

TRIBUTACIÓN

**NORMAS AUTONÓMICAS SOBRE
LOS IMPUESTOS PATRIMONIALES
PARA EL AÑO 2004**

**Núm.
23/2004**

FRANCISCO DE ASÍS POZUELO ANTONI

Inspector de Hacienda del Estado

Extracto:

EN el presente trabajo se citan las principales modificaciones que por los parlamentos regionales se han aprobado en los Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para el año 2004. Por el número de medidas novedosas, se han seleccionado para un comentario algo más detallado sólo aquellas que, para cada concepto impositivo, presentaban un mayor interés práctico.

Sumario:

1. Introducción.
2. Medidas establecidas por las distintas CCAA.
3. Resumen de modificaciones en el ISD.
4. Medidas dirigidas a suprimir el ISD en función del parentesco.
 - 4.1. Las medidas establecidas.
 - 4.2. Capacidad normativa de las CCAA sobre el ISD.
 - 4.3. Alternativas distintas a la reducción generalizada del impuesto.
 - 4.4. Ejercicio y límites de la capacidad normativa autonómica sobre distintos elementos de la liquidación del impuesto.
 - 4.5. Concepción del impuesto.
 - 4.6. Efectos de estas medidas en el IP y en el IRPF.
5. Modificaciones en el concepto impositivo «donaciones».
6. En el ITP y AJD.

1. INTRODUCCIÓN

Dado que todas las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) de régimen común vienen haciendo uso de su capacidad normativa sobre los impuestos cedidos por el Estado, es fácilmente comprensible que el estudio de las modificaciones anuales sobre las distintas figuras deba hacerse desde una perspectiva diferente a la que se adopta cuando se analizan las leyes estatales de presupuestos y acompañamiento.

La nota distintiva más notable la da, naturalmente, el número de normas legislativas implicadas. Pretender en un único trabajo un análisis profundo de las distintas modificaciones parece excesivo. Por ello, entendemos más razonable el hacer un resumen de esas modificaciones, agrupándolas en función de su contenido mejor que por el ente legislativo que las aprueba. Justificamos esta perspectiva en que, de una visión conjunta de las leyes autonómicas de medidas fiscales, una de las primeras conclusiones que surge es la de una cierta uniformidad, sino en las normas, sí en las finalidades y motivos de cada disposición.

Por ello, en este trabajo analizaremos las modificaciones que por los parlamentos regionales se han aprobado en el Impuesto sobre el Patrimonio (en adelante IP), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en adelante ISD) e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (en adelante ITP y AJD), identificando y resumiendo las novedades y seleccionando aquellas que, por distintas circunstancias, nos parezcan merecedoras de un más amplio comentario.

Se dejan fuera de este análisis las modificaciones de las comunidades con régimen fiscal especial. La razón es que los impuestos patrimoniales que comentamos tienen una directa relación con el IRPF y el IS. Por eso, en Navarra y el País Vasco, al poder orientar determinadas políticas (tributarias o no) en esos dos impuestos principales, la necesidad o conveniencia de actuar sobre el IP, ISD o ITP y AJD es distinta a las del resto. De este modo, si incluyéramos las medidas de todas las comunidades en un único estudio, resultaría un conglomerado demasiado heterogéneo y por tanto susceptible de generar equívocos indebidos. Por desdoblado, los distintos condicionantes con que Navarra y País Vasco se enfrentan a la producción legislativa fiscal no se agotan en su mayor capacidad normativa, siendo más decisivo en este terreno, por ejemplo, su superior capacidad presupuestaria y financiera.

Además de la exclusión de la normativa de esas dos comunidades, dejamos al margen, por el ámbito de este trabajo, la regulación autonómica sobre otros impuestos propios o cedidos (y entre éstos alguno de la importancia del IRPF, en el que las distintas CCAA han introducido variadas modificaciones en los últimos años) y aquellas novedades que, aun afectando a los impuestos patrimoniales, tienen, sin embargo, un marcado carácter procedimental.

2. MEDIDAS ESTABLECIDAS POR LAS DISTINTAS CCAA

Con las limitaciones antes señaladas, el cuadro siguiente (**anexo I**) muestra un resumen de las principales modificaciones establecidas por las distintas CCAA.

Notas:

1. No se incluyen normas de Cataluña por no haberse aprobado ley de medidas tributarias para 2004 en esa Comunidad Autónoma. Tampoco normas madrileñas, por limitarse la Ley 13/2003 a prorrogar determinadas medidas establecidas el año anterior por la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid. Finalmente, también hay que destacar la ausencia de normas canarias pues, al margen de la especificidad de su régimen tributario, para el año 2004, y como bien expresa el preámbulo de la Ley 22/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2004, las prioridades han sido otras («en el ámbito tributario, se intensificarán los esfuerzos para incrementar la calidad del servicio al contribuyente y la lucha contra el fraude»).
2. De las distintas regulaciones se han seleccionado sólo las principales novedades en el IRPF (todas instrumentadas mediante deducciones en cuota), en el ISD, en el ITP y AJD y en los aspectos procedimentales de los impuestos cedidos. Quedan fuera del cuadro, por estarlo también del ámbito de este trabajo, las modificaciones en tributos sobre el juego u otro tipo de tributos propios o cedidos.
3. Ninguna Comunidad Autónoma ha legislado sobre el IP.
4. El cuadro recoge, con una finalidad puramente indicativa y no descriptiva, las materias, que no las concretas medidas, sobre las que se ha legislado para 2004.
5. La consulta del cuadro resulta insuficiente si lo que se pretende es el conocimiento de las medidas vigentes en una Comunidad Autónoma. Sólo en el caso de La Rioja, que como opción de técnica legislativa se inclina por «repetir» anualmente medidas ya establecidas con anterioridad, la consulta de su ley de acompañamiento para 2004 puede hacer una idea completa de su régimen tributario.

6. Además de los equívocos que proporcionan las particularidades que cada año puede aportar al panorama tributario autonómico (y para 2004 la más destacable ha sido la de gobiernos recién constituidos imposibilitados de plasmar legislativamente su programa fiscal en varias semanas), el hacer un análisis, como en ocasiones se hace, comparando los datos de cuadros resumen como el anterior, tiene un vicio de origen difícilmente subsanable. Y eso porque el panorama de técnica legislativa empleada por cada parlamento regional para construir su «ordenamiento tributario» es variopinto. Buen ejemplo es el citado caso de La Rioja, que reproduce año tras año las medidas que considera conveniente mantener. Desconocer este dato puede llevar, por ejemplo, a reconocer a esa Comunidad una profusión legislativa desmesurada que realmente no sufre.
7. Esa variedad de técnica legislativa se aprecia también al constatar que hay comunidades (por ejemplo Comunidad Valenciana, Cantabria o Extremadura) que optaron por recoger en una ley el conjunto de normas sobre tributos cedidos, siendo esa ley autonómica la que van modificando a través de la ley anual de acompañamiento. Por ser la más antigua en cuanto al uso de esta técnica ejemplificamos esta circunstancia en la valenciana Ley 13/1997, de 23 de diciembre, del tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos. Sobre esa ley general, la más reciente Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana, introduce deducciones en el IRPF o una bonificación en el ISD modificando, precisamente, la ley-base del subsistema tributario valenciano (Ley 13/1997).

ANEXO I

Medidas fiscales en las CCAA en 2004

Comunidad Autónoma	IRPF (deducciones cuota)	Sucesiones y Donaciones	ITP-AJD	Normas procedimentales
Andalucía	⇒Deducción adopción internacional (600€) ⇒Deducción discapacitados (50€)	⇒Reducción Grupos I y II (hasta 125.000€)	⇒Tipo 1% en AJD ⇒Modifica requisitos del tipo especial de ITP-AJD para viviendas y préstamos de menores de 35 años ⇒Tipo 0,3% para Sociedades de Garantía recíproca andaluzas	⇒Obligación de información a Registradores y subastas bienes muebles ⇒Declaración informativa en el IVMDH (trimestral)
Aragón	⇒Deducción adopción internacional (600€) ⇒Deducción nacimiento o adopción 3.º hijo o ulterior (500€)	⇒Reducción menores edad (100%) ⇒Reducción discapacitados (100%) ⇒Reducción donación bienes empresariales (95%)	⇒Tipo 0 para determinados vehículos	⇒Simplifica obligaciones formales ⇒Obligaciones información (IVMDH) ⇒Procedimiento para liquidar la fiducia sucesoria ⇒TPC

Comunidad Autónoma	IRPF (deducciones cuota)	Sucesiones y Donaciones	ITP-AJD	Normas procedimentales
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Acogimiento no remunerado > 65 años ⇒ Fomento autoempleo ⇒ Vivienda discapacitados (propia o de familiares) ⇒ Vivienda habitual protegida ⇒ Alquiler vivienda ⇒ Donaciones fincas rústicas al Principado 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Mejora reducción vivienda ⇒ Modifica reducción empresarial ⇒ Coeficientes multiplicadores inferiores a 1 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Explotaciones agrarias prioritarias ⇒ 0,3% en AJD para actos relativos a viviendas en alquiler 	
Baleares, Islas	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Adquisición libros de texto ⇒ Mayores 65 años ⇒ Adquisición o rehabilitación vivienda habitual jóvenes (36 años) ⇒ Alquileres jóvenes ⇒ Guardería ⇒ Discapacitados 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reducción 100% vivienda habitual ⇒ Reducción 300.000€ discapacitados 65% ⇒ Deducción 85% por donación de dinero de padres a hijos para primera vivienda 		<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Gestión de incompetencias territoriales ⇒ Obligación de informar a registradores
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Por ayudas a madres con hijos menores de 3 años 			
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Donaciones al Fondo castellano-manchego de Cooperación 		<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Tipo del 7% en TPO (salvo vivienda habitual hasta 120.000€ (6%)) ⇒ Tipo del 1% en AJD salvo vivienda habitual hasta 120.000€ (0,5%) 	
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Familia numerosa ⇒ Nacimiento o adopción ⇒ Cuidado hijos menores ⇒ > 65 años discapacitados ⇒ Donaciones al patrimonio histórico o natural de Castilla y León y a sus fundaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Reducción 99% bienes muebles del Patrimonio Histórico Artístico ⇒ Donaciones de dinero para que los descendientes adquieran su vivienda habitual (reducción 99%) ⇒ Bonificación cuota 99% para grupo I ⇒ Modificaciones en la reducción autonómica sobre bienes empresariales 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 7% en TPO con excepciones (vivienda habitual de familia numerosa // discapacitados // menores de 35 años) ⇒ 1% en AJD con excepciones (0,3%) como en TPO 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ TPC ⇒ Obligaciones de información al Sujeto Pasivo (movimientos financieros) ⇒ Acuerdos previos valoración ⇒ Información previa sobre valores ⇒ Información IVMDH

Comunidad Autónoma	IRPF (deducciones cuota)	Sucesiones y Donaciones	ITP-AJD	Normas procedimentales
Extremadura	⇒Deducción por trabajo dependiente		⇒4% VPO ⇒1% AJD salvo el 0,1% para garantías de sociedades, garantía recíproca y ⇒2% si hay renuncia a la exención del IVA	
Galicia		⇒Reducción 1.000.000€ para grupo I ⇒Coeficientes multiplicadores inferiores a la unidad	⇒Tipo del 2% en AJD si se renuncia a la exención del IVA	
La Rioja	⇒Nacimiento o adopción 2.º o ulterior hijo ⇒Vivienda habitual jóvenes ⇒2.ª vivienda en el medio rural	⇒Reducción 99% bienes empresariales (sucesiones y donaciones) ⇒Deducción 99% Grupos I y II ⇒Deducción donaciones de dinero a hijos por adquirir vivienda habitual	⇒Tipos distintos al 7% en TPO y 1% en AJD para vivienda habitual en Familia Numerosa, VPO y vivienda habitual discapacitados y jóvenes ⇒Tipos del 1,5% en AJD y 2% en TPO según se renuncie o no a la exención en el IVA	
Madrid (prórroga de la Ley 13/2002)				
Murcia		⇒Deducción 99% Grupo I		
Valencia	⇒Donaciones para fomentar la lengua valenciana	⇒Bonificación 99% Grupo I y discapacitados		

3. RESUMEN DE MODIFICACIONES EN EL ISD

Por ser el impuesto en el que normalmente más han legislado las CCAA resumimos en el siguiente cuadro (**anexo II**) las principales novedades para 2004. Entre todas destacan las medidas dirigidas a suprimir el ISD en función del parentesco. Junto a éstas (que por su importancia se analizan separadamente en el siguiente apartado) viene siendo frecuente el actuar para favorecer a los discapacitados (en Aragón se ha establecido una reducción 100% en estos supuestos), la vivienda habitual o los bienes empresariales.

ANEXO II

Principales novedades en el ISD

Comunidad Autónoma	Beneficios por parentesco	Discapacitados	Bienes empresariales	Vivienda habitual
Andalucía (Ley 18/2003)	⇒ Reducción 100% parientes grupos I y II para bases imponibles 125.000 €			
Aragón (Ley 26/2003)	⇒ Reducción 100% hijos menores de edad con límite 3.000.000 €	⇒ Reducción 100% discapacidad > 65%	⇒ Reducción propia 95% adquisiciones <i>inter vivos</i>	
Asturias (Ley 6/2003)	⇒ Coeficientes multiplicadores desde el 0,04 al 0,01		⇒ Modifica beneficio anterior	⇒ Mejora de la reducción estatal
Baleares (Ley 10/2003)	⇒ Bonificación 99% Grupo I	⇒ Reducción 300.000€		⇒ Reducción del 100%
Castilla-La Mancha				
Castilla y León	⇒ Bonificación 99% descendientes menores de 21 años		⇒ Modifica beneficio anterior	
Galicia	⇒ Reducción Grupo I: 1.000.000€ y coeficientes multiplicadores del 0,04 al 0,01		⇒ Reducción 99%	
La Rioja	⇒ Deducción cuota 99% Grupos I y II			
Murcia (Ley 8/2003)	⇒ Deducción autonómica 99% parientes Grupo I			
Valencia	⇒ Bonificación 99% Grupo I			

4. MEDIDAS DIRIGIDAS A SUPRIMIR EL ISD EN FUNCIÓN DEL PARENTESCO

4.1. Las medidas establecidas.

La mayor parte de las CCAA han abordado este año, con distintos criterios y alcance, una reforma del ISD dirigida a rebajar sustancialmente la carga que se soporta por este impuesto.

Por su parte, el Estado, y respecto de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, ha establecido una bonificación del 99% para las adquisiciones hereditarias y los seguros de vida devengados por quien tuviera la residencia en tales ciudades a fecha de fallecimiento, siempre que los causahabientes fueran su cónyuge, ascendientes o descendientes. Reservando para un momento posterior el análisis del papel que al Estado le podría o debería corresponder en una reforma sustancial de éste o cualquier otro impuesto cedido, hay que apuntar desde ya que el instrumento empleado para esta reforma (elevando una bonificación preexistente del 50%) no parece elegido tanto en función de su adecuación al fin perseguido, sino por ser las bonificaciones la técnica habitual cuando se trata de beneficiar a los residentes en esas Ciudades Autónomas.

Respecto a las medidas autonómicas no procede ahora entrar en los motivos y causas de esta reforma, ni en sus condicionantes ni efectos, pero sí es ocasión de constatar (para luego plantear el porqué y sus consecuencias) la distinta instrumentación de una reforma de objetivos parecidos. Tras esta primera cuestión abordaremos los efectos que en otros impuestos, singularmente en el IRPF, puede tener el vaciado del ISD.

El favorecimiento tributario de las herencias entre parientes cercanos se ha llevado a cabo por las CCAA a través de distintas técnicas, en concreto, estableciendo:

- Reducciones de la base imponible
- Coeficientes del patrimonio preexistente
- Deduciones de la cuota
- Bonificaciones

El uso que cada Comunidad ha hecho de su capacidad normativa para reducir el ISD se resume en el siguiente cuadro (**anexo III**).

ANEXO III

Detalle de las deducciones y bonificaciones en el ISD

Comunidad Autónoma	Beneficio	Importe	Parentesco	Requisitos	Límite
Andalucía	⇒ Reducción Base Imponible propia	⇒ Variable hasta dejar a cero la base liquidable	⇒ Grupos I y II y equiparados por la Ley 10/2002	⇒ Herencias < 500.000€ ⇒ Patrimonio preexistente en el primer tramo del artículo 22 (Ley 29/1987)	⇒ Base imponible 125.000 €

Comunidad Autónoma	Beneficio	Importe	Parentesco	Requisitos	Límite
Aragón	⇒ Reducción Base Imponible propia	⇒ 100%	⇒ Hijos menores de 18 años		⇒ 3.000.000€
Asturias	⇒ Coeficientes de la cuota íntegra multiplicadores (inferior a la unidad)	⇒ Llega hasta el 0,01 para patrimonio inferiores a 402.678,11€	⇒ Grupo I		
Baleares	⇒ Bonificación	⇒ 99%	⇒ Grupo I		
Castilla-La Mancha	⇒ NO				
Castilla y León	⇒ Bonificación	⇒ 99%	⇒ Grupo I		
Galicia	⇒ Igual que Asturias, además eleva la reducción por parentesco a 1.000.000€	⇒ Llega hasta el 0,01 para patrimonio inferiores a 402.678,11€	⇒ Grupo I		
La Rioja	⇒ Dedución cuota	⇒ 99%	⇒ Grupos I y II		
Madrid	⇒ NO				
Murcia	⇒ Dedución cuota	⇒ 99%	⇒ Grupo I		
Valencia	⇒ Bonificación	⇒ 99%	⇒ Grupo I		
Extremadura	⇒ NO				
Canarias	⇒ NO				

Como complemento del cuadro hay que recordar que los grados de parentesco que tradicionalmente emplea la LISD se definen conforme a las siguientes agrupaciones:

<i>Grupo I:</i>	adquisiciones por descendientes y adoptados menores de veintiún años.
<i>Grupo II:</i>	adquisiciones por descendientes y adoptados de veintiuno o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes.
<i>Grupo III:</i>	adquisiciones por colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad.
<i>Grupo IV:</i>	adquisiciones por colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños

Si comparamos las distintas opciones escogidas por las CCAA con los elementos de la liquidación sobre los que pueden legislar en el ISD (cuestión regulada en el art. 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 CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía), resulta que el único elemento que no ha utilizado ninguna Comunidad Autónoma para reducir la carga tributaria por este impuesto es su tarifa. El porqué de esta circunstancia se despeja en el apartado siguiente.

La limitación del beneficio a parientes del grupo I (salvo en La Rioja que se incluye el Grupo II) no parece, a la vista del debate sobre el ISD, que se vaya a mantener durante mucho tiempo.

4.2. Capacidad normativa de las CCAA sobre el ISD.

Al ser el ISD un impuesto estatal cedido a las CCAA, la potestad normativa sobre el mismo se reparte entre el Estado (lógicamente capacitado para regular en cualquier sentido cualquier elemento de la liquidación del impuesto) y las CCAA.

En este «reparto» asimétrico de capacidad normativa, las posibilidades de las CCAA son las previstas en el citado artículo 40 de la Ley 21/2001. Dispone ese artículo que:

«Artículo 40. Alcance de las competencias normativas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

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

a) 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.

b) *Tarifa del impuesto.*

c) *Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.*

d) *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.»

4.3. Alternativas distintas a la reducción generalizada del impuesto.

Siendo conscientes de que la labor emprendida en 2003 por los parlamentos autonómicos sobre el ISD se enmarca en una política tributaria más amplia, y que, por tanto, no es posible dar por definitiva la situación actual del impuesto, especialmente cuando el año pasado ha sido el primero (y ni siquiera entero) de una nueva legislatura, vamos a separar del grueso de normativa autonómica la regulación de Andalucía y Aragón por entender que, aun con puntos comunes con las del resto, obedecen a principios parcialmente distintos a los de otras CCAA.

En **Andalucía** se crea una reducción de la base imponible derivada de herencias de patrimonios no superiores a 500.000 euros, aplicable cuando se den los siguientes requisitos:

- El adquirente ha de ser cónyuge, descendiente o ascendiente (por consanguinidad o adopción) del fallecido.
- La base imponible del sujeto pasivo ha de ser igual o inferior a 125.000 euros.
- El patrimonio preexistente del sujeto pasivo ha de ser inferior a 402.678,11 euros.

La reducción es, en la práctica, del 100% de la base imponible aunque realmente se define en la ley como «... una cantidad variable, cuya aplicación determine una base liquidable de importe cero».

Lo que permite diferenciar este beneficio del establecido por otras CCAA es su finalidad: como aclara la exposición de motivos, lo que persigue esta medida es, apoyando a la familia, exonerar de tributación a los patrimonios medios, reforzando la progresividad y no privilegiando en función de los bienes heredados. Estos cuatro fines pueden identificarse, respectivamente, en su ámbito subjetivo, en su limitación a caudales relictos inferiores a 500.000 euros, en el límite de 125.000 euros de base imponible por heredero y, finalmente, en su aplicación sobre todo tipo de bienes.

Al reputarse la reducción como propia, es compatible (así expresamente lo previene la ley) con todo el régimen estatal de reducciones. Es importante esta circunstancia pues buena parte del verdadero alcance de la norma lo va a fijar el hecho de su compatibilidad con la reducción por vivienda habitual. En efecto, siendo la norma andaluza compatible con las reducciones estatales preexistentes, y siendo neutra por no privilegiar determinadas composiciones patrimoniales, lo cierto es que, en la práctica, la mayor parte de herencias incorporan la vivienda del fallecido.

Si este bien ya devenga (por normativa estatal) una reducción del 95% con un límite de 122.606,47 euros por cada sujeto pasivo, en el caso de proceder la reducción en su cuantía máxima, y ser aplicable también la reducción por parentesco de los grupos I o II (de 15.956,87 €), el beneficio autonómico no sería aplicable ya que tiene un límite de base imponible, y no de base liquidable, de 125.000 euros.

En **Aragón** la medida más parecida a una disminución genérica de la carga tributaria por el ISD es la reducción del 100% de la base imponible en las adquisiciones hereditarias de hijos del causante menores de edad. Sin embargo, separamos esta norma del resto porque tiene características propias que permiten su mención singular. En efecto, a pesar de introducir el parentesco como referente del beneficio fiscal, los límites con los que se hace (se beneficia sólo a los hijos y no a otros descendientes o parientes, y se favorece sólo a los hijos menores de edad, considerando como tales, conforme a la Constitución y las leyes civiles, a quien no ha cumplido los 18 años frente a la edad de referencia de 21 años tradicional en el impuesto y seguida por el resto de Comunidades) permiten situar la finalidad del beneficio fiscal más en la órbita de la protección de tan especial situación personal que en la de un juicio adverso sobre el impuesto o sus consecuencias.

Separadas las normas de esas dos CCAA, resulta que las que han regulado un sustancial recorte del impuesto en función principalmente del cercano parentesco con el fallecido han sido Asturias, Baleares, Cantabria (ya para el 2003), Castilla y León, Galicia, La Rioja, Murcia y la Comunidad Valenciana.

Como enseguida se detallará, estas CCAA han seguido técnicas diferentes para conseguir una reducción casi total del impuesto en función del parentesco. Este abanico de alternativas puede deberse a tres grandes tipos de circunstancias: al simple hecho de tener varias opciones, a las limitaciones que cada Comunidad haya interpretado que la ley de cesión de impuestos establece para legislar sobre distintos elementos de la liquidación o a concepciones distintas del impuesto.

Aun reconociendo que lo más probable sea que hay distinto uso de la capacidad normativa porque hay distintos instrumentos para hacerlo, analizaremos a continuación las distintas opciones que las CCAA tenían, valorando los límites o condiciones a los que la ley de cesión las sujeta. Posteriormente trataremos de indagar si en la elección de uno u otro medio late una concepción distinta del impuesto.

4.4. Ejercicio y límites de la capacidad normativa autonómica sobre distintos elementos de la liquidación del impuesto.

Dedicamos este epígrafe a analizar las distintas vías que las CCAA podían seguir –y efectivamente han seguido– para establecer beneficios «generales» en el impuesto.

Por las razones antes expuestas no incluimos la normativa navarra que, en principio, nos parece la más congruente: si se quiere exonerar de tributación a los familiares más próximos, el elemento de la liquidación más apropiado para hacerlo es la exención. Ocurre, sin embargo, que es éste un elemento que escapa, conforme a la Ley 21/2001, a los legislativos autonómicos «comunes».

a) Uso de las reducciones de la base imponible.

Ninguna de las CCAA que han optado por reducir drásticamente la carga tributaria por el ISD se ha decantado, al menos usándola como único instrumento, por legislar sobre las reducciones.

Sólo Andalucía y Aragón (con las particularidades que ya se han dicho), y parcialmente Galicia, han legislado sobre las reducciones.

La ley gallega se decanta por complementar su beneficio central, que instrumenta a través de coeficientes multiplicadores, con una elevación de la reducción de la base imponible que reconoce la legislación estatal para parientes del grupo I hasta dejarla en 1.000.000 de euros. La diferencia de este beneficio con los de Andalucía y Aragón, además de su finalidad y carácter complementario de otra norma, es su carácter de reducción «estatal mejorada» frente a la alternativa andaluza y aragonesa de reducciones propias.

Llama la atención, en una primera aproximación, el escaso uso de las reducciones como instrumento para minorar el impuesto. Y es que, en principio, no pudiendo las CCAA legislar sobre los supuestos de exención (que aparentemente sería la técnica más correcta para reducir la tributación en función del parentesco), el elemento más adecuado con el que operar sería el de reducciones de la base imponible. De hecho, es tradicional en el impuesto que el parentesco atenúe la tributación en forma de reducciones de la base imponible.

Sin descartar que el uso de las otras opciones que luego analizaremos tengan *per se* más méritos que la de emplear las reducciones de la base imponible, conviene estudiar si la falta de un mayor

uso de las reducciones se debe a las limitaciones con que la Ley 21/2001 establece la capacidad normativa sobre este elemento de la liquidación. Porque, hay que apuntarlo desde ya, es el único elemento cuya posible regulación por las CCAA se condiciona a requisitos de cierta importancia.

En ese análisis hay que comenzar distinguiendo entre reducciones propias de la Comunidad Autónoma en cuestión y reducciones estatales mejoradas por legislación de cada Comunidad.

La distinción tiene su origen en el artículo 40 de la Ley 21/2001 que especifica que la competencia normativa sobre las reducciones de la base imponible del ISD, por parte de las CCAA, podrá ejercerse regulando las establecidas por la normativa del Estado o creando sus propias reducciones. La importancia de la cuestión es tal, que la norma obliga al legislador autonómico a especificar qué tipo de reducción está regulando.

Las reducciones propias deben ser (según ese art. 40 de la Ley 21/2001) respuesta a circunstancias de carácter económico o social propias de una Comunidad. Por otro lado, en el orden liquidatorio del impuesto, este tipo de reducciones se aplica con posterioridad a las establecidas por la normativa del Estado. ¿Tienen peso suficiente estas dos notas para haber inclinado a distintos legisladores autonómicos a no usar este instrumento?

El condicionante de que las reducciones propias deban responder a circunstancias también propias y de índole social o económico tendrá, evidentemente, mayor o menor presencia cuanto mayor o menor rigor se emplee en su interpretación. Pero el problema es que el concepto jurídico indeterminado que utiliza la ley para acotar este supuesto es lo suficientemente impreciso como para que el abanico en el rigor interpretativo sea excesivamente amplio. Además, la amplitud la da tanto la dificultad de trazar la línea de qué sea circunstancia económica o social (¿no servirían las circunstancias personales o familiares?), como el que esas circunstancias deban ser «propias» de una Comunidad (¿con ello quiere decir la ley que sean «exclusivas» y que no se den en otras CCAA?).

Si nos situamos en la posición más restrictiva en la interpretación de la norma, resultará que una reducción autonómica que pretendiera eliminar el impuesto para los parientes más cercanos del fallecido no tendría cabida, porque no respondería ni a una circunstancia económica ni social (sería más bien una circunstancia familiar o personal), ni sería propia ni exclusiva de una Comunidad en concreto (pues no parece que la tragedia que supone el fallecimiento de un pariente cercano sea peor en una Comunidad que en otras). Pero, en el otro extremo, si relativizamos el concepto de circunstancia propia de corte socioeconómico, siempre sería argumentable que una Comunidad que propusiera una reducción de este cariz lo que quiere es asumir como propia la circunstancia de desamparo social y/o económico que el fallecimiento de una persona puede provocar.

Ante este abanico de opciones, visto que el concepto jurídico indeterminado empleado por la norma realmente lo es, sólo cabe apuntar dos circunstancias que se nos antojan llamativas. La primera es que el mismo efecto que puede provocar una reducción de la base imponible puede conseguirse igualmente mediante una deducción o bonificación en cuota; con la diferencia de que la normativa autonómica sobre estos últimos elementos no tiene tantas restricciones.

La segunda reflexión gira sobre el hecho de que, en el IRPF, impuesto del que se dice que es el mejor adaptado a las nuevas tendencias tributarias, económicas y sociales, las reducciones de la base imponible (incluyendo en este concepto, y a estos efectos, el mínimo personal y familiar) se reservan para recoger la protección de las condiciones personales y familiares del sujeto pasivo; por su parte, las deducciones en cuota son en este impuesto el medio apto para instrumentar políticas económicas o sociales. Justamente todo lo contrario a lo diseñado para el ISD.

Respecto al hecho de que las reducciones autonómicas se sitúen en el orden liquidatorio detrás de las estatales, no parece que sea lo suficientemente relevante como para haber decidido a los legislativos autonómicos a no emplear esta vía. Sí que es verdad que esa posposición en su utilización puede suponer su no efectiva aplicación; pero como será por que las reducciones estatales ya han dejado a cero la base liquidable, no nos parece un argumento decisivo.

Junto a la creación de reducciones propias existe otra opción de ejercicio legislativo autonómico sobre este elemento de la liquidación: modificando las reducciones estatales.

En efecto, la ley de cesión de impuestos a las CCAA (segundo párrafo de la letra del número 1 del art. 40 de la Ley 21/2001) ofrece una doble vía de actuar sobre las reducciones ya reguladas por la ley del impuesto (o cualquier otra ley estatal): manteniéndolas en condiciones análogas o mejorándolas (mediante el aumento del importe o del porcentaje de reducción, ampliando las personas que puedan acogerse a la misma o disminuyendo los requisitos para poder aplicarla). Sin embargo, esta alternativa (reducción autonómica análoga a la del Estado o mejorando la del Estado) se diluye en ese mismo precepto porque esa dualidad se transforma, en el párrafo siguiente, en una mención uniforme (o única, porque esa es la cuestión dudosa) a las reducciones mejoradas.

Así, este artículo 40 señala que la mejora de la reducción estatal implica la sustitución de la norma mejorada. ¿Tal desplazamiento se aplica sólo cuando hay mejora o también cuando la redacción es análoga? Literalmente, sólo al primer caso. Pero la duda no se despeja totalmente ya que también en el segundo podría llegar a tener sentido (pues ¿para qué redactar una norma autonómica análoga a la estatal, calificación que ya lleva implícita la falta de mejora de ésta, sino es para modificar la preexistente?); y, sobretodo, ese mismo párrafo acaba exigiendo al legislador autonómico, a los efectos de saber si la reducción autonómica, por mejorar la estatal, debe desplazarla, que precise en cada caso si la reducción creada es propia o consiste en una mejora de la del Estado. Pero nada dice del régimen de las reducciones análogas, pues ni se predica de ellas ese efecto «sustitución» que tienen las mejoras, ni se contemplan como categoría distinta a la de reducciones propias o las que mejoran las estatales.

¿Esa falta de mención expresa a las reducciones análogas es un olvido del legislador, es una equiparación a las reducciones mejoradas o lo es a las reducciones propias?

La respuesta no parece fácil. Contando con que efectivamente sean posibles las reducciones análogas y las mejoradas como categorías distintas, la primera apreciación que sobre esta opción nos surge es la de que no responde a un criterio de delimitación perfectamente definido. Pues si una de

las opciones es mejorar la reducción estatal, la otra debería ser la de restringir dicha reducción. Aunque, en sentido contrario y si eso fuera así, evidentemente no haría falta distinguir, porque hubiera sido posible cualquier modificación sobre las reducciones estatales. ¿En qué términos se debe hacer entonces esa distinción de opciones?

Al estar más precisada una de las opciones (la mejora de reducción estatal preexistente), su estudio parece el mejor punto de partida. En concreto, se permite a las CCAA que mejoren una reducción estatal (la de parentesco, la de vivienda habitual, las empresariales...) a través de tres medios: aumentando el importe, el ámbito subjetivo o disminuyendo los requisitos de aplicación. Fuera de esos tres casos la reducción no podría encasillarse como mejora de una estatal.

La otra opción se define por el hecho de mantener en condiciones análogas las reducciones estatales. Hemos de suponer que esa analogía debe permitir algún tipo de separación de la norma estatal; si no, habría que limitar estos supuestos a reproducciones en leyes autonómicas de lo dispuesto por el Estado. Y en tal caso, la utilidad de esa norma, más allá de la que pueda tener en un ámbito puramente político o mediático, no parece justificar su contemplación expresa en la ley de cesión de impuestos.

Reconociendo la dificultad de una interpretación coherente sólo vemos sentido a las redacciones análogas, que las CCAA hagan de reducciones estatales, si el texto autonómico desplaza al estatal.

Qué sea a estos efectos una redacción análoga tiene más interés que el de una mera deliberación teórica. Por ejemplo, la reducción estatal por adquisición de vivienda se interpreta por la DGT en el sentido de no exigir al causahabiente que convierta en habitual la vivienda heredada. Sin embargo, sería razonable (en el sentido de congruente con la finalidad de la norma) el que se exigiera ese tipo de mantenimiento. Si una ley autonómica exige ese requisito no hay duda de que no se está ante una mejora de la reducción. ¿Pero se está ante una redacción análoga a la estatal o ante una reducción propia de la Comunidad? La cuestión ni es baladí ni tiene fácil respuesta porque, si no se acepta que sea una redacción análoga a la estatal, el carácter de reducción propia la hace compatible con la estatal y, en tal caso, ¿qué sentido tiene una reducción autonómica, que deliberadamente restringe la estatal, si ésta también va a ser aplicada?

b) Uso de las deducciones en cuota.

Las deducciones en cuota que pueden establecer las CCAA no están sujetas a ninguno de los límites que se acaban de analizar para las reducciones de la base imponible. Lo que sí precisa la Ley 21/2001 (y a través de esta ley se incorpora al propio articulado de la LISD, en concreto al art. 23) es su régimen de relación con las deducciones estatales:

- No pueden modificar las deducciones estatales.
- Son compatibles con las deducciones estatales.
- Se aplican con posterioridad a las deducciones estatales.

A pesar de que todo el régimen legal de las deducciones autonómicas gire alrededor de las deducciones estatales, lo cierto es que sólo existe una en la LISD y, además, de muy infrecuente concurrencia (deducción por doble imposición internacional).

Para 2004 Murcia y La Rioja han sido las CCAA que han elegido la vía de las deducciones en cuota para instrumentar su reforma del impuesto. En concreto, Murcia estableció ya en noviembre de 2003 una deducción del 99% para las adquisiciones *mortis causa* de sujetos pasivos incluidos en el grupo I del artículo 20.2. a de la LISD. Posteriormente, La Rioja, con la norma más beneficiosa de las existentes entre CCAA de régimen común, establece para 2004 una deducción del 99% para parentescos de grupo I y II.

Son bastante elocuentes las exposiciones de motivos de ambas normas (coincidentes en este punto) al explicar los fundamentos de su elección técnica: respeto a los principios de generalidad e igualdad y mantenimiento del control en el ámbito de la gestión del IRPF o en el IP.

Entendemos que, más allá del carácter programático propio de las exposiciones de motivos, la cita de los principios de igualdad y generalidad, como razones de la creación de una deducción, tiene sentido si se alegan frente a la opción de actuar sobre la base imponible, pero no tanto para distinguirlas de las bonificaciones, que son instrumento de parecido significado a las deducciones.

En la deliberación sobre instrumentar un beneficio como deducción en cuota o como deducción de la base imponible hay argumentos ya muy consolidados. La deducción en cuota, y a eso parecen referirse las normas murciana y riojana, respeta en mayor medida la progresividad que puede incorporar una tarifa pues, en la otra alternativa de haber operado sobre la base imponible, la magnitud que se llevaría a la escala no sólo no respondería a la renta lucrativa realmente ganada por el causahabiente, sino que provocaría, comparada con la decisión final tomada, una menor tributación. No obstante esta observación, hay que apuntar que el mayor o menor respeto a la progresividad de las distintas opciones también está en función de qué porcentaje de reducción en base imponible se hubiera establecido. Es decir, y por reducción al absurdo, si esta medida se compara con una reducción de la base imponible del 1%, la balanza de la progresividad se inclinaría violentamente hacia la reducción de la base imponible.

En todo caso, la aportación de progresividad de un beneficio del 99%, en base o en cuota, se ve limitada por la propia importancia del porcentaje de deducción.

Por su parte, la cita del principio de generalidad, para preferir la actuación sobre la cuota o sobre la base imponible, parece tener un carácter más redundante que la apelación a la progresividad porque no parece que pueda haber mucha diferencia en el número de beneficiados según se actúe sobre base o sobre cuota.

Finalmente, la reflexión que hacen las exposiciones de motivos de estas normas sobre las ventajas de gestión en el IRPF o en el IP que proporciona minorar la cuota, considerándola de gran interés, se tratará en un epígrafe posterior.

c) Uso de las bonificaciones.

El empleo autonómico de las bonificaciones está sujeto a las mismas limitaciones que las expuestas para las deducciones en cuota; con el matiz de que, en la ley del impuesto, no existe ninguna bonificación estatal de aplicación general.

Las CCAA que se han decantado por esta técnica son: Baleares, Castilla y León y Valencia.

Buena parte de las reflexiones expuestas para las deducciones en cuota valen, por su muy parecido efecto tributario, para las bonificaciones. Especialmente cuando comparábamos los efectos de la actuación sobre la cuota o sobre la base imponible.

Pero las razones de la elección entre deducción en cuota o bonificación tiene un plus de dificultad y misterio. De las tres leyes autonómicas, sólo la valenciana se explica en las razones del beneficio (aunque no exactamente en su predilección por las bonificaciones frente a otras alternativas):

- Neutralidad tributaria en el relevo generacional sobre el patrimonio no empresarial, y
- Protección a la especial situación de desamparo de los más jóvenes (la bonificación sólo beneficia a los menores de 21 años) que entronca con el principio de justicia redistributiva al que considera justificante del impuesto.

Los motivos apuntados tienen un sólida raíz técnica pero, fácilmente se aprecia, no ayudan en nuestro propósito de indagar el porqué de su instrumentación como bonificaciones. Tampoco la consulta del IS, impuesto en el que se manejan ambos tipos de beneficios, aclara especialmente: en su liquidación, primero se aplican las deducciones para evitar la doble imposición, luego las bonificaciones y finalmente las deducciones para incentivar determinadas actividades. En este esquema, coherente con el antes descrito en el IRPF, las bonificaciones se reservan para privilegiar circunstancias muy concretas (rentas obtenidas en Ceuta y Melilla, actividad exportadora o servicios públicos) mientras que las deducciones responden a cuestiones técnicas (supuestos de doble imposición jurídica o económica) o al incentivo de determinadas actividades. Con todo, dado la uniformidad en el tratamiento de las deducciones y bonificaciones autonómicas en el ISD, no parece relevante la profundización en esta cuestión.

d) Uso de los coeficientes multiplicadores.

En el ISD, una vez que se ha calculado la cuota íntegra por aplicación de la tarifa del impuesto a la base liquidable, se multiplica aquélla por alguno de los coeficientes que recoge el artículo 22 LISD.

Los coeficientes se estructuran, en un cuadro de doble entrada, en función del patrimonio preexistente del sujeto pasivo y del parentesco entre éste y el fallecido. Oscilan entre el coeficiente 1 (que por tanto deja la cuota ajustada en el mismo importe de la cuota íntegra) para parientes de grupo

I y II y patrimonios inferiores a 402.678,11 euros, hasta el 2,4 (esto es, convierte la cuota ajustada en el 240% de la cuota íntegra) para parientes lejanos cuando el sujeto pasivo tuviera un patrimonio previo de más de 4.020.770,98 euros.

La evidente finalidad de estos coeficientes es gravar en mayor medida a quien sea más lejano pariente del fallecido y tenga un mayor patrimonio preexistente. El que los parientes más cercanos paguen menos parece justificable, sobre todo, desde una visión sociológica de la cuestión, sin necesidad de mayor comentario.

Cuestión menos pacífica es qué se persiga con estos coeficientes y en qué medida se consiga. El que quien más rico sea antes de heredar pague más, puede responder a una cierta idea de progresividad y a la consecución de un efecto distributivo de los patrimonios heredados. Apparentemente la progresividad sí parece alcanzarse con esta técnica, pero el efecto redistributivo que puede predicarse de los coeficientes parece menos nítido ya que, no sólo es un efecto un tanto extraño en un impuesto que sustancialmente grava la adquisición de renta (y no la tenencia de un patrimonio), sino que además, la «redistribución» se predicaría sólo del patrimonio heredado y no de cualquier patrimonio. En cualquier caso, sea por progresividad o por redistribución, el sentido de los coeficientes multiplicadores (lo certifica incluso su propio nombre) es el de multiplicar la cuota íntegra.

Esta visión tradicional de los coeficientes quebró a finales de 2002 cuando el parlamento cántabro –pionero en la medida de supresión parcial del impuesto y en su instrumentación a través de coeficientes– decidió utilizar coeficientes multiplicadores inferiores a la unidad. De este modo, y por ejemplo, la cuota ajustada que resulte de aplicar el coeficiente 0,01 a la cuota íntegra será el 1% de ésta.

Para 2004 otro grupo de CCAA (en concreto las también norteñas y cantábricas Asturias y Galicia, en curiosa coincidencia geográfica) se ha unido a esta iniciativa, estableciendo para los parientes del grupo I un coeficiente multiplicador de 0,01 cuando el sujeto pasivo tenga patrimonio previo de hasta 402.678,11 euros, y de 0,02, 0,03 y 0,04 para los siguientes tramos de patrimonio preexistente del artículo 22 de la LISD.

El juicio técnico sobre este instrumento, una vez reconocido el alarde de originalidad (¿quizás fruto de aliento creativo que propician las limitaciones legislativas a las CCAA en materia de impuestos cedidos?), debe partir del significado que el legislador (y hay que puntualizar que nos referimos ahora al estatal) quiso darle. En ese sentido, parece claro que la LISD quiso introducir como elemento de graduación del impuesto el dato del patrimonio preexistente del sujeto pasivo. Podrá discutirse su oportunidad, su viabilidad o su congruencia, pero que la finalidad era gravar en mayor medida a quien más patrimonio recibiera parece indiscutible. Por eso, en nada empaña el papel principal de la riqueza previa del sujeto pasivo el hecho de que se conjugue su incidencia con la del parentesco.

Para valorar el sorprendente uso (sorprendente al menos en nuestra opinión) que se les da ahora a los coeficientes, deben distinguirse la literalidad del tan citado artículo 40 de la Ley 21/2001 y su interpretación.

Desde luego, si la ley permite legislar a las CCAA sin ningún límite sobre los coeficientes multiplicadores (y, efectivamente, en la letra de la norma no hay ninguna cortapisa a tal capacidad), habrá que entender que multiplicar una cantidad (en este caso la cuota íntegra) por un factor o coeficiente inferior a la unidad entra dentro del poder autonómico. Porque aunque la primera acepción de «multiplicar» es, en el diccionario de la Real Academia Española, aumentar el número o la cantidad de cosas de la misma especie, el sentido matemático del término (hallar el producto de dos factores) permite reconocer la acción incluso cuando uno de los factores sea cero.

Fuera de la letra de la ley hay que retomar el sentido de los coeficientes para razonar el uso autonómico. ¿Es posible convertir un instrumento diseñado para un fin muy concreto (incrementar la cuota íntegra por mor de la progresividad y el efecto redistributivo) en herramienta para otra finalidad totalmente opuesta (reducir la cuota íntegra eliminando la progresividad y el efecto redistributivo de la tarifa)?

A favor de esta reorientación jugaría la propia capacidad que se da sobre este instrumento. Y así, si se puede legislar sobre los coeficientes, debería ser posible disminuir su efecto potenciador de la progresividad. Como también, por descontado, sería posible reforzar ese efecto incrementando los coeficientes. Sin embargo, en sentido contrario, podría opinarse que un uso razonable de ese ámbito legislativo debería terminar en un coeficiente 1 (el más bajo que prevé la LISD), que dejara la cuota ajustada igual a la íntegra y así no se eliminaría la progresividad que la tarifa pudiera incorporar al impuesto. Aunque a esta crítica también sería oponible la idea de que si el legislador autonómico puede legislar sobre la tarifa (y al poder hacerlo sin límite expreso alguno habría que aceptar que incluso podría llegar a un tipo cero), no sería un escollo relevante el que la eliminación del efecto progresivo de la tarifa se instrumentara sobre los coeficientes en lugar de hacerlo sobre la propia escala.

En este punto de ideas encontradas, y especialmente por haber incorporado ya la mención a los efectos equivalentes que se pueden buscar por las CCAA a través de diversos instrumentos, entendemos que el razonamiento debe desplazarse hacia el análisis de la finalidad de que la ley permita legislar (a) sobre diversos elementos y (b) no lo permita sobre otros.

Y en concreto, pensando en la pluralidad de instrumentos sobre los que legislar autonómicamente, ¿tiene sentido que se pueda establecer una deducción en cuota, sin límite ni condición alguna, y que no pueda hacerse lo mismo con una reducción de la base imponible? Y respecto de los elementos vedados al legislador autonómico, ¿tiene sentido poder establecer una deducción en cuota del 100%, sin límite ni condición alguna, y no poderlo hacer sobre las exenciones? ¿A qué responde esta estructura del poder legislativo autonómico sobre el ISD? ¿Tiene sentido este juego de limitaciones y prohibiciones?

En esta línea hay que recordar que la capacidad normativa sobre el ISD se distribuye autonómicamente conforme a pautas distintas a lo que ocurre en otros impuestos. La principal nota diferenciadora, sin entrar en pormenores impropios del ámbito de este trabajo, es que en el ISD se puede minorar la base liquidable (y lo más parecido en otros impuestos sería el poder actuar sobre el míni-

mo exento en el IP) como alternativa al empleo de deducciones o bonificaciones de la cuota. Y esa alternativa no se da en otros impuestos. De hecho, sobre el resto de figuras, la distribución de capacidad normativa autonómica parece guiarse más por dar opción a los parlamentos regionales a incrementar la recaudación (y para ello pueden legislar sobre tipos o tarifas) o a disminuirla (haciendo también, opcionalmente, política social o económica a través de legislación de deducciones o bonificaciones). Por tanto, la consulta del esquema legislativo de otros impuestos no puede tomarse como punto de apoyo en nuestro discurso.

En este cúmulo de dudas entendemos que poder instrumentar, como es el caso que nos ocupa, un recorte de impuestos a través de varias fórmulas (deducciones, así genéricamente denominadas, de la base o de la cuota) debe interpretarse con flexibilidad. Es decir, no cabría invalidar una determinada legislación autonómica por que se implementara a través de una deducción en base cuando lo correcto hubiera sido una deducción en cuota. En primer lugar porque la respuesta a esa disquisición no tendría verdadero respaldo legal; pero también porque, de hacer hincapié en la idoneidad de un elemento de la liquidación respecto del fin perseguido, y especialmente cuando la legislación sobre ese elemento se sujeta a límites que no tienen otros (tal es el caso de las reducciones en base frente a las deducciones en cuota), nos llevaría a una situación esperpéntica de arrojar sobre el legislador autonómico la sospecha de legislar en «fraude de ley» por buscar el forzado amparo de una norma para conseguir el fin equivalente que otra (supuestamente eludida) le impide. Sería el caso, por ejemplo, de una deducción en cuota en el ISD por circunstancias familiares de inviable incorporación a través de reducciones de la base.

Por otro lado, la contemplación de los elementos sobre los que no cabe legislación autonómica, también ha de hacerse con cautela. Una posible consecuencia del hecho de que las CCAA no puedan establecer exenciones en el ISD podría ser que el uso de los instrumentos que le son permitidos no pudieran implicar nunca un efecto equivalente al de la exención. Sería el caso de reducciones de la base o deducciones en cuota del 100%. Sin embargo, si se interpreta esa limitación de actuación sobre las exenciones, como así creemos que debe hacerse, más como una reserva de ámbito legislativo exclusivamente estatal derivado de que la titularidad de un impuesto cedido siempre la retiene el Estado y, especialmente, como coherente con el abandono en la LISD de la técnica de las exenciones como instrumento de beneficio fiscal, no habría impedimento para aquel tipo de reducciones o deducciones.

Finalmente, consideramos que el caso de los coeficientes multiplicadores reductores no debe seguir las pautas que proponemos sobre la posibilidad de conseguir un mismo fin (por ejemplo un beneficio fiscal) a través de distintos elementos, ni debe tampoco enjuiciarse a la luz de aquello que está prohibido a las CCAA. El explicado uso de los coeficientes debe enmarcarse en otro sitio distinto cual es la posible alteración de la finalidad que la ley les reserva.

Desde luego, ya ese encuadramiento lleva implícito una nota crítica por nuestra parte que, en cualquier caso, entendemos fácilmente justificable: pudiendo legislar sobre elementos más idóneos para ese fin (las reducciones de la base), o sin limitación alguna (deducciones y bonificaciones), el uso de los coeficientes en el sentido empleado en algunas CCAA se nos antoja comparable al que

podría hacerse estableciendo deducciones en cuota negativas para provocar un aumento de la cuota a pagar o implantando tipos impositivos negativos para provocar cuotas negativas. Con todo, es verdad que consiguiendo un efecto alcanzable para las CCAA (por otros medios), la eventual «gravedad» de la medida queda relativizada. Especialmente cuando tales normas no han sido impugnadas ante el TC. Y eso es la mejor prueba de que, siendo pública y notoria la fina sensibilidad para impugnar medidas fiscales autonómicas, y si se pudiera prescindir en esta reflexión del contenido mismo de la reforma y de sus apoyos, habría que dar por sentada la legalidad de la medida. Pero ni pretendemos situar en tan alto estadio el análisis, ni entendemos que la cuestión sea la originalidad de la norma, su apariencia o su estética. Lo que sí constatamos es la incongruencia del resultado (minorar la cuota hasta prácticamente dejarla a cero) de un instrumento (coeficientes multiplicadores) en relación a su fin propio (incrementar la cuota para reforzar la progresividad de la tarifa). Quedaría a una fase posterior, a la que renunciamos, el pronunciarse sobre si de esa incongruencia hay que deducir inseguridad jurídica, un hipotético desvío del ejercicio normativo, o simplemente estamos ante una nueva contribución con la que enriquecer el anecdotario de medidas fiscales de los últimos años.

4.5. Concepción del impuesto.

La más perfecta decisión técnica sobre cómo instrumentar una reforma sustancial del ISD sólo puede venir de un análisis profundo (y sosegado) de qué tipo de impuesto sucesorio se quiere (o no se quiere). Sin negar, ni mucho menos, que ese análisis se haya producido, un mínimo conocimiento del debate político que ha precedido este tipo de reformas hace pensar, sin embargo, en una decisión más condicionada por otros factores.

Suponiendo que sea tiempo todavía de ese análisis –y vistas las tendencias que se apuntan para el IP sí que parece que todavía es procedente razonar sobre la concepción del ISD, aunque sólo sea por la vinculación entre ambos impuestos– la guía que podría tomarse es la que siguió la reforma del IRPF de 1998. Nos referimos en concreto –porque es lo que ahora nos ocupa, dejando al margen asuntos de mayor calado como la relación del ISD con otros impuestos patrimoniales y sin entrar, por supuesto, en la valoración de la reforma del IRPF– al cambio radical que experimentó el impuesto por sustituir las deducciones en cuota por reducciones de la base imponible y figuras análogas.

En aquella ocasión se pensó que si el impuesto quería gravar la renta disponible, entendiendo por tal la que excediera de la renta que inexcusablemente debe dedicarse a las necesidades básicas en condiciones razonables según circunstancias familiares y personas, era preferible deducir determinadas cantidades de la base imponible suprimiendo las deducciones en cuota «equivalentes». De este modo, la base imponible ilustraba claramente qué se quería gravar con el impuesto. Por otro lado, con este planteamiento era congruente concluir, y así se hizo, que las deducciones en cuota debían reservarse a resolver cuestiones técnicas de doble imposición o para articular incentivos de política económica y social.

Algo parecido debería hacerse en el ISD: una vez que se tuviera clara la concepción del impuesto y su papel en la imposición patrimonial, sería más fácil diseñar con un mínimo de rigor técnico el papel de cada elemento de la liquidación. Obstáculos para alcanzar tal fin no faltan. El primero es que, de persistir la abstención del legislativo nacional para abordar este asunto con carácter de generalidad, distintas concepciones de distintas CCAA llevarían, inevitablemente, a varios diseños técnicos. Y a partir de ahí, las limitaciones de la Ley 21/2001 a la legislación autonómica también contribuirían a diferenciar las decisiones de los parlamentos regionales, pudiendo llegar a ser irreconocible en la norma a la postre aprobada la teórica finalidad de un elemento de la liquidación.

4.6. Efectos de estas medidas en el IP y en el IRPF.

De las normas analizadas y de los debates políticos y doctrinales sobre la imposición patrimonial resulta una fuerte tendencia hacia la supresión, al menos parcial, del ISD. Esa tendencia puede darse ya como culminada, en la medida en que se defina como la supresión de la carga fiscal de las herencias entre parientes próximos, en CCAA como La Rioja. Pero no es imprudente aventurar que en el futuro más próximo otras CCAA acabarán dando idéntico paso. Precisamente por la previsión de una generalización de esta situación nos parece oportuno el razonar sobre el impacto que una rebaja sustancial del ISD puede tener en otros impuestos, y principalmente en el IRPF.

En ese razonamiento, que enmarcamos en un escenario todavía inexistente de generalización de «exenciones» en el ISD para la mayor parte de los contribuyentes, abordaremos una selección de cuestiones representativa de cómo la incidencia en otros impuestos se da tanto en el terreno teórico (de diseño de la imposición patrimonial) como en el de la práctica tributaria diaria (en forma de mayor o menor deuda tributaria). Es común, además, a todos los temas que se abordarán, el girar sobre la distorsión que produce la eliminación del ISD cuando la instan las CCAA (escogiendo además instrumentos distintos dentro de los que la panoplia de elementos de la liquidación sobre la que pueden legislar les ofrece), siendo que la capacidad normativa sobre los elementos de la liquidación del IRPF e IP corresponde principalmente al Estado. En tales condiciones las posibilidades de desajustes son más que probables.

En el IRPF una de las principales vinculaciones con el ISD es la que se deriva de tomar como valor de adquisición, a efectos de cuantificar futuras plusvalías, la valoración de los bienes que se haga en el ISD. En efecto, el artículo 34 LIRPF establece que:

«Cuando la adquisición o la transmisión hubiere sido a título lucrativo se aplicarán las reglas del artículo anterior, tomando por importe real de los valores respectivos aquellos que resulten de la aplicación de las normas del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

En las adquisiciones lucrativas a que se refiere la letra c) del apartado 3 del artículo 31 de esta Ley, el donatario se subrogará en la posición del donante respecto de los valores y fechas de adquisición de dichos bienes.»

Además hay que recordar que la transmisión lucrativa por causa de muerte no constituye ni ganancia ni pérdida patrimonial en el IRPF del fallecido como precisa el artículo 31.3 b) LIRPF.

Sobre este entramado normativo es posible hacer dos consideraciones principales. Una deriva de la visión de conjunto de cómo se efectúa tributariamente el trasvase de bienes desde el fallecido al heredero, la otra contempla los efectos en el IRPF del heredero cuando decida vender los bienes heredados:

a) Para abordar la primera cuestión hay que recordar que la tributación de la llamada «plusvalía del muerto» desapareció en 1992, con el argumento principal de que, de gravarse en el IRPF del fallecido la revalorización de los elementos patrimoniales experimentada durante el período de tenencia de los mismos por el causante, existiría una doble tributación por resultar gravado también el valor de esos bienes (en el ISD) cuando los adquiría su heredero. Y si descontamos el hecho de que son personas físicas distintas, impuestos distintos, y bases imponibles distintas, lo cierto es que sí era posible identificar una doble imposición «económica» cuando se gravaba la transmisión y la correlativa adquisición *mortis causa*.

Pero ahora estamos en la situación justamente contraria. En un escenario de práctica exención en el ISD de las herencias de parientes próximos, la revalorización que experimenten los bienes adquiridos por el causante ni se grava anualmente (pues no es el modelo de renta de nuestro IRPF), ni se grava cuando fallezca su titular, ni se grava cuando adquiere esos bienes otra persona física. ¿Tiene congruencia técnica este esquema si además añadimos el hecho relevante de que quien adquiere los bienes sin tributación (o casi sin ella) va a poder considerar, sin embargo, como valor de adquisición de los mismos su valor de mercado a fecha de fallecimiento?

Entendemos que la situación no parece muy congruente. Ni con lo que debería ser un modelo de imposición sobre la renta completo ni con figuras análogas que se dan en nuestro ordenamiento.

Lo primero, que tiene que ver más con la concepción que se tenga de la imposición patrimonial, se evidencia con las siguientes reflexiones: a pesar de gravarse la renta de un modo extensivo en nuestro sistema fiscal (y la afirmación será más exacta cuanto menos se reduzca el segundo impuesto sobre la renta, esto es, el ISD), determinadas formas de tributación (fundamentalmente de determinados productos financieros) hacen que no se grave anualmente –como sería propio en un genuino sistema de renta extensiva– la revalorización del patrimonio de su titular (en efecto, en las participaciones en fondos de inversión y análogos su incremento de valor se grava cuando se transmite o reembolsa la participación. Todavía más, desde 1 de enero de 2003, los «saltos» de fondos quedan exonerados de gravamen).

Que a este esquema se le una la inexistencia de tributación de esa revalorización cuando fallezca el causante podrá justificarse, en un escenario de declive del ISD, en la contribución a la generación de la riqueza nacional que parece suponérsele en la actualidad a todo beneficio fiscal, pero no a un doble gravamen por concurrir con el ISD sobre un mismo hecho. Todavía más, el no gravamen en el ISD puede incluso encontrar sólidos argumentos (especialmente cuando se vinculan, con más

o menos fundamento, a la protección de la familia). Pero que, tras salvar hasta tres hitos en los que poder ser gravados con cierta justificación técnica, se reciban en el IRPF los bienes hereditarios revalorizados (sin coste fiscal) no parece tener parangón.

Especialmente cuando la construcción que nuestro legislador suele hacer en casos más o menos análogos no es esa. Baste recordar que el no gravamen en el IS de las transmisiones de bienes por entidades disueltas (base del régimen especial de determinadas operaciones societarias) es más bien un supuesto de diferimiento de tributación que de exención. Y así, por ejemplo, el bien que recibe una sociedad absorbente se valora fiscalmente por la cifra que prevalecía en la sociedad disuelta a la que sucede.

Y entre personas físicas, el no gravar en el IRPF del donante la donación de determinados bienes empresariales cuya adquisición lucrativa goce de reducción del 95% en el ISD, está también más cerca de un diferimiento que de una exención. Porque el valor por el que se recibe el bien por el donatario es el valor de adquisición que tuviera en el donante (art. 34 LIRPF)

Por tanto, contemplada en su globalidad la tributación de la transmisión hereditaria de bienes, y visto el tratamiento que nuestro ordenamiento reserva para operaciones equiparables, una opción razonable ante la nueva situación surgida, y por venir, en el ISD, es el que se adopte algún tipo de medida equivalente a las expuestas. Posteriormente volveremos sobre esta cuestión.

b) Para explicar los efectos en el IRPF del heredero, cuando decida vender los bienes heredados, hay que partir del hecho de que, si en una adquisición lucrativa *mortis causa* no hay impuesto, o éste se deja reducido a un 1% de la cuota que hubiera resultado en otro caso, ocurrirá normalmente que los órganos tributarios autonómicos prescindirán de la incoación de los farragosos procedimientos de comprobación de valor. Y a esa razonablemente previsible falta de ejercicio comprobador, hay que unir de modo más decisivo el recordatorio de que el artículo 18 LISD establece la preferencia del valor declarado sobre el comprobado cuando aquél es superior).

En estas condiciones, la más elemental economía de opción (pues tal o similar parece que sería su calificación ante la imposibilidad de considerarlo, en los términos en lo que lo define el art. 15 de la nueva LGT, «conflicto en la aplicación de la norma tributaria») llevaría a que el causahabiente estableciera una valoración hinchada del patrimonio heredado para que, no tributando en el ISD (o en irrelevante medida), tampoco tributara, caso de vender los bienes heredados, en el IRPF al poder igualar (o superar, generando pérdidas patrimoniales) el valor de adquisición al valor de enajenación.

Frente a esta conducta el ordenamiento tributario sólo contempla el citado artículo 34 LIRPF. En la práctica el criterio que se sigue, y acepta, es el de tomar como valor de adquisición en el IRPF el comprobado por la Administración autonómica correspondiente (así también la consulta de la DGT de 27-05-99). En el caso de no existir comprobación administrativa de valor se toma el valor de adquisición declarado por el contribuyente en el ISD.

Normalmente el valor de adquisición declarado suele ser menor que el que resultaría de una comprobación administrativa, pero si la administración autonómica, por las razones que fuera, no ha procedido a la comprobación, la AEAT, previsiblemente, no va a proceder a comprobar un valor que ha asumido el contribuyente y de cuya revisión resultaría una menor deuda tributaria.

Por tanto, y resumiendo, parece extendida (y obligada para el contribuyente que no ha impugnado la liquidación por el ISD) la práctica de tomar el valor comprobado por la Administración Autonómica como valor de adquisición en el IRPF sin oponerle la AEAT su propia comprobación. También parece claro y comprensible que la AEAT, con la situación de las relaciones IRPF-ISD de los últimos años, no ejercite su facultad comprobadora más que en contadas ocasiones. Por ejemplo (caso contemplado en la consulta de la DGT de 4-6-2001) cuando, ante la no presentación de declaración del ISD, los contribuyentes se ven obligados a acreditar el valor normal de mercado de los bienes adquiridos por herencia por cualquier medio de prueba de los admitidos en Derecho.

¿Cambiará algo la práctica habitual por el nuevo esquema normativo en varias CCAA? ¿Es posible la economía de opción que se ha descrito sobre este esquema?

Para responder a los dos interrogantes, en los que damos por bueno que se está ante una economía de opción o, al menos, ante una conducta incorregible con los medios generales que la nueva LGT pone a disposición de la Administración, es preciso repasar detenidamente el artículo 34 de la LIRPF.

Ya de entrada, lo que el precepto realmente establece es que en el caso de bienes o derechos recibidos lucrativamente se tomará por importe real de los mismos (y ese importe, junto al coste de las inversiones, mejoras, gastos y tributos inherentes a la adquisición conforma el valor de adquisición a efectos del IRPF) el que resulte *«de la aplicación de las normas del ISD»*.

¿A qué norma/s se refiere? ¿Al artículo 9 LISD que define la base imponible en función del valor real de los bienes o al artículo 18 que establece efectos muy concretos al valor comprobado y al valor declarado? En un escenario caracterizado por la previsible ausencia de comprobación de valores y por una hipotética inclinación a sobrevalorar los bienes (ahora por parte de los interesados en lugar de la Administración), es del mayor interés práctico el precisar si lo que resulta de aplicar las normas del ISD, como quiere el artículo 34, es el valor que efectivamente haya prevalecido en la liquidación del ISD o es el valor por el que se define en este impuesto la base imponible.

Las diferencias entre una y otra opción son significativas.

Si lo que el artículo 34 quiere es tomar como valor en el IRPF el valor que efectivamente haya prevalecido en el ISD, resultará que un valor declarado *«inflado»*, superior incluso al valor de mercado, prevalecería siempre sobre el que pudiera comprobar la administración autonómica (así lo establece el art. 18.2 LISD). Y esa preferencia no sólo se daría en el ISD, sino que debería tomarse también en el IRPF por ser el valor que resulta de la aplicación de las normas del ISD. Por tanto, no

pudiendo oponer la administración autonómica una comprobación «a la baja», las opciones de corrección de esta práctica, en la medida en que se estime merecedora de corrección, deben venir, y ahora se valorará su viabilidad, por la administración estatal.

Si lo que el artículo 34 quiere es tomar como valor en el IRPF el valor que resulte de aplicar por *cualquier administración* las normas del ISD, siempre quedaría a salvo en el IRPF el que la AEAT pueda comprobar valor para determinar [art. 9 a) LISD] el valor real de los bienes. Lo que ocurriría en tal hipótesis sería que la labor de comprobación, desarrollada en forma de procedimiento de comprobación de valores (conforme a los arts. 134 y 135 LGT) o como una actuación en el seno de un procedimiento gestor distinto (y difícilmente fuera del seno del procedimiento inspector puede tener cabida ese tipo de actuación), se desarrollaría en contra de la lógica de esos procedimientos, orientados en función de que la comprobación administrativa arroje un valor superior al declarado.

En cualquier caso, por coste gestor y por no considerarla la interpretación correcta del artículo 34 LIRPF, no parece viable la súbita aparición de comprobaciones de valores en la AEAT.

Ante esta situación parece preferible un arreglo legislativo y no uno meramente «gestor».

En concreto, entendemos que todos estos desajustes sólo puede enmendarlos el Estado mediante la oportuna rectificación en la LIRPF. Y es que las CCAA de régimen común que puedan ir eliminando el impuesto a través de reducciones de base, deducciones o bonificaciones en cuota o coeficientes multiplicadores por cero, no pueden remediar los efectos denunciados en el IRPF por carecer de capacidad normativa para ello. El problema, además, es especialmente agudo porque la no tributación en el ISD en una determinada Comunidad, puede tener incidencia en el IRPF que los herederos (residentes en otra distinta) tengan que pagar (o dejar de pagar en el ejemplo que manejamos) en otra Comunidad.

Entendemos que como la intención de las CCAA que han decidido suprimir el ISD para el parentesco más próximo no puede ser la de que tampoco paguen en el IRPF por la futura venta, y que, aun de haberlo decidido así, no pueden proyectar esa decisión, por extraterritorial, sobre el IRPF que un contribuyente deba pagar en otra Comunidad Autónoma, debería haber en el futuro inmediato una modificación de la LIRPF instada, como parece propio, por las Cortes Generales. Especialmente cuando más importante fuente de financiación para las CCAA es, actualmente, el IRPF que el ISD.

La solución que debe adoptar el Estado, podría ser, como mínimo, similar a la de la Comunidad Foral de Navarra donde, contando con las ventajas que da contemplar el ordenamiento tributario desde la existencia de un mismo sujeto activo en ambos impuestos, la extensión de los benéficos efectos de la exención del ISD que privilegia a los ciudadanos navarros, se protege en el IRPF mediante un elocuente primer párrafo del artículo 42 de su ley reguladora («*Cuando la adquisición o la transmisión hubiere sido a título lucrativo, constituirán valores respectivos aquellos que corresponderían por aplicación de las normas del ISD, sin que puedan exceder del valor de mercado*»). Lo que, además de un acierto técnico, se nos antoja una elocuente prueba de que cuando se pierde

la unidad de sujeto activo (y nos referimos tanto a la obligación tributaria como al ejercicio normativo) en impuestos íntimamente relacionados (como el IRPF y el ISD), es necesario que, o bien quien puede actuar sobre los dos impuestos legisle sobre ambos (en su caso estableciendo para todas las CCAA idéntico beneficio en el ISD y adaptando el IRPF a tal circunstancia), o si hace dejación de tal labor (en posible detrimento de la igualdad de los españoles según su lugar de residencia), se debe reaccionar con la suficiente rapidez.

Junto a los efectos en el IRPF es posible abordar la incidencia en el IP de las medidas legislativas sobre el ISD ya tomadas, o por tomar, en varias CCAA.

Quizás la más importante sea que la falta de «*rentabilidad administrativa*» en la comprobación de herencias que no van a satisfacer impuesto alguno (o un 1% del que marca la tarifa), puede llegar a suponer una generalización de declaraciones por el ISD incompletas con la consiguiente pérdida de información para las declaraciones por el IP de los herederos.

Otra principal que se enmarca en la misma línea tiene que ver con la cuantificación de la base imponible del IP, ocurriendo, a diferencia de lo expuesto antes en el IRPF sobre el juego del valor comprobado en el ISD, que aquí la distorsión la puede generar la declaración de un valor de adquisición en el impuesto sucesorio irrisoriamente bajo. Y más en concreto con uno de los bienes que tiene un mayor peso específico en la base imponible total de cada contribuyente. Para ello hay que recordar que en el IP los bienes inmuebles se valoran por el mayor de tres opciones: su valor de adquisición, el catastral o el comprobado a efectos de otros impuestos. También, y por otro lado, hay que traer a colación que si la reducción del ISD se materializa, como es y como parece que va a ser el caso, en beneficios de un 99%, un uso eficiente de los recursos administrativos debería llevar a no incoar los complicados y lentos procedimientos de comprobación de valor cuando de los mismos no resulte una cuota tributaria relevante (cálculo en el que habría que medir tanto la cuota del ISD e IP como la repercusión en el IRPF). Contando con tales circunstancias es previsible que no exista un valor comprobado que rectifique el declarado. Así las cosas, ¿qué valor prevalecerá en la declaración del IP del heredero? Por norma del impuesto, el mayor de los tres existentes. Pero si por hipótesis no existe valor comprobado, la comparación habrá que hacerla entre el valor catastral y el declarado (siempre que éste pueda tomarse, que puede ser discutible, como valor de adquisición). Conociendo la referencia del valor catastral respecto del de mercado, y asumiendo la hipótesis de partida de un valor declarado anormalmente bajo, lo que pueda aportar cualquiera de estas cifras a la imagen fiel de la valoración de un patrimonio (y a la base imponible del IP) es más bien poco.

5. MODIFICACIONES EN EL CONCEPTO IMPOSITIVO «DONACIONES»

En el concepto «*donaciones*» del ISD la capacidad normativa de las CCAA sigue las mismas reglas que las comentadas para el concepto «*adquisiciones mortis causa*». Por tanto, buena parte de las reflexiones que hemos hecho sobre el uso de esa capacidad normativa en el gravamen sucesorio, valen también para el de las adquisiciones *inter vivos*.

El ejercicio legislativo autonómico sobre este hecho imponible es menor si se compara con el relativo a las sucesiones, y suele centrarse, así ha ocurrido este año y así ocurrió el año anterior (primer ejercicio en el que, por aplicación del nuevo modelo de financiación autonómica, las CCAA han podido regular elementos del concepto «donaciones»), en las reducciones que privilegian la donación de bienes empresariales.

Sin embargo, seleccionamos para un comentario algo más detallado otra medida común a varias CCAA: Baleares, Castilla y León y La Rioja, siguiendo el precedente catalán del año anterior (aunque parcialmente, porque en Cataluña se completa con un beneficio en el IRPF del donante), han regulado en términos parecidos un beneficio fiscal para la donación de dinero entre familiares siempre que se destine a la adquisición de una vivienda habitual.

El esquema más elemental de diseño de beneficios fiscales sobre una donación responde a pautas bien sencillas: cuando de lo que se trata es de minorar la presión fiscal por la donación de determinados bienes hay que actuar sobre los donatarios. Pero cuando de lo que se trata es de incentivar ese tipo de transmisiones lucrativas, el beneficio al donatario debe completarse incentivando al donante. Buen ejemplo de lo que se afirma es la donación de bienes empresariales, que inició su favorable régimen con una reducción del 95% en el ISD para extenderse más adelante al IRPF (quizás por el reparo de los potenciales donantes a desprenderse lucrativamente de bienes y, además, tributar por ello en la imposición sobre su renta).

De modo claro estas medidas tratan de reducir la carga tributaria en una operación, relativamente frecuente, vinculada a un bien (la vivienda habitual) fuente de beneficios fiscales en casi todos los impuestos. Como no se trata exactamente de incentivar este tipo de operaciones (pues la decisión del destino del dinero queda a la autonomía de la voluntad de cada familia), se beneficia al donatario. De querer animar desde el ámbito fiscal a potenciales donantes a que entreguen dinero a sus descendientes para la compra de la vivienda, lo propio sería beneficiar a aquéllos. Éste es el caso de Cataluña que para el ejercicio impositivo 2003 estableció una deducción en el IRPF, del 1% de la cantidad donada, para los contribuyentes que durante el ejercicio hubieran efectuado una donación que haya disfrutado de la deducción del 80% establecida para las mismas en el ISD.

Sobre este tronco común cada uno de los parlamentos regionales ha diseñado una norma con características diferenciadas:

- El **beneficio**: en Baleares y La Rioja es una deducción en cuota (del 85% y el 100% respectivamente), mientras que en Castilla y León se instrumenta como reducción de la base imponible del 99%.
- **Elementos subjetivos**: en Baleares y La Rioja donante y donatario son padres e hijos, mientras que en Castilla y León los donatarios pueden ser hijos o descendientes de ulterior grado del donante. Siendo lo normal que el desplazamiento patrimonial se dé en el sentido del beneficio fiscal (de ascendiente a descendiente), hay que hacer notar, sin embargo, que si es el hijo quien dona dinero al padre para que éste adquiera su vivienda habitual, no procederá la reducción.

En Baleares se exige que el donatario no haya cumplido los 35 años el día de la formalización de la donación y que tenga un patrimonio inferior a 400.000 euros en tal fecha. En Castilla y León se exige la misma edad aunque el límite de riqueza se diseña en función de su renta, en concreto, exigiendo que su renta disponible en el último período impositivo cerrado cuando se devengue la donación sea igual o inferior a 30.000 euros. La norma más laxa en este punto es la riojana pues no exige requisitos adicionales al donatario.

- **El bien privilegiado es el dinero.** Mientras que en La Rioja la deducción no tiene límites, en las otras dos CCAA la cantidad máxima de dinero sobre la que aplicar el beneficio (en definitiva, la base de la deducción/reducción) no puede superar los 30.000 euros. En el caso de discapacitados el límite se amplía: 42.000 euros con grado igual o superior al 33% en Baleares y 50.000 euros con grado igual o superior al 65% en Castilla.

Con buen criterio técnico, ambas normas precisan que los límites se aplican tanto en el caso de una única donación como en el caso de donaciones sucesivas, ya sean provenientes del mismo ascendiente o de diferentes ascendientes.

- **Destino del dinero:** el dinero debe destinarse a la adquisición de una vivienda, con distintos matices según la norma aplicable. En La Rioja se exige que la adquisición de la vivienda habitual (realmente se refiere a celebrar «*el correspondiente contrato o escritura de compraventa de la vivienda habitual*») se realice en el plazo de declaración del impuesto, con lo que en 30 días hábiles desde la donación debe escriturarse la compraventa. Se equipara a la adquisición inmediata de vivienda el depósito de las cantidades recibidas en las cuentas ahorro vivienda reguladas en la LIRPF. De igual modo, es apto para la donación el destinar el dinero a amortizar o cancelar el préstamo hipotecario suscrito para la adquisición de la vivienda.

En Baleares y Castilla y León el plazo para adquirir la vivienda es de 6 meses desde la donación (precisa la norma castellana que, en caso de haber varias, se cuenta desde la primera donación y que en ningún caso se aplica la reducción a donaciones posteriores a la adquisición de la vivienda). Debe destacarse que en estas dos normas no se alude exactamente a la vivienda habitual sino a la residencia habitual, y que es necesario que la adquisición sea de «*la primera vivienda*» del donatario. Entendemos que la norma se refiere a la primera adquisición de vivienda (esto es, que no haya tenido en propiedad otra vivienda el donatario) y no al concepto usual (no técnico) de primera vivienda frente al de segunda vivienda (en su acepción de residencia para fin de semana o vacaciones).

Las cautelas que introducen las tres CCAA en cuanto al plazo, pudiendo ser opinable la extensión del mismo, parecen exigencias gestoras razonables. Aunque en la práctica es posible que se reproduzcan las controversias y dudas que se dan en el IRPF (y la doctrina administrativa sobre la cuestión es buena muestra) cuando, al hilo de la reinversión de cantidades en vivienda habitual para dilucidar la posible exención, se mezclan (estableciendo plazos) exigencias de adquisición (concepto puramente jurídico y separable del pago de esa compra) y de inversión (que alude a destinar efectivamente el dinero obtenido a pagar una deuda).

No obstante, en la legislación riojana se establece expresamente, ganando en claridad y seguridad jurídica, que debe comprarse una vivienda y debe aplicarse el dinero donado (las dos cosas) en el plazo fijado por la norma.

- **Elemento formal:** en Baleares se exige que la donación del dinero se formalice en escritura pública con la mención expresa del destino que impone la norma fiscal. En Castilla y León se exige la misma mención pero no que el documento en que se formalice la donación sea documento público. En La Rioja no se exige ningún documento ni mención concretos pero, en función de cómo se materialice la inversión, establece obligaciones formales en la fase de aplicación del dinero obtenido: si es para la compra de vivienda se exige mención expresa en ese documento a que se paga con dinero donado con anterioridad para tal fin; si es por cuenta ahorro vivienda o por pago del préstamo (necesariamente hipotecario), se exige certificado de la entidad financiera.

6. EN EL ITP Y AJD

Este impuesto indirecto, por esa misma condición, se presta a un menor manejo instrumental que el ISD o el IRPF. A pesar de eso, sí que es común a casi todas las CCAA, en éste o en pasados años, el haber implementado medidas favorecedoras del acceso a la vivienda (para jóvenes, discapacitados, familias numerosas) u otro tipo de políticas sociales o económicas.

Pero el principal uso de este impuesto, tanto en el gravamen TPO como en el de AJD (sobre operaciones societarias no existe capacidad normativa autonómica), ha sido como instrumento de recaudación. De hecho, está generalizado el tipo de gravamen del 7% en TPO (frente al 6% que aparece en la ley del impuesto) y, aunque en menor grado, el tipo del 1% para los documentos notariales sujetos a la cuota variable del AJD (frente al 0,5% de la ley del impuesto).

Sin embargo, y desde una perspectiva técnica, nos parece más interesante el estudiar la regulación, también muy extendida, de la compatibilidad IVA-ITP. Y en concreto, analizando los tipos impositivos que las CCAA han ido estableciendo en función de si una operación inmobiliaria se acogía o no a la renuncia a la exención que el IVA plantea para la mayor parte de estas transmisiones.

Estas medidas no son nuevas para 2004 sino que ya llevan en vigor algunos años en otras CCAA. Pionera en el gravamen incrementado por AJD en aquellas operaciones sujetas a IVA, en las que se renunciaba a la exención, fue Madrid (estableciendo para el año 2000 un tipo del 1,5% en AJD para las escrituras que documenten transmisiones de bienes inmuebles respecto de los cuales se haya renunciando a la exención contenida en el art. 20 Dos LIVA). Y pionera en gravar más en AJD esa operación, pero reducir la carga en TPO cuando se sujetara a tal concepto, fue Aragón en 2001. Posteriormente distintas CCAA han ido estableciendo medidas idénticas o parecidas a una y otra.

Hablar de medidas parecidas y no sólo de idénticas no es casual. En una materia en la que los tipos de cada concepto impositivo pueden ser decisivos en la elección de los contribuyentes por tributar en IVA o en ITP y AJD (y reducir la cuestión a una elección de impuestos es una simplificación, pero no una simplificación excesiva o generadora de equívocos), el establecimiento por una Comunidad Autónoma de tipos distintos a los de otra puede dirigir la medida hacia una finalidad distinta de la planteada en otras. Ejemplos de lo que ahora simplemente enunciamos los ofreceremos a continuación.

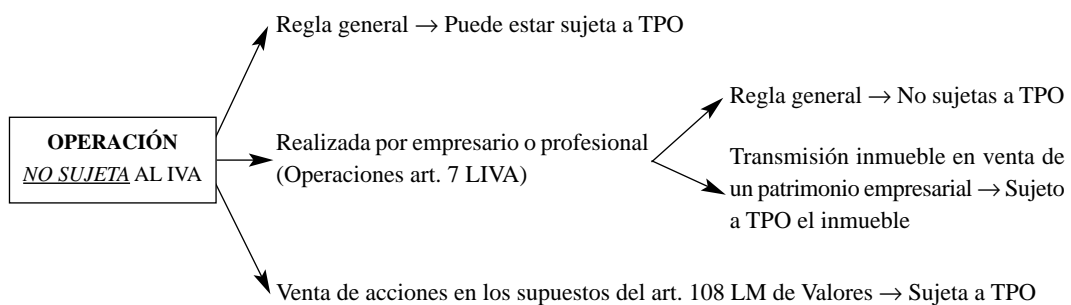
Para analizar el sentido de estas legislaciones habría que separar el bloque de CCAA que simplemente han elevado el tipo de AJD (del 0,5% o 1% al 1,5% o 2%) en aquellos documentos en los que, existiendo sujeción y exención al IVA, el transmitente ha renunciado a la exención, de aquellas otras CCAA que esta medida la han acompañado de un rebaja sustancial de la modalidad TPO del ITP y AJD.

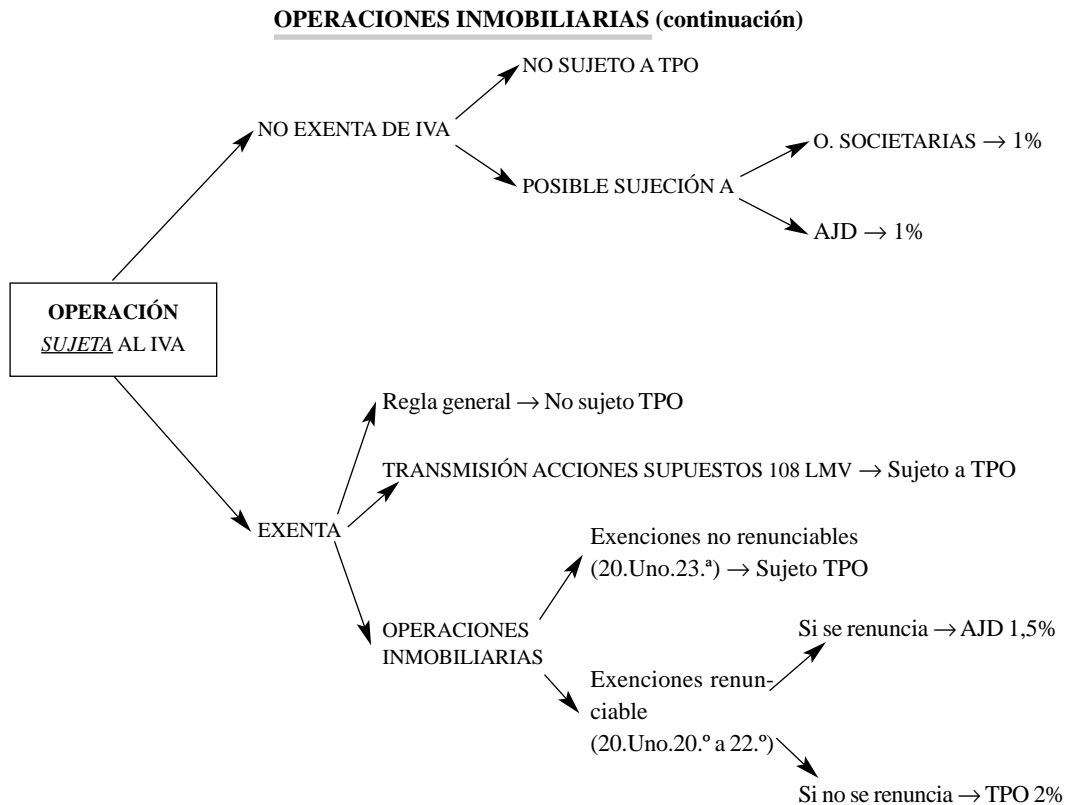
Las CCAA que han elevado el tipo de AJD en las primeras copias de escrituras y actas notariales en las que se haya renunciado a la exención del IVA son Andalucía (al 2%), Cataluña (1,5%), Galicia (2%) y Madrid (1,5%)

Las que han completado esta medida con una rebaja del gravamen de TPO que corresponde a esa misma clase de entregas inmobiliarias si no se renuncia a la exención son: Aragón (con tipos del 1,5% y 2% respectivamente), Asturias (en las mismas condiciones que Aragón), Islas Baleares (con tipos del 1,5% y del 3%), Cantabria (1,5% y 4%), Extremadura (2% y 3%), Murcia (1,5 y 3%) y La Rioja (1,5% y 2%).

Para analizar estas medidas es útil recordar el complejo cuadro de relaciones que existe entre el IVA y los tres conceptos impositivos del ITP y AJD (TPO, operaciones societarias y AJD). Para ello acompañamos el siguiente cuadro que, tomando como base la diferente calificación que un hecho puede recibir en el IVA (sujeción/ no sujeción/exención «general»/ exención «inmobiliaria renunciable»/ exención «inmobiliaria no renunciable»), recoge la situación en aquellas CCAA en las que se han establecido dos tipos especiales, el uno en AJD y el otro en TPO, según como se defina fiscalmente la operación inmobiliaria.

OPERACIONES INMOBILIARIAS





La complejidad práctica de las relaciones IVA-ITP y AJD, marco de estas reformas, no parece necesitar especial argumentación, siendo sus principales elementos los siguientes:

- El texto normativo que, tanto en la ley del ITP y AJD como en la del IVA, establece la coordinación entre ambos impuestos ha suscitado encontradas interpretaciones jurisprudenciales. Alguna de ellos, de reiterarse, podría poner en peligro la subsistencia misma del gravamen de TPO (en tal sentido, STS de 18 de enero de 1996).
- La relajada interpretación que de los requisitos reglamentarios de la renuncia se hace en el criterio administrativo. Donde el texto exige fehaciencia (art. 8 RIVA), la doctrina administrativa interpreta mera repercusión de cuotas.
- La propia facilidad con la que pueden crearse artificiales sujetos pasivos del IVA (que nacen y se extinguen en una única operación inmobiliaria) y la dificultad de atajar tal tipo de conductas son fuente constante de conflictos.

- El más grave problema que sobre esta materia existe es la indefensión en que se encuentra el contribuyente que ha soportado un IVA (normalmente, además, sin posibilidad de deducción) cuando lo procedente hubiera sido pagar ITP. De la gravedad de este hecho da cuenta el que la nueva LGT haya establecido mecanismos (imperfectos a la espera de su desarrollo reglamentario) para corregir esa doble imposición fáctica. En concreto nos referimos a lo dispuesto en los artículos 62.8 y 67.1, cuarto párrafo que respectivamente disponen:

62.8. El ingreso de la deuda de un obligado tributario se suspenderá total o parcialmente, sin aportación de garantías, cuando se compruebe que por la misma operación se ha satisfecho a la misma u otra Administración una deuda tributaria o se ha soportado la repercusión de otro impuesto, siempre que el pago realizado o la repercusión soportada fuera incompatible con la deuda exigida y, además, en este último caso, el sujeto pasivo no tenga derecho a la completa deducción del importe soportado indebidamente.

Reglamentariamente se regulará el procedimiento para la extinción de las deudas tributarias a las que se refiere el párrafo anterior y, en los casos en que se hallen implicadas dos Administraciones tributarias, los mecanismos de compensación entre éstas.

(...)

67.1... En el supuesto de tributos que graven una misma operación y que sean incompatibles entre sí, el plazo de prescripción para solicitar la devolución del ingreso indebido del tributo improcedente comenzará a contarse desde la resolución del órgano específicamente previsto para dirimir cuál es el tributo procedente.

- En el caso concreto que ahora más interesa, el de las operaciones inmobiliarias que pueden gozar de exención en el IVA en virtud del artículo 20.Uno.20.º a 22.º de su ley reguladora, los intervinientes, al poder desplazar la exención en las condiciones del artículo 20.Dos LIVA, se encuentran, de hecho, con la posibilidad de elegir el impuesto que deben pagar.

En principio, y entre sujetos pasivos del IVA con prorrata 100%, no hay duda de que a transmitente y adquirente les interesa instrumentar la operación con plena sujeción al IVA, por evitar la prorrata el transmitente y por evitar el coste que supone la modalidad TPO del ITP y AJD el adquirente. Preferida la tributación por IVA previo ejercicio de la renuncia a la exención, de no existir la legislación especial que ahora comentaremos, se gravaría la entrega al 16% por este impuesto (más infrecuentemente al 7%) más el 1% de AJD (0,5% en las CCAA en las que se mantenga todavía este tipo). En tal caso, si el IVA es deducible íntegramente y, además, puede «absorberse» en el IVA repercutido del trimestre o del año, la cantidad pagada no supone coste al adquirente. El coste fiscal de la adquisición será el pago de AJD.

Sin embargo, si en la operación no se renuncia a la exención del IVA, las reglas de compatibilidad con los distintos conceptos del ITP y AJD hacen que, como operación exenta en el IVA, quede gravada por el concepto TPO del ITP y AJD al tipo del 7%.

En la comparación de costes para el adquirente (que sea sujeto pasivo del IVA), no hay duda de que, de no existir tipos autonómicos especiales, la operación resulta fiscalmente más favorable si se sujeta sin exención al IVA.

Resumido el cuadro de relaciones IVA-ITP y AJD y algunas de sus principales distorsiones, en lugar de analizar las dos opciones seguidas por las CCAA, analizaremos sólo la que se define por establecer dos tipos especiales en los dos conceptos impositivos implicados, por entender que los comentarios que se hagan sobre el gravamen incrementado en AJD valen prácticamente sin cambio para las CCAA que sólo han actuado sobre tal tipo impositivo.

Por tomar una referencia normativa concreta en nuestro análisis, razonaremos sobre la regulación aragonesa con el recordatorio de que, salvo algún comentario adicional, lo dicho valdrá para otras CCAA.

La medida a la que se hace referencia es a la contenida en el artículo 7 de la Ley de Cortes de Aragón 13/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas. En tal precepto se dispone que:

«1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 a) del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, la cuota tributaria se obtendrá aplicando sobre la base liquidable el tipo reducido del 2% a las transmisiones de inmuebles que cumplan, simultáneamente, los siguientes requisitos:

- a) Que sea aplicable alguna de las exenciones a que se refiere los números 20.º, 21.º y 22.º del artículo 20, apartado 1, de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.*
- b) Que el adquirente sea un sujeto pasivo del Impuesto sobre el Valor Añadido que actúe en el ejercicio de sus actividades empresariales o profesionales y tenga derecho a la deducción total del Impuesto sobre el Valor Añadido soportado por tales adquisiciones, en el sentido en que se define tal derecho por el segundo párrafo del artículo 20, apartado 2, de la Ley 37/1992.*
- c) Que no se haya producido la renuncia a la exención por el Impuesto sobre el Valor Añadido, prevista en el artículo 20, apartado 2, de la Ley 37/1992.*

2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.2 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, la cuota tributaria se obtendrá aplicando sobre la base imponible el tipo del 1.5% en las primeras copias de escrituras que documenten transmisiones de bienes inmuebles en las que se haya procedido a renunciar a la exención en el Impuesto sobre el Valor Añadido conforme a lo dispuesto en el artículo 20, apartado 2, de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Como se desprende de su lectura, lo que este precepto establece es un tipo del 1,5% para el gravamen de Documentos Notariales cuando exista renuncia a la exención del IVA. Tal medida se complementa con la rebaja de tipo impositivo en el concepto de transmisiones patrimoniales onerosas del 7% al 2% cuando, dándose los requisitos que permitirían la renuncia a la exención, ésta no se produjera.

El incremento de cuota en AJD al 1,5% (en el tiempo en que se estableció esta medida el tipo general era en Aragón del 0,5%; de ahí que pueda deducirse que los tipos incrementados para esta operación del 2% obedecen, en otras CCAA, a que parten de un tipo general en AJD del 1%) va inevitablemente ligado a operaciones sujetas al IVA (y no exentas) por el encaje que tiene el gravamen de Documentos Notariales en la imposición indirecta. Pero no afecta a toda transmisión sujeta al IVA, pues se restringe a aquéllas en las que el transmitente ha renunciado a la exención del art. 20.Dos LIVA.

La razón de esta delimitación no puede ser, como a veces pretende explicarse, una reacción de las haciendas autonómicas por la pérdida de recaudación que les supone el que una operación en principio gravable por el concepto «TPO» (normalmente al 7%) se sujete al IVA y por tanto al concepto «documentos notariales». Y ello porque también participan las CCAA en la recaudación del IVA, no siendo, ni de lejos, compensación significativa el gravar una operación al 1,5% en lugar del 1%.

Por eso consideramos que es posible apreciar una articulación técnica de esta medida más acorde con razones puramente tributarias. Para ello hay que recordar que las operaciones en las que se renuncia a la exención del IVA tienen como presupuesto de aplicación el que el adquirente pueda deducirse íntegramente el IVA soportado y, por ello, tal impuesto no es coste de la adquisición. Si el IVA no grava realmente al adquirente, es posible apreciar en tal sujeto pasivo una capacidad contributiva no gravada por ningún impuesto, ni estatal, ni autonómico ni local. Por tanto, es presumible que el ámbito de la medida se haya trazado con la intención de incluir determinados hechos imposables en los que se aprecie una manifestación de riqueza no gravada por otros impuestos.

Esta regulación nos parece también respetuosa con el derecho comunitario. El artículo 33 de la Sexta Directiva, reconoce la posibilidad de que al gravamen por el IVA se superponga el gravamen por otros impuestos, siempre que éstos no tengan el carácter de impuestos sobre el volumen de negocios y siempre que tales impuestos no den lugar, en el tráfico intracomunitario, a formalidades relacionadas con el paso de una frontera.

El TSJCE (S 8-7-86 Asunto 73/85) refuerza esta interpretación señalando que el Derecho Comunitario no contiene ninguna disposición específica que tienda a excluir o a limitar la competencia de los Estados miembros para establecer impuestos sobre las transmisiones y los cambios de dominio, siempre que no tengan la consideración de impuestos sobre el volumen de negocios. Y así el Tribunal declara que tales impuestos pueden exigirse, aunque su percepción, junto a la del IVA, pueda suponer la doble imposición sobre una misma operación. Y tal es el caso, con el matiz apuntado de haber seleccionado los supuestos en que esta doble imposición es menor.

Visto el juego del incremento del tipo en AJD, resta por analizar el anunciado papel complementario de la medida que rebaja el tipo de TPO (normalmente el tipo general es del 7%) a un 2,3 o 4% según CCAA.

Y en esta perspectiva consideramos que ese tipo reducido lo que hace es, dando una mayor variedad de opciones (y no sólo al transmitente potencial renunciante de la exención, sino también al adquirente), ofrecer una verdadera alternativa a los intervinientes para sujetar la operación a uno u otro gravamen.

Por vía de ejemplo hay tres supuestos que pueden ilustrar sobre el significado de esta medida:

- La renuncia, salvo en algún caso muy específico (como el de determinadas subastas), corresponde efectuarla al sujeto pasivo, normalmente transmitente del inmueble. Por otro lado, si el adquirente tiene una prorrata provisional del 100% en el IVA, se entiende cumplido, a efectos de que sea válida la renuncia a la exención, el requisito a él exigido de tener derecho a la plena deducibilidad del IVA a soportar.

Sin embargo, ante la compra de un inmueble (normalmente terrenos o edificaciones sujetas al 16%), con la certeza o la probabilidad de que en el año en cuestión la prorrata definitiva sea inferior a la provisional, el adquirente puede verse perjudicado por la renuncia que efectúe el otro contratante, al convertirse parcialmente el IVA soportado en IVA no deducible. En efecto, si el inmueble adquirido puede llegar a soportar un IVA de 1.000 (porque el adquirente tiene prorrata provisional del 100%), en el caso de que, finalmente, su prorrata del año quede en un 40%, el IVA soportado de 1.000 será coste (sea gasto directo o sea vía amortización) en un importe de 600. A esta cifra habría que añadirle también el pago por AJD al tipo incrementado del 1,5%

En estos casos el gravamen al 2% en ITP es una alternativa a la de soportar como coste de la actividad la suma de una cuota de IVA parcialmente no deducible y el AJD.

- Supuesto análogo al anterior es el de adquisición de un inmueble financiado por una subvención de capital. Y es que la tributación directa e indirecta de las subvenciones tiene tal construcción que no sólo preocupa (en lo que tenga de reductora de la ayuda) a los contribuyentes, sino también a las administraciones (sobre todo autonómicas) encargadas de concederlas. La existencia de una cuota de IVA soportado parcialmente no deducible por financiar la compra con una subvención (pues tal es la consecuencia de las subvenciones de capital en el IVA), que como tal ayuda pública debe tomar como inexcusable presupuesto el interés público en esa compra, justifica el plantear a ese adquirente una alternativa tributaria razonable, coherente con la política en la que se inserte tal financiación, y en ningún caso «discriminadora» fiscalmente. Con el tipo reducido del 2% en TPO puede interesarle el que la adquisición inmobiliaria que va a efectuar se sujete a este gravamen y no al 16% del IVA, según qué porcentaje de este impuesto le vaya a suponer coste empresarial conforme al artículo 104.Dos LIVA.
- Finalmente, tanto el procedimiento, como, en su caso, la carga de trabajo que comporta la comprobación del IVA a la AEAT, pueden suponer un retraso en la devolución de cuotas soportadas de entre 6 y 12 meses (contando el inicio de este plazo desde que se soporta efectivamente la cuota y se paga, y fijando el previsible final donde lo sitúa el art. 31 de la nueva LGT). A pesar de la gestión que suele acreditar año tras año la AEAT en este tipo de procedimientos, el coste financiero para el comprador de tal demora (sumado al 1,5% que pagaría en el concepto de AJD) puede llegar a ser superior (incluso en un escenario como el actual de bajos tipos de interés) al coste de sujetar la operación a TPO (al 2%), con lo que puede ser razonable para el adquirente promover (con el acuerdo del transmitente, que en definitiva es el sujeto pasivo del IVA) la sujeción a la modalidad de TPO.

El planteamiento teórico que se desprende de los tres supuestos, justificante de la razonabilidad de la medida de reducir el impuesto en TPO, ha tenido referendo en la práctica por ser muchos los contribuyentes que han optado por el gravamen TPO en lugar del IVA. Sin embargo, esa misma experiencia práctica enseña dos circunstancias que pueden jugar en contra de esa utilización.

Primero, el eventual desacuerdo del transmitente con sujetar la operación a TPO. La principal razón tributaria de esa negativa sería el que la sujeción a TPO supone la previa exención de la operación inmobiliaria en el IVA. Y la exención puede suponer al transmitente (evidentemente no siempre, por ejemplo por no ser una operación habitual la venta de inmuebles o por tratarse de un bien de inversión) una prorrata en ese año lesiva para su cuenta de resultados.

En segundo lugar, una diferencia relevante entre los dos tipos especiales (y la máxima se da en Cantabria pues va del 1,5% en AJD al 4% en TPO) puede hacer menos atractiva para el contribuyente la opción de tributar en TPO. Por la sencilla razón de que será más difícil que el coste que pueda suponer la suma del IVA (sea por ser coste por aplicar prorrata distinta al 100%, o sea por el coste financiero que supone el «retraso» en la devolución del IVA pagado) y el gravamen de AJD (al 1,5%) sea superior a la tributación por TPO cuanto más alto sea el gravamen en este concepto.