éste último totalmente cedido a las CCAA, lo que dependerá de que la vivienda que se adquiera sea nueva o bien se trate de y una vivienda de las llamadas de segunda mano (o lo que es lo mismo, que ha estado sujeta a más de una transmisión).

En el caso de que se trate de una vivienda de nueva construcción la compra se encuentra sujeta por un lado al IVA y también al ITPAJD en el hecho imponible de Actos Jurídicos Documentados (en adelante, AJD). Es importante destacar que en el caso del IVA aplicable a la compra de vivienda, en vez de tributar al tipo normal actualmente vigente del 21% se aplica el tipo reducido del 10%, que incluso llega al 4% en el caso de que se trate de viviendas de protección oficial o de promoción pública¹³, lo que en sí mismo supone un importante beneficio fiscal consistente en una aminoración del tipo impositivo que tendrá un claro reflejo en la cuota tributaria que deberá asumir quien adquiera la vivienda.

En cuanto a la aplicación del Impuesto de AJD a la compra de obra nueva, al tratarse de un impuesto totalmente cedido, el tipo dependerá de cada CCAA ya que cada una puede ejercer sus competencias normativas aprobando tipos impositivos de entre el 1,5%, en los casos de Castilla-León, Extremadura, Andalucía, Aragón..., el 0,7% de Madrid, o incluso un tipo cero en el País Vasco. Hasta hace no mucho se aplicaba también al adquirente en el caso de que la vivienda se financiara con un préstamo hipotecario el AJD que, debido ante la controversia zanjada por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 15 de marzo de 2018¹⁴, asumen las entidades bancarias a partir del Decreto-ley 17/2018, de 8 de noviembre¹⁵.

En el caso en el que lo que se adquiera sea una vivienda que haya estado sujeta a segundas y posteriores transmisiones, resulta de aplicación el ITPAJD, en concreto el hecho imponible

¹³ Art. 91.1.7 y 91.2.6, respectivamente, de la Ley 37/1992, 28 de diciembre del impuesto sobre el valor añadido (LIVA) publicada en el BOE, núm. 312, del 29 de diciembre.

¹⁴ Que se analizan por NICOLAU, N y YUS, M.: “Análisis de las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo (Recursos 1211/2017 y 1518/2017), La obligación de pago del AJD recae sobre el prestatario, Cuatrecasas, 3 de abril de 2018 (consultado el 26 de noviembre de 2020) https://www.cuatrecasas.com/es/publicaciones/analisis_de_las_sentencias_del_tribunal_supremo_de_15_de_marzo_de_2018_recursos_12112017_y_15182017_la_obligacion_del_pago_de_ajd_e_n_la_constitucion_de_hipotecas_recae_sobre_el_prestatario.html

¹⁵ BOE, núm. 271, de 9 de noviembre.

correspondiente a transmisiones patrimoniales que se abona en la CCAA en la que esté situado el inmueble. Ciertamente es que muchas administraciones territoriales aplican beneficios fiscales propios en el caso de adquirir una vivienda, bien porque su destino sea el de ser la habitual del comprador o bien vinculados a la edad de este último, el número de habitantes del municipio en el que se encuentra, o la condición de familia numerosa, entre otros... Estas circunstancias determinan la sujeción a tipos impositivos reducidos respecto al tipo normal que oscila entre el 6 y el 10% del valor del inmueble lo que, en definitiva, supone de nuevo la aplicación de ventajosas tributarias en la adquisición de esa vivienda.

Ya sea nueva o de segunda mano, en el IRPF se contempla otro beneficio fiscal consistente en una deducción por vivienda habitual que, no obstante, sólo pueden aplicarse algunos contribuyentes, ya que la normativa establece que sólo tendrán derecho a aplicar la deducción por inversión en vivienda habitual por las cantidades satisfechas en el período de que se trate los contribuyentes que hubieran adquirido su vivienda habitual, o satisfecho cantidades para la construcción de la misma, con anterioridad a 1 de enero de 2013; a ello se añade que para poder aplicar el régimen transitorio que contempla la LIRPF se exige que los contribuyentes hayan practicado la deducción por dicha vivienda en 2012 o en años anteriores, por lo que sólo pueden hacerlo quienes cumplan estos requisitos.

No obstante, y como apuntamos con anterioridad, algunas CCAA contemplan deducciones a la adquisición de vivienda aplicables en la parte cedida del impuesto; a la de carácter general, consistente en que los contribuyentes que hubieran adquirido su vivienda antes de uno de enero de 2013 se deduzcan también la cuantía correspondiente en la cuota autonómica del impuesto, se han ido sumando otras específicas de cada CCAA¹⁶ como, por ejemplo, la que contempla Baleares que actualmente ofrece una deducción del 50% de la inversión que se realice para mejorar la calidad y sostenibilidad de la vivienda siempre que ésta constituya la vivienda habitual del propietario o del inquilino. La base máxima establece un límite de 10.000 euros anuales y se refiere a mejoras que tengan que ver con la generación o el uso de energías renovables (como sería el caso de la instalación de paneles solares, calefacciones ecológicas...) o de mecanismos que favorezcan el ahorro de agua, exigiéndose que, en todo caso, dichas inversiones mejoren al menos en un nivel la calificación de la eficiencia energética de la vivienda. Si se cumplen estos requisitos, el contribuyente puede aplicarse la deducción, eso sí, condicionada a que su base imponible no supere los 30.000 euros en tributación individual o los 48.000 euros en la conjunta¹⁷.

Otro ejemplo llamativo lo encontramos en la Comunidad Valenciana que contempla varias deducciones relacionadas bien con la adquisición de la vivienda habitual por jóvenes iguales

¹⁶ Aunque nos limitaremos a poner algunos ejemplos en el texto, la totalidad de medidas aplicables puede verse en el Libro electrónico de la fiscalidad autonómica que todos los años edita la AEAT y que puede consultarse en la página web de la AEAT, en concreto en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonómica/Cap%C3%ADulo%20IV%20Tributaci%C3%B3n%20Auton%C3%B3mica%202020.pdf>

¹⁷ Art. 3 del Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones de la Comunidad autónoma de les Illes Balears en materia de tributos cedidos por el Estado (BOE, núm. 160 de 2 de julio de 2014) en medida que se introdujo por la Disposición Final Segunda.5 de la Ley 13/2014 y cuya redacción se actualiza por la Disposición Final Segunda de la Ley 13/2017.

o menores de 35 años y discapacitados, a quienes se deja deducir, respectivamente, el 5% de las cantidades satisfechas, siendo ambas compatibles¹⁸, bien con la conservación o mejora de la calidad, sostenibilidad y accesibilidad de la vivienda¹⁹, todas ellas con requisitos concretos que afectan a la base de los contribuyentes o al tipo de actuación a efectuar.

Asimismo, otras CCAA, como es el caso de la Rioja, además de deducciones vinculadas a la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual por jóvenes (en este caso menores de 36 años)²⁰ o a la adaptación de la vivienda habitual por motivos de discapacidad²¹, añade otro tipo de deducción del 5%, con un máximo de 452 euros, por el importe satisfecho por la compra, construcción o rehabilitación de una vivienda habitual que se sitúe en ciertas localidades pertenecientes a la categoría de los denominados en la propia norma “*pequeños municipios*”²². La potenciación del mundo rural lleva también a esta CCAA a contemplar una deducción para la adquisición o rehabilitación de segundas viviendas en ese mismo entorno que llega al 8% de las cantidades invertidas con un límite de 450, 76 euros²³.

En el caso de Castilla y León, se contempla una deducción aplicable a la primera vivienda habitual por jóvenes menores de 36 años²⁴ que sea de nueva construcción o rehabilitación, calificada como actuación protegible, situada en poblaciones que en el momento de la adquisición o rehabilitación de la vivienda tengan menos de diez mil habitantes, o de tres mil

¹⁸ Vid. respectivamente el artículo 4.1 K), e I) de la Ley 13/1997 de 23 de diciembre por la que se regula el tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos (BOE, núm. 83, de 7 de abril de 1998).

¹⁹ Art. 4.1 W) de la Ley 13/1997, ya citada, en la que se introduce esta deducción por el art. 42 de la Ley 12/2004, y cuya redacción actual, en vigor desde 2017, se realiza por la Ley 13/2016.

²⁰ En el caso de adquisición o construcción, del 3 % de las cantidades satisfechas que se eleva hasta el 5 % cuando la base liquidable general del IRPF no excede de 18.030 euros en tributación individual o 30.050 euros en conjunta, siempre que la base liquidable del ahorro no supere los 1.800 euros. Se deben cumplir los requisitos para tener derecho a la deducción estatal por inversión en adquisición o construcción de vivienda habitual establecidos en los apartados 1, 2 y 3 de la Disposición Transitoria Decimoctava de la LIRPF y que se regula en la Disposición Transitoria Primera, b) Ley 10/2017, de 27 de octubre por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad autónoma de la Rioja en tributos propios y tributos cedidos (BOE, núm. 289 de 28 de noviembre de 2017). Actualizado por el art. 1 cuatro de la Ley 2/2020. En el caso de rehabilitación del 5% ampliable hasta el 7%. Con los mismos límites anteriores y regulada en la Disposición Transitoria Primera. a) de la Ley 10/2017, ya mencionada, recientemente modificada por art. 1. Tres Ley 2/2020.

²¹ Del 15% de las cantidades invertidas siempre que se cumplan los requisitos para tener derecho a la deducción estatal y que las obras estén certificadas mediante informe técnico emitido por el órgano competente como necesarias para la accesibilidad y comunicación sensorial que faciliten el desenvolvimiento digno y adecuado de las personas con discapacidad (Disposición Transitoria Primera d) de la Ley 10/2017, ya mencionada, en medida regulada por primera vez en art. 2.e Ley 6/2015 que entró en vigor en 2016).

²² Art.32.2 de la Ley 10/2017, de 27 de octubre, ya citada, en redacción actual del art. 1 dos de la Ley 2/2020.

²³ Disposición Transitoria primera letra C) de la Ley 10/2017, de 27 de octubre, ya citada.

²⁴ Puede verse regulada en el artículo 7.1 del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos (BOCYL, de 18 de septiembre de 2013) y su redacción actual dada por art. 1º.1 Ley 2/2017, regulada por primera vez en el art. 7 Ley 9/2004).

si está situado a menos de treinta kilómetros de la capital; y ello siempre que la vivienda tenga un valor, a efectos del impuesto que grave su adquisición, menor de 135.000 euros, y que la base imponible total, menos el mínimo personal y familiar, no supere los 18.900 euros en tributación individual y 31.500 euros en tributación conjunta cuando la adquisición se realice a partir de 1 de enero de 2005. Dicha deducción consistirá en el 15% de la cuantía empleada con la base máxima de esta deducción será 9.040 euros.

Asimismo, se contempla conjuntamente una deducción por inversión en instalaciones medioambientales y/o de adaptación a discapacitados en la vivienda habitual consistente en el 15% de las cantidades invertidas con un máximo de 20.000 euros en la rehabilitación de viviendas situadas en la Comunidad de Castilla y León que constituyan o vayan a constituir la vivienda habitual del contribuyente²⁵. Se aplica concretamente a la instalación de paneles solares, a fin de contribuir a la producción de agua caliente sanitaria demandada por las viviendas, en un porcentaje, al menos, del 50% de la contribución mínima exigible por la normativa técnica de edificación aplicable; a cualquier mejora en los sistemas de instalaciones térmicas que incrementen su eficiencia energética o la utilización de energías renovables; a la mejora de las instalaciones de suministro e instalación de mecanismos que favorezcan el ahorro de agua, así como la realización de redes de saneamiento separativas en el edificio que favorezcan la reutilización de las aguas grises en el propio edificio y reduzcan el volumen de vertido al sistema público de alcantarillado.

En cuanto a las obras e instalaciones de adecuación necesarias para la accesibilidad y comunicación sensorial que facilite el desenvolvimiento digno y adecuado de uno o varios ocupantes de la vivienda que sean discapacitados, siempre que éstos sean el sujeto pasivo o su cónyuge o un pariente, en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad, hasta el tercer grado inclusive.

Sirvan de muestra estos ejemplos, que se repiten de forma similar en las medidas tributarias adoptadas por las restantes CCAA, para conocer cuál ha sido el ejercicio de sus competencias normativas en materia tributaria que han hecho estos entes territoriales para fomentar el derecho de acceso a la vivienda, en este caso en propiedad²⁶, que, además, se ven complementadas con otras posibles ayudas o subvenciones con el mismo fin y que no son objeto de este estudio²⁷. No obstante, como veremos de inmediato, ello no obsta a que también sean muchas las medidas que se han tomado desde el ámbito autonómico para fomentar el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler.

²⁵ Artículo 7.2 TR aprobado por Decreto Legislativo. 1/2013, ya citado, cuya redacción actual fue dada por art. 1º.1 Ley 2/2017.

Se exige que la rehabilitación de la vivienda cumpla los requisitos establecidos en la normativa reguladora del IRPF para la aplicación de la deducción por rehabilitación de vivienda habitual y que se cuente con el previo reconocimiento por el órgano competente de que la actuación se halla incluida en los planes de rehabilitación de vivienda de la Comunidad de Castilla y León.

²⁶ Sobre los impuestos locales que inciden en la vivienda en propiedad remitimos a nuestro trabajo CARBAJO NOGAL, C.: “La vivienda en propiedad como objeto imponible en el ámbito tributario local”, *Tributos locales*, núm. 95, 2011, págs. 129 y ss.

²⁷ Por ejemplo, la Junta de Castilla y León dedica 4,5 millones de euros a la rehabilitación de 1.229 viviendas a través de diferentes ayudas (Puede verse en más detalles en <https://www.lavanguardia.com/vida/20190408/461521655030/unos-45-millones-incentivaran-la-rehabilitacion-de-1229-viviendas-en-cyl.html>)

Por último, y sin adentrarnos en ello, debemos señalar que respecto a otros impuestos como el de Sucesiones y Donaciones (en adelante, ISD) las CCAA introducen también ventajas fiscales al tratamiento fiscal de la adquisición *mortis causa* o *inter vivos* de la vivienda habitual, que se plasman en muchos casos en la mejora de las reducciones estatales que contempla este impuesto, bien ampliando su porcentaje, bien los sujetos a los que resulta aplicables las mismas, bien aumentando el límite estatal del valor de la vivienda. A ello se añade que muchas CCAA han optado por establecer reducciones propias que obedecen a circunstancias sociales o económicas propias que benefician a menores o discapacitados, por ejemplo, o a la transmisión de bienes pertenecientes al patrimonio histórico o cultural y, en casos puntuales, se favorece la transmisión *mortis causa* de viviendas protegidas con una reducción del 100%.

Como se ve existe una gran disparidad que también se observa en las adquisiciones *inter vivos* en las que algunas CCAA optan por aplicar bonificaciones en la cuota del 99% a las adquisiciones lucrativas que se formalicen en documento público siempre que el adquirente sea descendiente o adoptado, cónyuge, ascendiente o adoptante del donante, como ocurre en Castilla y León, Madrid o Valencia, a por la utilización de distintas reducciones propias que, como en el caso precedente, responden a las circunstancias sociales o económicas de la Comunidad Autónoma que las implanta y que habrán de tenerse en cuenta en cada caso, dependiendo donde esté situada la vivienda.

2. Tratamiento fiscal beneficiosos al alquiler de vivienda

Como ya hemos señalado, en los últimos años los poderes públicos fomentan el derecho de los ciudadanos al acceso a una vivienda digna y adecuada a través de un tratamiento fiscal favorecedor del alquiler lo que se traduce en la existencia de beneficios tributarios que afectan tanto a los arrendatarios como a los arrendadores en el ámbito estatal, autonómico e incluso local.

2.1. Beneficios fiscales aplicables a los propietarios arrendadores

Lo primero que debemos distinguir es si el arrendador es una empresa o bien una persona física, ya que en ambos casos inciden impuestos diferentes.

Si se trata de empresas o entidades que se dediquen como actividad económica principal al arrendamiento de viviendas pueden sujetarse opcionalmente a un régimen tributario especial en el Impuesto sobre Sociedades (en adelante, IS) que encontramos en el Título VII, Capítulo III, del TRLIS²⁸, en concreto en los artículos 48 y 49. Para someterse al mismo, los requisitos son que el número de viviendas arrendadas u ofrecidas en arrendamiento²⁹ sea en todo momento igual o superior a ocho, pudiendo ser construidas, adquiridas o promovidas por la

²⁸ Ley 27/2014, de 27 de noviembre del Impuesto sobre Sociedades (BOE, núm.288, de 28 de noviembre).

²⁹ Se asimilan a viviendas el mobiliario, los trasteros, los parkings (con el máximo de dos) y se excluyen los locales de negocios.

sociedad; que las viviendas permanezcan arrendadas u ofrecidas en arrendamiento³⁰ durante al menos tres años³¹; que las actividades de promoción inmobiliaria y de arrendamiento sean objeto de contabilización separada para cada inmueble adquirido o promovido. En el caso de entidades que desarrollen actividades complementarias a la actividad económica principal de arrendamiento de viviendas, que al menos el 55% de las rentas del período impositivo, excluidas las derivadas de la transmisión de los inmuebles arrendados una vez transcurrido el período mínimo de mantenimiento, o alternativamente del valor del activo de la entidad sea susceptible de generar rentas que tengan derecho a la bonificación³².

En principio, es necesario que la entidad disponga de medios materiales y personales, considerándose que en el arrendamiento de inmuebles se realiza actividad económica cuando se utilice, al menos, una persona empleada con carácter laboral y jornada completa³³; no obstante, la Administración ha interpretado que se cumple el requisito si se cede la gestión de actividad de arrendamiento a terceros que disponen de esa organización de medios personales que son necesarios para desarrollar tal actividad.

La parte de la cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas del arrendamiento de viviendas que cumplan los requisitos exigidos para la aplicación de este régimen tendrá una bonificación del 85% con carácter general, o del 90% si arrendatario es discapacitado y en la vivienda se han realizado obras e instalaciones de adecuación³⁴. Por ello el tipo efectivo será del 3,75%³⁵.

³⁰ Se entiende por arrendamiento de viviendas el definido en el artículo 2.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU). Importante destacar que la vivienda debe tener el carácter de permanente para el arrendatario y, por tanto, quedan excluidas las viviendas que se destinen a satisfacer necesidades temporales.

³¹ Este plazo se computará, si las viviendas pertenecen a la entidad antes de acogerse al régimen, desde la fecha de inicio del período impositivo en que se comunique la opción por el régimen, siempre que a dicha fecha la vivienda estuviera arrendada; y en caso contrario, desde la fecha en que las viviendas fueron arrendadas por primera vez por ella. El incumplimiento de este requisito implicará para cada vivienda, la pérdida de la bonificación que hubiera correspondido.

³² La LIS establece algunas incompatibilidades con la aplicación de los siguientes regímenes especiales: Agrupaciones de interés económico, UTEs y sociedades de capital-riesgo, Instituciones de inversión colectiva, Minería e investigación y explotación de hidrocarburos. Las entidades a las que les sean de aplicación los incentivos fiscales para las PYMES podrán optar entre aplicar dichos incentivos o aplicar el régimen de arrendamiento de viviendas.

³³ Una reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (ECLI ES:TS: 2020:3047) reitera por segunda vez este año, y sienta jurisprudencia, que la aplicación del régimen fiscal especial de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas no está condicionada a tener una persona empleada para la ordenación de la actividad económica de alquiler de inmuebles, requisito que esgrimía la AEAT para no permitir la aplicación de este régimen especial y en especial los beneficios fiscales inherentes al mismo.

³⁴ La base de bonificación es la parte de cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas del arrendamiento de viviendas que cumplan los requisitos y la renta bonificada el ingreso íntegro obtenido minorado en los gastos directamente relacionados con la obtención de dicho ingreso y la parte de los gastos generales que correspondan proporcionalmente al citado ingreso.

³⁵ Esta bonificación es incompatible con la reserva de capitalización. Tampoco es aplicable a la renta generada en la transmisión de las viviendas, cuando la entidad distribuya dividendos y el socio sea persona jurídica habrá que diferenciar si es con cargo o no las rentas a las que haya resultado de aplicación la bonificación y la exención prevista en el artículo 21 de la LIS se aplicará sobre el 50%

Asimismo, este régimen beneficioso se completa con lo dispuesto en el artículo 91.dos.1. Sexto de la LIVA que prevé, en su segundo párrafo, la aplicación del tipo impositivo reducido del 4% a las entregas de las viviendas que sean adquiridas por las entidades que apliquen el régimen especial previsto en los artículos 48 y 49 de la LIS, siempre que a las rentas derivadas de su posterior arrendamiento les sea aplicable la bonificación establecida en los artículos citados; para ello, la entidad adquirente deberá comunicar al sujeto pasivo, con anterioridad al devengo de la operación, que tiene derecho a aplicar el régimen especial y de que a las rentas derivadas de su posterior arrendamiento les es aplicable la bonificación. Tales circunstancias podrán acreditarse mediante una declaración escrita firmada por el referido destinatario dirigida al sujeto pasivo, en la que se haga constar, bajo su responsabilidad, su cumplimiento.

Por otro lado, y para los propietarios personas físicas, los rendimientos derivados del arrendamiento de viviendas pueden beneficiarse de una reducción del 60%³⁶, establecida en el artículo 23.2 de la Ley 35/2006 que regula el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante LIRPF) siempre que los inmuebles arrendados se destinen a vivienda de una persona física³⁷ y ello sin olvidar otras ventajas que contempla el mismo impuesto, como que los propietarios, a la hora de calcular dichos rendimientos, podrán descontarse las tasas o impuestos que incidan sobre la vivienda como el vado o la tasa por recoger basura- el interés que se produce por créditos abonados al comprar la casa, los gastos para que se formalice el arrendamiento y defensa en cosas de nivel jurídico, los gastos de seguro del hogar, lo destinado a agua, luz, teléfono, etcétera.

Otro incentivo fiscal que resulta llamativo por su actualidad es que, como consecuencia de la COVID-19, y si durante el período correspondiente al estado de alarma (y aquel al que se extienda la crisis) el propietario hubiera aplicado una reducción, incluso total, sobre el precio del alquiler pactado, el rendimiento íntegro del capital inmobiliario correspondiente a los periodos a los que afecte será el correspondiente a los nuevos importes acordados por las partes, resultando aplicable la reducción por arrendamiento de vivienda del 60%³⁸.

A esta reducción en la parte estatal del impuesto habrán de sumarse algunas deducciones autonómicas que también abundan en potenciar el mercado de alquiler y con ello, en facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada por parte de algunos ciudadanos. Valga como muestra la que contempla Castilla y León en la parte autonómica del impuesto del 15% de

de su importe. Todo ello exige un minucioso control por parte de la entidad que reparte dividendos o reservas.

³⁶ Desde 2015 ya no se aplica la reducción del 100 por 100 para los arrendatarios menores de 30 años, siendo la reducción aplicable, en cualquier caso, y siempre que el inmueble se destine a vivienda de persona física, el 60 por 100 sobre los rendimientos obtenidos.

³⁷ Aunque la aplicación de esta reducción ha venido siendo denegada por la Administración cuando el arrendatario del inmueble es una persona jurídica, incluso en los supuestos en que su destino fuese el de vivienda habitual de empleados de la compañía, esta postura ha sido modificada por el Tribunal Económico-Administrativo Central mediante una resolución para unificación de la doctrina de 8 de septiembre de 2020 en la que considera aplicable la reducción, con indiferencia que el arrendatario del inmueble sea persona física o jurídica. La resolución recoge los pronunciamientos que, aunque minoritarios, habían emitido algunos Tribunales Superiores de Justicia como los de Cataluña, Galicia y Madrid.

³⁸ Cfr. Consulta de la DGT de 21 de abril de 2020 (V0985/2020).

las cantidades invertidas en rehabilitar viviendas situadas en poblaciones de menos de diez mil habitantes, o de tres mil, si están situadas a menos de treinta kilómetros de la capital, siempre que la vivienda tenga un valor menor de 135.000 euros y se destine en el plazo de los cinco años siguientes a ser alquilada a personas distintas del cónyuge, ascendientes, descendientes o familiares hasta el tercer grado de parentesco del propietario de la vivienda, y que el importe del alquiler mensual no supere los 300 euros y que la fianza legal se deposite conforme establezca la normativa aplicable, siendo la base máxima de esta deducción 20.000 euros³⁹. Insistimos en que este tipo de beneficios resultan comunes en este ámbito territorial por lo que, en cada caso concreto habrá que determinar cuáles resultan aplicables.

2.2. Beneficios fiscales aplicables a los arrendatarios

En cuanto a los beneficios tributarios aplicables a los inquilinos, debemos señalar que existen diferentes deducciones en el IRPF pensados para ellos, tanto de carácter estatal y autonómico. En cuanto al tramo estatal, la deducción por alquiler de la vivienda habitual prevista en el artículo 68.7 de la Ley del IRPF se suprimió con efectos 1 de enero de 2015, si bien se establece un régimen transitorio que permite que los contribuyentes que hubiesen formalizado el alquiler antes de dicha fecha y vinieran disfrutando de ese beneficio fiscal puedan continuar practicando la deducción en los periodos impositivos en los que, como consecuencia de su prórroga, se mantenga la vigencia del contrato de arrendamiento. El importe de la deducción de dicho régimen transitorio consiste en el 10,05% de las cantidades satisfechas en el período impositivo por el alquiler de su vivienda habitual, siempre que su base imponible sea inferior a 24.107,20 euros anuales (sin superarlos) y siendo la base máxima de esta deducción es de 9.040 euros anuales, cuando la base imponible sea igual o inferior a 17.707,20 euros anuales o de $9.040 - [1,4125 \times (BI - 17.707,20)]$, cuando la base imponible esté comprendida entre 17.707,20 y 24.107,20 euros anuales.

Los inquilinos también podrán aplicar la deducción por alquiler de vivienda habitual que, en su caso, hubiese aprobado su CCAA que, en cada caso, estará ligada a una serie de requisitos específicos que habrán de cumplirse para obtener esta ventaja fiscal. En prácticamente todos los casos se aplican determinados límites a la base, fijando después diferentes cuantías y porcentajes. Otros requisitos que inciden en este tipo de deducciones autonómicas tienen que ver con la edad de los inquilinos, a los que se exige ser menores de 35 o 36 años, o incluso, en el País Vasco, se tiene en cuenta la condición de familia numerosa⁴⁰; también favorece que la vivienda habitual arrendada se encuentre en el medio rural.

A título de ejemplo, en la Comunidad autónoma andaluza se establece que los menores 35 años podrán desgravar un 15% del alquiler hasta 500 euros siempre que su base liquidable

³⁹ Artículo 7.3 del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, ya citado, en el que se introduce esta medida en la redacción dada por art. 1º.1 Ley 2/2017.

⁴⁰ En País Vasco la deducción por alquiler es del 20% con carácter general hasta 1.600 euros y del 25% hasta 2.000 euros para menores de 30 años. Las familias numerosas también pueden desgravar el 25% con un máximo de 2.000 euros.

general y del ahorro sea menor de 19.000 euros en tributación individual y 24.000 euros en tributación conjunta⁴¹.

Por su parte en Aragón la deducción por alquiler de vivienda está limitada a casos de dación en pago en los que, además, se firme un contrato de alquiler con opción a compra, caso en el que se podrá aplicar una desgravación del 10% de las cantidades destinadas al alquiler sobre una base máxima de 4.800 euros. Para poder acceder a esta ventaja fiscal la base liquidable general no podrá superar los 15.000 euros en tributación individual ni los 25.000 euros en conjunta⁴².

En el caso de Asturias, se contemplan dos deducciones de forma que, por un lado, pueden deducirse un 10% del alquiler hasta un máximo de 455 euros con carácter general con el límite de 455 euros, siempre que la suma de la base imponible general y del ahorro no exceda de 25.009 euros en tributación individual o de 35.240 euros en conjunta y que las cantidades satisfechas excedan del 10% de la renta del periodo impositivo sin que resulte compatible en este caso la compensación por arrendamiento de vivienda prevista en la normativa estatal⁴³; por otro se deducirá un 15% con límite de 606 euros si la vivienda está en el medio rural⁴⁴.

Por último, y sin pretender ser exhaustivos, en Castilla y León se aplica una deducción por el alquiler de la vivienda habitual de un 20%, hasta un máximo de 459 euros, siempre que el contribuyente tenga menos de 36 años y que la base imponible total menos el mínimo personal y familiar no sea superior a 18.900 euros en tributación individual ni a 31.500 euros en tributación conjunta sin que proceda la deducción cuando sea de aplicación la compensación por arrendamiento de vivienda habitual. Esta deducción se eleva al 25%, con el límite de 612 euros cuando la vivienda este situada en poblaciones que en el momento de la adquisición o rehabilitación de la vivienda tengan menos de diez mil habitantes, o de tres mil, si está situado a menos de 30 km de la capital⁴⁵.

Con distintas condiciones o requisitos este tipo de deducciones se repiten en todas las CCAA, y ello sin olvidar que estos Entes territoriales igual que el Estado, pueden contemplar también ayudas al alquiler en forma de subvenciones que, eso sí, deberán incluirse a la hora de tributar por el impuesto.

⁴¹ Art. 7 del Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2018, ya citado, en redacción actual dada por artículo primero tres de la Ley 11/2010.

⁴² Art. 110-12 Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos (BOE, núm. 128 de 28 de octubre de 2005) introducido por art. 1.9 Ley 10/2012, vigor 2013, redacción actual dada por art. 1.7 Ley 14/2014.

⁴³ Art. 7.1 Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2014, regulada por primera vez en el art. 11 Ley 15/2002.

⁴⁴ Art. 7.2 TR aprobado por Decreto Legislativo 2/2014, regulada por primera vez en el art. 12 Ley 6/2003.

⁴⁵ Art. 7.4 Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, ya citada, en redacción actual dada por art. 1º.3 Ley 7/2017.

Pues bien, además de lo señalado hasta aquí, debemos añadir que el Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo de medidas fiscales urgentes en materia de vivienda y alquiler⁴⁶ contiene algunas herramientas para mejorar el acceso a la vivienda y favorecer el alquiler asequible destacando lo que afecta a dos impuestos, uno cedido a las CCAA, el ITPAJD, y otro local, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI).

En cuanto al primero de ambos impuestos establece una nueva exención en el apartado 26 del artículo 45.I.B), en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas, para la suscripción de contratos de arrendamiento de vivienda para uso estable y permanente a los que se refiere el artículo 2 de la LAU (es decir, el arrendamiento que recae sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario).

Asimismo, se introducen modificaciones en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), que en el IBI incorpora algunas medidas favorecedoras del mercado de alquiler de vivienda que afectan a la supresión por parte de Administraciones o entes u organismos públicos de la obligación de repercutir el IBI al arrendatario en el supuesto de alquiler de inmueble de uso residencial con renta limitada por una norma jurídica⁴⁷. También se faculta a los Ayuntamientos para establecer, mediante ordenanza fiscal, una bonificación en la cuota del impuesto de hasta el 95% para las viviendas sujetas a alquiler a precio limitado por una norma jurídica, añadiendo para ello el apartado 6 en el artículo 74 del TRLRHL.

IV. DESINCENTIVOS FISCALES QUE AFECTAN A LAS VIVIENDAS DESOCUPADAS

Para concluir, ya muy brevemente, consideramos que el legislador puede potenciar el derecho de acceso de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada a través de otro tipo de medidas fiscales de carácter contrario a las analizadas hasta aquí porque sirven, precisamente, para desincentivar la tenencia de viviendas desocupadas o vacías⁴⁸. Este tipo de decisiones que tienen una *vis* política evidente, las vamos a encontrar en impuestos estatales, autonómicos y locales⁴⁹.

Respecto a los primeros debe traerse a colación el artículo 85 de la LIRPF que establece el denominado “*régimen de imputación de rentas inmobiliarias*” a cuyo tenor, en relación con

⁴⁶ BOE de 5 de marzo de 2019 que además recoge las medidas contempladas en el Real Decreto-Ley 21/2018, de 14 de diciembre, que no se convalidó por el Congreso.

⁴⁷ Modificando para ello el apartado 2 del artículo 63 del TRLRHL.

⁴⁸ RUIZ GARIJO, M.: “Derecho a una vivienda e impuestos autonómicos sobre viviendas vacías en España. Una perspectiva constitucional”. *Crónica tributaria*, núm. 161, 2016 Consultado el [30-11-2020] en la base de datos de [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5807360>] y ORÓN MORATAL, Germán. “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas”. *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 9, 2016, págs. 175 a 200.

⁴⁹ URBANO SÁNCHEZ, L.: “La tributación de la vivienda vacía en el ámbito autonómico y local. Algunas reflexiones a la luz del artículo 6.3 LOFCA”. *Revista andaluza de administración pública*. núm. 96, 2016, págs. 127 a 164.

determinados inmuebles urbanos, así como rústicos, excluida la vivienda habitual y el suelo no edificado, tendrán la consideración de renta imputada la cantidad que resulte de aplicar el 2% al valor catastral, determinándose proporcionalmente al número de días que corresponda en cada período impositivo⁵⁰. En definitiva, y con más o menos acierto en una medida que resulta más que discutible desde el punto de vista de la capacidad económica⁵¹, se establece un gravamen que afecta a las viviendas a las que, dejando a salvo el caso de las segundas viviendas, no se les da ningún tipo de uso que puede determinar su salida al mercado del alquiler.

Por su parte, alguna CCAA, haciendo uso de su poder tributario que les permiten establecer sus propios tributos que regulen la cuestión de las viviendas desocupadas, y alguna de ellas lo ha hecho con la finalidad de desincentivar la existencia de este tipo de vivienda en su territorio. Éste sería el caso de Cataluña que establece un tributo autonómico en la Ley 14/2015, de 21 de julio⁵², que estableció un impuesto sobre viviendas vacías, exigible desde el 31 de diciembre de 2015, cuya exposición de motivos afirma que se “*configura como un impuesto que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente. El objetivo es reducir el stock de viviendas vacías y aumentar su disposición a alquiler social. Dado su carácter extrafiscal, se prevé, además, la afectación de los ingresos a la financiación de las actuaciones protegidas en los planes de vivienda, con expresa prioridad del destino de los recursos a los municipios donde se han obtenido los ingresos*”.

El impuesto catalán describe el hecho imponible como la desocupación de una vivienda de forma permanente durante más de dos años sin causa justificada lo que le da un carácter no fiscal o extrafiscal al tributo, que ha suscitado dudas que ha resuelto la STC 4/2019, de 17 de enero, en favor de su constitucionalidad⁵³.

En el ámbito local también encontramos algunas actuaciones, fundamentalmente vinculadas a los Territorios Forales, que se han preocupado de regular la fiscalidad que afecta a este tipo de viviendas vacías como es el caso del Impuesto municipal sobre viviendas deshabitadas de

⁵⁰ CALVO ORTEGA, R.: “La imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF y el principio de igualdad tributaria”, *Nueva Fiscalidad*, núm.5, 2007, págs. 20-21 y también RAMOS PRIETO, J.: “Imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF y capacidad económica”, *Revista de contabilidad y tributación. CEF*, número 295, 2007, págs. 44-45.

⁵¹ Como ha mantenido nuestro Tribunal Constitucional, a capacidad económica no se formula en la Constitución como principio inspirador del sistema tributario, sino más bien como criterio para ordenar, dentro del sistema, aquellos tributos que hacen posible la contribución a los gastos públicos como deber de solidaridad social. El sistema tributario en su conjunto [preceptos que forman un ordenamiento jurídico concreto] es el instrumento a través del cual debe realizarse esa justa distribución de la carga fiscal entre todos aquellos que, por cualquier razón, están sujetos al poder, a la soberanía del Estado. Justicia que se realiza a través de los principios de igualdad y progresividad en la imposición (STC 27/1981, F.J.4º ECLI:ES:TC: 1981:27) Sobre esta cuestión puede verse RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “El deber de contribuir como deber constitucional. Su significado jurídico”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 125, enero-marzo 2005, págs. 5 y ss.).

⁵² BOE núm.195 de 15 de agosto de 2015.

⁵³ Cfr. CARRIÓN MORILLO, D.: “La constitucionalidad del polémico impuesto catalán sobre las viviendas vacías. Comentario a la STC 4/2019, de 17 de enero”, *Diario La Ley*, núm. 9401, 2019.

Navarra⁵⁴ que se asemeja bastante al que pudiera resultar del recargo en el IBI previsto para las CCAA de régimen común, vigente desde 2013, o el denominado Canon municipal sobre viviendas deshabitadas del País Vasco⁵⁵ que se atribuye a los Ayuntamientos *“al objeto de fomentar el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, se establece un canon sobre la vivienda deshabitada. Su imposición, de carácter extrafiscal, a cargo de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi gravará las viviendas declaradas deshabitadas y los ingresos por este concepto dotarán el patrimonio municipal de suelo”*.

No obstante, la medida más relevante, por su aplicación general, sería el recargo potestativo previsto por el TRLRHL⁵⁶ del 50% sobre el IBI pensado para aplicarse sobre los inmuebles de uso residencial que se hallen permanentemente desocupados⁵⁷, que, durante mucho tiempo, había arrastrado la problemática de que se había realizado una remisión legal a un ulterior desarrollo reglamentario que no se había producido lo que había impedido su efectividad⁵⁸; esto se corrige con el reciente Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, mencionado con anterioridad, que contiene medidas fiscales urgentes en materia de vivienda y alquiler que, además de las medidas anteriormente analizadas que afectan a los alquileres de vivienda, ha desarrollado también el concepto de inmueble de uso residencial desocupado con carácter permanente, que resulta necesario para la aplicación del recargo por los Ayuntamientos. De esta forma, lo define como *“aquel que permanezca desocupado de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal, con rango de ley, y conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal. En todo caso, la declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro”*⁵⁹.

En definitiva, este recargo que configuró hace tanto tiempo el TRLRHL y que solo ahora resulta de aplicación factible por nuestros municipios, se configura como una cuantía

⁵⁴ Creado por la Ley Foral Navarra 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas locales de Navarra, que fue modificado en el año 2013.

⁵⁵ Por la Ley autonómica núm. 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, la que en su artículo 57 prevé el que denomina Canon de vivienda deshabitada.

⁵⁶ El origen del recargo sobre viviendas desocupadas, que fue introducido por el art. 17 de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales para *“facilitar el acceso de todos los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada”* (Preámbulo de la Ley 51/2002).

⁵⁷ ÁLVAREZ BARBEITO, P.: “Reflexiones sobre la fiscalidad de la vivienda vacía en España”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2008, págs. 9 a 24.

⁵⁸ En defecto de desarrollo reglamentario algunas CCAA se aventuraron a concretar el significado de lo que debe entenderse por vivienda vacía o desocupada que ha servido para que algunos Ayuntamientos regulen el recargo (Cfr. STSJ de Cataluña de 22 de julio de 2011 (JT 2011\1182); otros Municipios, los menos, incorporaron dicha definición a efectos de posibilitar la aplicación del recargo del IBI para que en sus propias ordenanzas fiscales determinan su propia definición de vivienda desocupada (Cfr. STSJ de Asturias de 16 de febrero de 2015 (JUR 2015\53543) si bien a falta del desarrollo reglamentario estatal provoca que aunque los Ayuntamientos, a través de sus Ordenanzas Fiscales puedan establecer el recargo pero no pueden exigirlo.

⁵⁹ Modificando para ello el apartado 4 del artículo 72 del TRLRHL, ya citado.

adicional que se suma al tipo de gravamen de un impuesto, como una suerte de impuesto nuevo, diferente⁶⁰, claramente extrafiscal⁶¹ en la medida en que grava un hecho revelador de riqueza potencial, esto es, la renta que se podría obtener del arrendamiento de la vivienda pero que, sin embargo, no obtiene su titular al mantenerla desocupada. Así, el hecho imponible del recargo sería la desocupación con carácter permanente de un inmueble de uso residencial, mientras que el del IBI lo conforma la titularidad de derechos reales de propiedad, superficie y usufructo, así como el derecho de una concesión administrativa sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica y sobre bienes inmuebles de características especiales por lo que ambos son idénticos.

En lo que nos interesa aquí especialmente el recargo, que a partir de ahora podrá aplicarse de forma efectiva por aquellos Ayuntamientos que así lo consideren oportuno, operará claramente como una suerte de desincentivo a que las viviendas permanezcan vacías, con lo que al menos de una forma indirecta puede coadyuvar a dar verdadero contenido al derecho fundamental que tienen los ciudadanos de acceder a una vivienda digna y adecuada defendido por el artículo 47 de nuestra CE.

BIBLIOGRAFÍA

- Adame Martínez, P., Castillo Manzano, J.I. y López Valpuesta, L.: “El Sector Público y la Inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España”, *Documentos IEF*, núm.17/04, IEF, 2004.
- Álvarez Barbeito, P.: “Reflexiones sobre la fiscalidad de la vivienda vacía en España”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2008.
- Beltrán de Felipe, M.: “Sinsentidos y paradojas de la vivienda”, *Congreso Internacional: Municipia Siglo XXI, Ciudadanía y Gobierno Local*, nov. 2004.
- Calvo Ortega, R.: “La imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF y el principio de igualdad tributaria”, *Nueva Fiscalidad*, núm. 5, 2007.
- Carbajo Nogal, C.: “La vivienda en propiedad como objeto imponible en el ámbito tributario local”, *Tributos locales*, núm. 95, 2011, págs. 129 y ss.
- Carbajo Nogal, C.: “Cincuenta años de política fiscal en materia de vivienda”, *Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, Universidad de León, núm. 14, 2012, págs. 169 y ss.
- Carbajo Nogal, C.: *La fiscalidad de la vivienda en España: efectos jurídicos y económicos*, Universidad de Burgos, 2014.
- Carrión Morillo, D.: “La constitucionalidad del polémico impuesto catalán sobre las viviendas vacías. Comentario a la STC 4/2019, de 17 de enero”, *Diario La Ley*, núm. 9401, 2019.

⁶⁰ Cfr. Urbano Sánchez, L.: “La tributación de la vivienda vacía en el ámbito autonómico y local. Algunas reflexiones a la luz del artículo 6.3 LOFCA”, *Revista andaluza de administración pública*, núm. 96, 2016, págs. 27 a 164.

⁶¹ Para Rodríguez Muñoz acerca de la necesidad de sustituir el término de extrafiscalidad por el de ultrafiscalidad en cuanto que los tributos extrafiscales no se hallan fuera de los ingresos fiscales sino que añaden a su finalidad recaudatoria otra finalidad diferente, conviviendo ambas (Cfr. RODRÍGUEZ MUÑOZ, J.M.: *La alternativa fiscal verde*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2004, pág. 440).

- García Novoa, C.: “Tratamiento fiscal de la vivienda y derecho del usufructo en el IRPF”, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 230, 1994.
- García Vaquero, V. y Martínez, J.: *Fiscalidad de la vivienda en España*, Núm. 506, Occasional Papers from Banco de España, que puede consultarse en Occasional Papers Homepage.
- Greppi, A.: “Los nuevos y los viejos derechos fundamentales”, *Derechos y libertades*, núm. 7, 1999.
- Herranz Castillo, R.: “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución”, *La Ley*, núm. 5823, 2003.
- Mata Sierra, M.T. y Carbajo Nogal, C.: “Rehabilitación y fiscalidad de la vivienda”, *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, A.B. Casares Marcos (Coord.), T. Quintana López (Dir.), 2016.
- Nicolau, N. y Yus, M.: “Análisis de las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo (Recursos 1211/2017 y 1518/2017), La obligación de pago del AJD recae sobre el prestatario, Cuatrecasas, 3 de abril de 2018 https://www.cuatrecasas.com/es/publicaciones/analisis_de_las_sentencias_del_tribunal_supremo_de_15_de_marzo_de_2018_recursos_12112017_y_15182017_la_obligacion_del_pago_de_ajd_en_la_constitucion_de_hipotecas_recae_sobre_el_prestatario.html
- Orón Moratal, G.: “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 9, 2016.
- Patón García, G.: “Nuevo régimen tributario de la vivienda habitual Cambio de tendencia en la política fiscal de la vivienda en el IRPF”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm.12/2014, que puede verse en <http://www.revista.uclm.es/index.php/cesco>
- Peces Barba, G.: *Curso de Derechos fundamentales. Teoría general* (AAVV) Ed. Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1995.
- Ramos Prieto, J.: “Imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF y capacidad económica”, *Revista de contabilidad y tributación. CEF*, número 295, 2007.
- Rodríguez Bereijo, A.: “El deber de contribuir como deber constitucional. Su significado jurídico”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 125, enero-marzo 2005.
- Rodríguez Hernández, J.E.: *Análisis de las decisiones de tenencia y demanda de vivienda en España*. Tesis Doctoral, Curso 2005-2006. Servicio de publicaciones de la Universidad de la Laguna. 2006.
- Rodríguez Muñoz, J.M.: *La alternativa fiscal verde*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2004.
- Ruiz Garijo, M.: “Derecho a una vivienda e impuestos autonómicos sobre viviendas vacías en España. Una perspectiva constitucional” *Crónica tributaria*, núm.161, 2016. Consultado el [30-11-2020] en la base de datos de [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5807360>].
- Urbano Sánchez, L.: “La tributación de la vivienda vacía en el ámbito autonómico y local. Algunas reflexiones a la luz del artículo 6.3 LOFCA”. *Revista andaluza de administración pública*. núm. 96, 2016.