

Análisis crítico de las nuevas reducciones introducidas por la Ley 12/2023 aplicables sobre los rendimientos netos derivados del arrendamiento de viviendas en el IRPF

Marta Marcos Cardona

Profesora titular.

Universidad de Murcia (España)

marta@um.es | <https://orcid.org/0000-0002-1524-9795>

Extracto

Dentro del conjunto de medidas que los poderes públicos pueden adoptar para favorecer el acceso a la vivienda en régimen de alquiler, la política fiscal desempeña un papel fundamental. Ciñéndonos al ámbito de la imposición personal de las personas físicas, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, introdujo cambios en la fiscalidad del alquiler de vivienda, modificando los porcentajes de reducción del rendimiento neto positivo del capital inmobiliario en el IRPF. Hasta su aprobación, la reducción general era del 60 %, pero con la nueva norma se establece un porcentaje básico del 50 %, con la posibilidad de incrementarse hasta un 90 %, según los casos. La aplicación de los distintos porcentajes se encuentra supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos específicos, cuya adecuación y efectividad serán objeto de un análisis crítico, junto con una valoración de la reforma efectuada.

Palabras clave: incentivos fiscales; vivienda; arrendamiento; rehabilitación; comprobación; reducciones, impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Recibido: 07-02-2025 / Aceptado: 07-02-2025 / Publicado: 14-03-2025

Cómo citar: Marcos Cardona, M. (2025). Análisis crítico de las nuevas reducciones introducidas por la Ley 12/2023 aplicables sobre los rendimientos netos derivados del arrendamiento de viviendas en el IRPF. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 505(1), 83-108. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24347>



Critical analysis of the new reductions introduced by Law 12/2023 applicable to the net income derived from the rental of housing in the Personal Income Tax (IRPF)

Marta Marcos Cardona

Abstract

Among the set of measures that public authorities may adopt to facilitate access to rental housing, fiscal policy plays a fundamental role. Focusing on the realm of personal taxation, Law 12/2023, of 24 May, introduced changes to the taxation of rental income, modifying the reduction percentages applicable to net positive income in the Personal Income Tax (IRPF). Prior to its enactment, the general reduction stood at 60 %, but the new legislation establishes a basic percentage of 50 %, with the possibility of increasing it up to 90 %. The application of these different percentages is subject to compliance with certain specific requirements, whose adequacy and effectiveness will be subject to critical analysis.

Keywords: tax incentives; dwelling; lease; rehabilitation; inspection; reductions; personal income tax.

Received: 07-02-2025 / Accepted: 07-02-2025 / Published: 14-03-2025

Citation: Marcos Cardona, M. (2025). Análisis crítico de las nuevas reducciones introducidas por la Ley 12/2023 aplicables sobre los rendimientos netos derivados del arrendamiento de viviendas en el IRPF. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 505(1), 83-108. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24347>



Sumario

1. La conveniencia del establecimiento de incentivos fiscales que impulsen el alquiler estable de vivienda
2. Estado de la cuestión con la normativa previa a la regulación establecida por la Ley 12/2023. La controvertida doctrina de la DGT sobre la incidencia de la reducción en los arrendamientos de vivienda a estudiantes
3. Análisis de la reforma realizada por la Ley 12/2023
 - 3.1. Reducción del 90 % para viviendas situadas en una zona de mercado residencial tensionado, con rebaja de la renta del alquiler
 - 3.2. Reducción del 70 % para arrendatarios de 18 a 35 años siempre que las viviendas estén situadas en una zona de mercado residencial tensionado
 - 3.3. Reducción del 70 % cuando el arrendatario sea una Administración pública o fundación y se destine la vivienda al alquiler social
 - 3.4. Reducción del 60 % cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación
 - 3.5. Reducción del 50 %
4. Exigencia de cumplimiento de los requisitos durante el arrendamiento. Problemas que plantea
5. Aplicación de la reducción sobre los rendimientos declarados por el contribuyente: reforma introducida por la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

1. La conveniencia del establecimiento de incentivos fiscales que impulsen el alquiler estable de vivienda

El derecho a la vivienda, tal y como se recoge en el artículo 47 de la Constitución española (CE)¹, constituye un principio rector de la política social y económica, conforme al capítulo III del título I. Esta consideración implica el que no sea un derecho reivindicable directamente ni posea tutela reforzada, quedando su eficacia limitada a informar la legislación y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 de la CE)².

Diversos estudios³ ponen en evidencia que en el acceso a una vivienda existe un desequilibrio estructural. Por un lado, la especulación inmobiliaria, las insuficientes políticas públicas que promuevan viviendas sociales y la extensión desmesurada en algunas zonas de alquileres turísticos en detrimento del arrendamiento estable. Por otro lado, esta situación descrita no es uniforme, ya que hay marcadas diferencias territoriales entre zonas tensionadas por la intensa demanda y territorios más despoblados. Esta realidad requiere acometer políticas integrales, que incluyan medidas económicas, urbanísticas y sociales, y que incidan especialmente en áreas de alta demanda de alquileres.

Entre las herramientas de política pública que pueden emplearse para incentivar el acceso a la vivienda en arrendamiento, las medidas tributarias desempeñan un papel fundamental. Como acertadamente señala Quintana Ferrer (2024, p. 4)⁴, resulta esencial introducir incentivos al

¹ El artículo 47 de la CE, que reconoce el derecho que tienen todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, no se incluye dentro de los derechos y libertades fundamentales, sino que enuncia «un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

² Vid. Naranjo Román (2023, p. 3).

³ Vid. Khametshin, López-Rodríguez y Pérez García (2024).

⁴ Entre estos incentivos destacan, por ejemplo, el aseguramiento mediante garantías públicas de los riesgos de los propietarios inherentes a la ocupación ilegal de las viviendas y el impago de las rentas por los inquilinos, la promoción de seguros públicos y privados que cubran los costes de los arrendadores derivados de la insatisfacción de las mensualidades, o también medidas directas de gasto público, como el establecimiento de ayudas destinadas a sectores de la población que sufren dificultades económicas para acceder al mercado del alquiler de viviendas, a los propietarios para incentivar la rehabilitación de sus inmuebles residenciales o la puesta en arrendamiento de viviendas deshabitadas, y a los propietarios y arrendatarios en determinadas zonas con el fin de luchar contra la despoblación.

régimen de alquiler a largo plazo que haga de esta modalidad una opción atractiva frente a otras alternativas como la compra de vivienda, el alquiler de temporada o de uso turístico de estos inmuebles o el mantenimiento de viviendas vacías.

Desde la óptica del IRPF, y respecto de los arrendadores, los beneficios fiscales vinculados al arrendamiento de viviendas constituyen una herramienta fundamental para favorecer el alquiler estable. Estos incentivos actúan incrementando la rentabilidad de los propietarios, favoreciendo con ello una mayor disposición de inmuebles en el mercado de arrendamiento. A su vez, este aumento de la oferta contribuye a suavizar la presión alcista sobre los precios en zonas de elevada demanda. Asimismo, el fomento de contratos de arrendamiento de mayor o larga duración dota de seguridad jurídica especialmente a los arrendatarios.

En este contexto, la reciente reforma introducida por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha procurado reforzar este esquema de incentivos mediante la ampliación del conjunto de reducciones aplicables sobre los rendimientos netos positivos derivados del arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda habitual. El presente análisis examinará las medidas normativas adoptadas, efectuando una valoración crítica de las reducciones fiscales establecidas recientemente y de su incidencia real sobre el mercado de alquiler en España.

2. Estado de la cuestión con la normativa previa a la regulación establecida por la Ley 12/2023. La controvertida doctrina de la DGT sobre la incidencia de la reducción en los arrendamientos de vivienda a estudiantes

Ciñéndonos al IRPF, el incentivo fiscal dirigido a los propietarios de inmuebles destinados al arrendamiento se ha materializado habitualmente en una reducción aplicable sobre los rendimientos netos del capital inmobiliario. Hasta la reforma operada por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, este beneficio actuaba sin restricciones adicionales más allá del requisito de destinar el inmueble al «arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda». No obstante, tal y como se expondrá, la delimitación de este concepto ha sido objeto de controversia administrativa y judicial, como evidencian los pronunciamientos de la DGT y las resoluciones judiciales dictadas al respecto.

La principal dificultad interpretativa en esta cuestión se encuentra en la ausencia de una definición normativa precisa que establezca los contornos de la expresión «inmueble destinado a vivienda». Tampoco remite ni delega la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio (LIRPF), hacia ninguna otra regulación para su concreción. Esta indeterminación legal genera inseguridad jurídica al trasladar la tarea de su

delimitación a los operadores jurídicos. Como resultado de esta incertidumbre, se han consolidado criterios administrativos y judiciales dispares en la aplicación del incentivo fiscal.

Buena parte del debate se ha focalizado en el arrendamiento de inmuebles a estudiantes, dada la naturaleza temporal de este tipo de contratos (habitualmente se estipula una duración de 10/11 meses) y el criterio de uso como vivienda estable exigido por la normativa fiscal. Si bien los contratos de arrendamiento a estudiantes cumplen con la finalidad de proporcionar un lugar de residencia habitual durante un periodo académico, la percepción de estos por la Administración como arrendamientos de temporada motiva su negativa a reconocer la aplicación de la reducción sobre los rendimientos netos del alquiler.

La DGT se apoya en el artículo 2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU), según el cual se entiende que existe un arrendamiento de un bien inmueble destinado a vivienda cuando el arrendamiento recae «sobre una edificación habitable cuyo destino primordial es satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario». Esta regulación se completa con la exclusión que realiza el artículo 3 de la citada ley al disponer que «se considera arrendamiento para uso distinto del de vivienda, aquel arrendamiento que recayendo sobre una edificación tenga como destino primordial uno distinto del establecido en el artículo anterior», añadiendo que «en especial, tendrán esta consideración los arrendamientos de fincas urbanas celebrados por temporada, sea ésta de verano o cualquier otra». Mediante la combinación de ambas normas, la DGT ha sostenido reiteradamente que los contratos de arrendamiento celebrados con estudiantes durante el curso académico no cumplen con el requisito de satisfacer una necesidad permanente de vivienda, sino una necesidad provisional por el tiempo que dura un curso universitario, concluyendo por ello que la reducción sobre el rendimiento neto no resulta aplicable (Consulta V3019/2017, de 20 de noviembre). Sin embargo, autores como Sánchez Manzano (2023, p. 4)⁵ han señalado con acierto que esta interpretación resulta de una construcción administrativa que vincula de manera cuestionable la norma tributaria con el derecho privado supletorio, sin que la normativa fiscal exija expresamente tal remisión a la LAU.

La propia doctrina administrativa, no obstante, ha introducido algún matiz en su aplicación, como lo demuestra la Consulta V4837/2016, en la que la DGT distingue entre la condición del arrendatario y la naturaleza del contrato, señalando que la reducción será aplicable siempre que el contrato tenga como finalidad la satisfacción de una necesidad permanente de vivienda, con independencia de que el arrendatario sea estudiante o trabajador. Es decir, subraya que la mera condición de estudiante arrendatario no implica automáticamente que el contrato sea de temporada.

⁵ En esta línea, Fraile Fernández (2018, p. 4) considera que «donde la Ley no distingue, no se debe distinguir» y la ley no distingue en función de quién sea el arrendatario, sino más bien en función de cuál es el uso que tal arrendatario le va a dar, vivienda, ya sea suya o de un tercero. Asimismo, la ley no distingue en atención al tiempo de duración del arrendamiento, sino que señala que el inmueble se destine a vivienda.

En esta línea, la Consulta V1236/2018 reafirma la importancia del plazo contractual, determinando que los contratos de duración superior a un año pueden ser considerados arrendamientos de vivienda a efectos fiscales, siempre que se acredite que el inmueble constituirá la residencia habitual del arrendatario. Literalmente, señala que:

El alquiler de la vivienda se configura como arrendamiento que va más allá de la mera temporada –se va a alquilar por un periodo superior a un año, y se deduce que tiene como finalidad primordial satisfacer la necesidad permanente de vivienda del estudiante arrendatario, ya que dicho inmueble va a constituir la vivienda habitual de éste durante ese periodo–, por lo que acreditándose tal circunstancia sí resultará operativa la citada reducción, pues nos encontraríamos a estos efectos ante un arrendamiento de vivienda⁶.

Esta resolución subraya la esencialidad del plazo. La aplicación de las reducciones del artículo 23.2 de la LIRPF requieren que el contrato del alquiler se encuadre dentro del régimen de la LAU. Esta última norma establece un marco normativo específico para los arrendamientos de vivienda, garantizando derechos y obligaciones mínimas para las partes, actuando como supletorio el Código Civil. La confluencia entre ambas normativas y su incidencia en la fiscalidad del arrendamiento de viviendas continúa siendo un punto de fricción interpretativa.

En efecto, el régimen establecido por la LAU resulta más proteccionista para los arrendatarios, lo que se evidencia en aspectos esenciales como la prórroga forzosa de los contratos, la regulación de los incrementos de renta y la restricción de las causas que permiten al arrendador rescindir unilateralmente el contrato. Estas medidas, orientadas a garantizar la estabilidad del inquilino, contrastan con el modelo más flexible que ofrece el Código Civil en la configuración contractual de los arrendamientos.

En este contexto, los arrendadores deben identificar una causa cierta que justifique la naturaleza temporal del contrato, como el desplazamiento laboral del arrendatario o la realización de estudios universitarios. La ausencia de estas evidencias podría derivar en la recalificación del contrato como «arrendamiento de vivienda habitual», con la consiguiente aplicación del régimen de la LAU en toda su extensión y en todos sus extremos. Sin embargo, revisando la postura de la DGT, la cuestión clave para ella no radica en la causa del arrendamiento, sino en su duración: únicamente los contratos de más de un año se benefician de la reducción fiscal. La DGT mantiene este criterio con un automatismo que, lejos de ser encomiable, genera disfunciones interpretativas, al impedir la aplicación del beneficio

⁶ En una reciente contestación (Consulta V1675/2024), en la que se plantea la aplicación de la reducción del 50 % en un alquiler de un piso por habitaciones, compartiendo los inquilinos (estudiantes o trabajadores) las zonas comunes, siendo los contratos de un año prorrogables hasta cinco, la DGT ratifica la doctrina vertida en la Consulta V1236/2018.

fiscal en casos donde la finalidad del arrendamiento responde realmente a una necesidad permanente de vivienda. Así, la circunstancia de que el inquilino esté empadronado en el inmueble y que el arrendamiento se haya extendido durante varios periodos académicos (como en los cursos 2022, 2023 y 2024) no resulta suficiente para la Administración, que sigue considerando que la duración inferior al año impide la aplicación de la reducción (Consulta V0444/2024, de 18 de marzo), cuando lo razonable es que la calificación de arrendamiento de temporada no tendría que derivar del plazo concertado –al menos no del todo–, sino de la finalidad de la ocupación.

Por ello, el criterio de la DGT cambia cuando se constata que el arrendamiento trasciende la mera temporalidad. «Más allá de la mera temporada» es una situación que, una vez verificada por la DGT, otorga su beneplácito para la reducción fiscal. En la Consulta V4837/2016, se analizaba el caso de arrendamientos por habitaciones a estudiantes universitarios con contratos de 12 meses, incluyendo un pacto de prórroga acordado entre las partes. A pesar de que la renta se abonaba en 11 mensualidades (excluyendo el mes de agosto), la DGT reconoció que el arrendamiento tenía como finalidad principal satisfacer una necesidad permanente de vivienda, permitiendo así la aplicación de la reducción fiscal. Se infiere, por tanto, que el elemento esencial para la calificación del contrato no es tanto la periodicidad del pago de la renta como la duración contractual.

Respecto de la doctrina administrativa vertida por el TEAC, destacamos la Resolución de 8 de marzo de 2018, dictada en un recurso de alzada para la unificación de criterio, que obliga, por tanto, a los órganos de la AEAT, como la DGT y los tribunales económico-administrativos. En ella consideró que, ante la ausencia de un concepto jurídico propio de «arrendamiento de vivienda» en el ámbito tributario, debe acudirse supletoriamente a la LAU, que constituye el marco normativo que define la naturaleza jurídica de dicha institución. Sobre esta base concluyó que el concepto técnico-jurídico de «arrendamiento de vivienda» utilizado en la LIRPF no comprende el arrendamiento de inmuebles cuando se conciertan por temporada, excluyendo, en consecuencia, la aplicación de la reducción fiscal en estos casos.

Este criterio basado en una interpretación restrictiva –más bien integradora– de la normativa ha sido objeto de reinterpretación en otras resoluciones, si bien por parte de tribunales regionales. En particular, la RTEAR de Cataluña de 22 de agosto de 2019 destacó la importancia de atender a la realidad concreta del arrendamiento por encima de la duración prevista en el acuerdo suscrito por las partes. En este caso, el contribuyente había suscrito dos contratos consecutivos sobre la misma vivienda, cada uno con una duración de 11 meses, siendo el arrendatario la misma persona. Si bien el TEAR reconoce que, conforme a la LAU, dichos contratos deben calificarse como arrendamientos «para uso distinto del de vivienda», también destaca que los arrendatarios residieron de manera continuada en el inmueble durante un periodo total de 22 meses, lo que revelaba una necesidad habitacional permanente. Sobre esta base, el tribunal concluyó que debía permitirse la aplicación de la reducción del 60 % prevista en el artículo 23.2 de la LIRPF.

Como se observa, el TEAR, alejándose parcialmente del criterio establecido por el TEAC en su resolución de 2018, razonó que, en este caso concreto, la continuidad de la residencia y la finalidad del uso del inmueble debían prevalecer sobre la tipología formal del contrato. Por ello, dictaminó que esos arrendamientos cumplían con el propósito de satisfacer una necesidad de vivienda permanente, por lo que era aplicable la reducción del 60 % prevista en el artículo 23.2 de la LIRPF. De este modo, se puso de manifiesto que la duración formal de los contratos no constituye, por sí sola, un criterio determinante para negar la aplicación de la reducción, especialmente cuando se evidencia que el inmueble ha servido como residencia principal del arrendatario de forma ininterrumpida.

Sin embargo, esta resolución introduce un elemento de incertidumbre en la interpretación administrativa de la norma y plantea ciertos interrogantes desde el punto de vista fiscal. En particular, cabe preguntarse cuál habría sido la solución adoptada si únicamente se hubiera analizado el primer contrato de 11 meses sin considerar la continuidad del segundo. ¿Habría reconocido la reducción fiscal de forma aislada? En este caso concreto, la regularización afectó a dos periodos impositivos consecutivos, permitiendo al TEAR valorar la totalidad de los 22 meses como un único periodo continuo de residencia.

Lo anterior pone en evidencia la inseguridad jurídica que se deriva de la falta de una delimitación normativa clara del concepto de «arrendamiento de vivienda» en el ámbito fiscal. La ausencia de un criterio claro y uniforme que contemple las peculiaridades de determinados contratos de arrendamiento –como aquellos de duración inferior al año, pero que satisfacen necesidades habitacionales permanentes– genera incertidumbre tanto para los contribuyentes como para los operadores jurídicos. La vinculación automática del beneficio fiscal con la duración contractual, sin atender a la verdadera finalidad del arrendamiento, restringe injustificadamente el incentivo.

Los tribunales de justicia, por su parte, han resuelto, de manera mayoritaria, en favor de los contribuyentes en los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las regularizaciones fiscales que deniegan la aplicación de la reducción por arrendamiento de vivienda contemplada en el artículo 23.2 de la LIRPF. En dichas resoluciones se observa un criterio interpretativo judicial que contradice las tesis mantenidas por la Administración tributaria. En efecto, los tribunales han sostenido que el precepto legal en cuestión no condiciona la reducción fiscal a la existencia de un plazo determinado de uso del inmueble, sino que atiende a la finalidad de satisfacer las necesidades habitacionales de manera real, efectiva y estable.

En este sentido, señala la STSJ de Madrid 525/2021, de 6 de octubre, que:

También invoca la Administración que el alquiler a estudiantes es un arrendamiento de temporada por curso escolar, y no un alquiler de vivienda. De nuevo esta tesis pugna con el tenor literal del art. 23.2 de la Ley del IRPF y trata de limitar el

concepto «arrendamiento de vivienda» en función de su duración y de la actividad que realiza el inquilino, sin tener en cuenta que en ese caso el inmueble constituye la morada o residencia del arrendatario, es decir, su vivienda, aunque sea por un espacio temporal determinado y no indefinido.

En palabras del tribunal, la norma fiscal no exige que la duración del arrendamiento sea indeterminada ni remite expresamente a la LAU para delimitar el concepto de arrendamiento de vivienda. Por el contrario, lo relevante es que el inmueble se destine efectivamente a la residencia habitual del arrendatario, aunque sea por un periodo determinado (STSJ de la Comunidad Valenciana 163/2024, de 22 de febrero).

Como se ha visto, la Administración tributaria ha defendido reiteradamente que los arrendamientos a estudiantes deben calificarse como arrendamientos de temporada –y, por ende, para un uso distinto al de vivienda habitual– en virtud de la limitación temporal derivada del calendario académico. No obstante, esta postura ha sido refutada por los órganos jurisdiccionales, que han destacado que la normativa aplicable no supedita la reducción fiscal a la conceptualización del arrendamiento de vivienda establecida en el artículo 2 de la LAU ni introduce limitaciones en función del carácter temporal del contrato ni en el artículo 23.2 se hace referencia alguna al carácter temporal o no del arrendamiento,

pero es que además aun cuando pudiera resultar justificado dicho criterio interpretativo tratándose de viviendas para uso turístico o vacacional, entendemos que el arrendamiento durante un año aun cuando sea para fines académicos no puede excluirse de la aplicación de la reducción, ni entender así que no se estén satisfaciendo las necesidades de residencia real, efectiva y permanente durante el curso escolar del arrendatario, ya que en este caso sí que se cumple igualmente la finalidad que preveía la exposición de motivos de la Ley 46/2002 cuando introdujo la reducción por arrendamiento de viviendas como incentivo para incrementar la oferta de viviendas arrendadas y minorar el precio de los alquileres, lo que puede ser discutible cuando se trata de viviendas para fines turísticos, pero en modo alguno en este caso y tampoco cabe entender que por qué el arrendatario este estudiando resulte que el arrendamiento tiene un uso distinto al de vivienda y que resultara aplicable el artículo 3 de la LAU y el derecho consagrado en la Constitución es igualmente aplicable a quien se traslada a otra ciudad con fines académicos o profesionales, siempre que el inmueble lo destine a su vivienda y no cabe en modo alguno compartir la afirmación de la contestación a la demanda de que la vivienda digna y adecuada no abarque las viviendas ocupadas con la finalidad escolar o académica (STSJ de Castilla y León, Burgos, 160/2022, de 22 de julio, rec. núm. 83/2022).

Desde un análisis teleológico del artículo 23.2 de la LIRPF, los tribunales han subrayado que la finalidad de la reducción es fomentar el mercado del alquiler residencial para incrementar la oferta. Este propósito encuentra precisamente respaldo en la reciente Ley 12/2023,

de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que enfatiza la necesidad de promover el acceso a viviendas en condiciones dignas y a precios asequibles⁷. Por ello, la reducción prevista en el artículo 23.2 de la LIRPF debe ser aplicable a los arrendamientos suscritos por estudiantes, en tanto que cumplen con la finalidad esencial de la norma: incentivar el alquiler residencial y facilitar el acceso a la vivienda⁸.

En este sentido, la jurisprudencia ha entendido que el hecho de que los contratos de arrendamiento coincidan con la duración del curso académico no desvirtúa su naturaleza de arrendamiento de vivienda, puesto que el inmueble constituye la residencia principal de los estudiantes durante dicho periodo. Así, la STSJ de Galicia 150/2024, de 28 de febrero, destaca que, aunque los contratos analizados abarcaban 10 meses del año –excluyendo los meses de julio y agosto–, ello no impide que durante su vigencia el inmueble cumpla con la función de residencia habitual de los arrendatarios. En esta línea, señala el órgano judicial que:

La reducción pretendida por el recurrente se plantea con respecto a dos inmuebles [...] ambos alquilados durante 10 meses durante el año 2017; destinados al mismo fin de vivienda «universitaria» tanto en ejercicios precedentes, como posteriores. La duración de los contratos se hace coincidir con el período académico, quedando el inmueble sin arrendar durante los meses de julio y agosto. De la normativa antes transcrita se evidencia que no es preciso que el contrato se supedita a un determinado período de tiempo para que sea aplicable el beneficio fiscal del artículo 23.2; siendo el único requisito el de que se arriende el inmueble con un destino de vivienda respecto de los arrendatarios. Mientras que la Administración demandada considera que el arrendamiento previsto para el curso escolar es un arrendamiento de temporada conforme al citado artículo 3 de la LAU y por ende para un uso distinto de vivienda; no se puede acoger su criterio, de un lado, porque realmente la LIRPF no nos remite expresamente a la LAU para la interpretación del artículo 23.2, y de otro, porque, a criterio de esta Sala, el hecho de que el arrendamiento en este caso se haya acotado temporalmente en el año (o más concretamente hayan sido excluidos los meses no lectivos, julio y agosto), no

⁷ Señala el preámbulo de la norma como uno de los objetivos:

Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales.

⁸ La STSJ de Galicia 725/2024, de 31 de octubre, indica:

El alojamiento de los estudiantes durante el curso académico es el espacio donde, en definitiva, satisfacen sus necesidades de vivienda durante ese periodo temporal. Por tanto, la atención de sus necesidades, procurando viviendas en condiciones dignas y a precios razonables, también forma parte del objetivo perseguido por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, encaminado principalmente a potenciar el alquiler de inmuebles de uso residencial, frente a los de uso turístico.

impide que durante el período en que está arrendado (10 de los 12 meses del año) se destine a la necesidad de vivienda (en el sentido de residencia o morada) de los arrendatarios. Más si cabe cuando se aprecia que algunos de estos arrendatarios, son los mismos en los sucesivos cursos escolares⁹.

Asimismo, se ha enfatizado que la acepción del término «permanente» implica la continuidad de la necesidad habitacional a lo largo del periodo de vigencia del contrato (STSJ de Madrid 525/2021, de 6 de octubre). Esto es, el término «permanente» empleado en el contexto de la LIRPF debe interpretarse como la satisfacción de una necesidad continuada durante el periodo en el que se desarrolla el arrendamiento, sin que sea necesario acreditar una duración indefinida. De este modo, la exigencia de una duración determinada no puede constituir un obstáculo para la aplicación de la reducción fiscal siempre que el arrendamiento responda a una necesidad real de vivienda. En este sentido, los tribunales han precisado que incluso arrendamientos por periodos determinados, como los vinculados a años académicos, cumplen los requisitos legales para la aplicación de la reducción, siempre que el inmueble sea destinado efectivamente a la residencia del arrendatario.

Concordamos plenamente con esta línea marcada por los tribunales de justicia. El criterio jurisprudencial, alineado con los principios inspiradores de la normativa fiscal y de la legislación vigente en materia de vivienda, refuerza la protección del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada. En este sentido, resulta imprescindible que la Administración tributaria adapte su interpretación a los pronunciamientos judiciales, garantizando un tratamiento fiscal equitativo para quienes requieren trasladarse temporalmente por razones académicas.

3. Análisis de la reforma realizada por la Ley 12/2023

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, incluye, entre otras medidas de carácter fiscal, la revisión de los porcentajes de reducción del rendimiento neto positivo derivado del alquiler de bienes inmuebles destinados a vivienda. Según se desprende del preámbulo de la norma, el propósito de esta reforma es mejorar la regulación del IRPF. Para ello, se modifica la reducción general del 60 % vigente hasta la fecha, estableciendo, con carácter general, un nuevo porcentaje del 50 %, que podrá incrementarse hasta un máximo del 90 %, siempre que concurren determinadas circunstancias que van a ser objeto del presente estudio.

Son múltiples los criterios que permiten modular la reducción fiscal de los arrendamientos, debiendo seleccionar el legislador los que a su juicio se adecuen mejor a los objetivos

⁹ En el mismo sentido, la STSJ de Galicia 296/2024, de 10 de mayo.

específicos marcados. Por ejemplo, podrían discriminarse aquellos contratos que favorezcan el alquiler a colectivos vulnerables (jóvenes, familias numerosas, personas mayores, discapacitados), promuevan la eficiencia energética en las viviendas o incentiven rebajas en la renta.

Pues bien, la Ley 12/2023 ha optado por los siguientes parámetros para condicionar la aplicación de la reducción fiscal:

- Límite de la renta del alquiler, con el objetivo de fomentar alquileres a precios más moderados.
- Edad del arrendatario, introduciendo incentivos para facilitar el acceso a la vivienda de los jóvenes.
- Condición del arrendatario, cuando se trata de una Administración pública o una fundación y el destino del inmueble sea el alquiler social.
- Rehabilitación de la vivienda, favoreciendo la inversión en la mejora de los inmuebles destinados al arrendamiento.

Sin embargo, hay que hacer una matización importante de este elenco. Los dos primeros criterios están supeditados al cumplimiento de una circunstancia que debe tener la vivienda y que resulta ajena a la voluntad del arrendador: la localización del inmueble en una «zona de mercado residencial tensionado». Esta referencia restringe la aplicabilidad de la medida a aquellos ámbitos geográficos en los que las autoridades competentes hayan identificado una presión significativa sobre el mercado de alquiler. En consecuencia, la eficacia de buena parte del nuevo régimen fiscal dependerá, en última instancia, de la delimitación de estas zonas, cuestión que trasciende de una mera actuación administrativa o técnica, al haber adquirido una dimensión política que ha enfrentado a diversos Gobiernos autonómicos con la Administración estatal.

Veamos cada una de las reducciones establecidas, describiéndolas y acompañándolas de un estudio crítico.

3.1. Reducción del 90 % para viviendas situadas en una zona de mercado residencial tensionado, con rebaja de la renta del alquiler

En primer lugar, la Ley 12/2023 establece un régimen fiscal específico para los arrendamientos situados en zonas de mercado residencial tensionado, con el objetivo declarado de incentivar la moderación de los precios en el alquiler. En este sentido, se contempla una reducción del 90 % en el rendimiento neto positivo del arrendamiento cuando el arrendador formalice un nuevo contrato sobre una vivienda ubicada en dichas zonas siempre que

haya reducido la renta en más de un 5 % respecto de la última establecida en el contrato anterior, tras la aplicación de la correspondiente cláusula de actualización anual. Esto es, la renta inicial del nuevo contrato, actualizada en su caso, deberá haberse reducido en más de un 5 % en comparación con la última renta del contrato precedente¹⁰.

Sin embargo, incentivar la moderación en los precios del alquiler mediante una sucu-lenta reducción en el rendimiento neto del alquiler, criterio absolutamente loable, encu-en-tra un escollo fundamental en el hecho de que la vivienda se halle en una zona de mercado residencial tensionado. La designación de dichas zonas recae exclusivamente en las co-munidades autónomas, por lo que el acceso al beneficio fiscal no depende directamente de la actuación del arrendador, sino de la adopción de una resolución administrativa lo que puede provocar situaciones de desigualdad territorial. Un arrendador que sopesa reducir la renta del alquiler podría beneficiarse o no de la medida dependiendo exclusivamente de si su propiedad está ubicada en un área declarada como tensionada.

Como se ha anticipado, la determinación de estas zonas corresponde a las comunida-des autónomas, conforme al procedimiento establecido en la legislación estatal en mate-ria de vivienda, y requiere la aprobación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. De acuerdo con el preámbulo de la Ley 12/2023, la finalidad de esta declaración es orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos territorios donde exista un riesgo elevado de insuficiencia de oferta de vivienda en condiciones de accesibilidad económica.

La justificación de la declaración de un territorio como zona de mercado residencial ten-sionado debe sustentarse en datos objetivos que reflejen la existencia de un riesgo signifi-cativo de abastecimiento insuficiente de vivienda asequible para la población residente. El artículo 18.3 de la Ley 12/2023 reconoce dos criterios que evidencian ese riesgo, bastando con que se cumpla uno de ellos:

- El primer indicador es el esfuerzo económico excesivo que las familias deben rea-lizar para acceder a una vivienda. Se considera tensionado un mercado cuando la carga media del coste que genere la vivienda, incluyendo alquiler o hipoteca y los gastos básicos (electricidad, agua y gas), supera el 30 % de los ingresos me-dios de los hogares.
- El segundo indicador se enfoca en la evolución de los precios de la vivienda en relación con el poder adquisitivo de la población. Un territorio podrá ser de-clarado como tensionado si el precio de compra o alquiler de la vivienda ha

¹⁰ Cuestiona Calvo Vérguez (2021, p. 6) hasta qué punto puede llegar a compensar al contribuyente el even-tual incremento de reducción que pueda llegar a obtener frente a la pérdida de ingresos derivada de la rebaja del precio del alquiler que, al amparo de la nueva regulación proyectada, necesariamente habrá de producirse.

experimentado un incremento superior en al menos tres puntos porcentuales al índice de precios de consumo (IPC) de la comunidad autónoma correspondiente en los cinco años anteriores a la declaración.

La declaración, a su vez, deberá ir precedida de un procedimiento que está dirigido a recopilar información sobre la evolución del mercado inmobiliario en la zona, con especial atención a la variación de los precios de compra y alquiler, los niveles de renta disponible de los hogares y la capacidad adquisitiva de la población residente, que permita medir el esfuerzo económico que tienen que realizar para disponer de una vivienda digna y adecuada (art. 18.2 a) de la Ley 12/2023). Asimismo, se prevé un trámite de información pública para garantizar la transparencia del proceso. La resolución deberá estar motivada al evidenciar la existencia de deficiencias estructurales del mercado de vivienda en la zona para atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual¹¹.

Uno de los efectos más relevantes de esta declaración es la limitación de los alquileres en los contratos de arrendamiento de viviendas situadas en estas zonas. En caso de que el propietario no sea un gran tenedor, el alquiler no podrá superar el importe de la renta del contrato anterior, debidamente actualizado conforme a los índices de referencia. En ausencia de un contrato anterior, el precio se calculará de acuerdo con el índice estatal de referencia de precios del alquiler. En el caso de los grandes tenedores, la renta quedará limitada al importe más bajo entre la renta actualizada del último contrato y la renta resultante del índice estatal de referencia¹².

La declaración de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado tendrá una vigencia de tres años, pudiendo prorrogarse anualmente si persisten las circunstancias que motivaron su adopción y previa acreditación de las medidas adoptadas para mejorar la situación del mercado de vivienda.

Es importante subrayar, como destacan Clavell Nadal y Canals Compan (2023), que la declaración de una zona de mercado residencial tensionado constituye un acto administrativo que, por su naturaleza jurídica, no reviste carácter reglamentario, lo que implica que su aplicación no se deriva automáticamente de la ley, sino que requiere una decisión expresa de la administración competente. Asimismo, el artículo 18.1 de la Ley 12/2023 utiliza una fórmula facultativa al señalar que las Administraciones con competencias en materia

¹¹ Para un análisis detallado del procedimiento de declaración de zonas de mercado residencial tensionado, *vid.* Gifreu Font (2023); Ponce Solé (2023).

¹² La declaración de zona tensionada permite considerar grandes tenedores a propietarios con cinco o más viviendas (o una superficie superior a 1.500 m²), ampliando así la base de sujetos obligados a satisfacer las cargas impuestas a este grupo, como someterse a procesos de intermediación antes de promover desahucios, proporcionar información sobre las viviendas o respetar las limitaciones de precio en nuevos contratos (art. 19, disp. trans. tercera y disp. final primera de la ley).

de vivienda «podrán declarar» dichas zonas, dejando claro que no existe una obligación jurídica de proceder con esta declaración, sino que su adopción depende de la discrecionalidad administrativa.

Se descarta, por tanto, que pueda promoverse una declaración de zona tensionada en contra de la voluntad de las comunidades autónomas, que son las que ostentan las competencias en esta materia. Tal declaración constituye un instrumento jurídico habilitante, diseñado por el legislador estatal, pero cuya activación efectiva queda subordinada a la estrategia de política pública de vivienda que cada ente territorial decida adoptar en el marco de tales competencias.

En aplicación del artículo 18.2 d) de la Ley 12/2023, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana publica trimestralmente una resolución con la relación de zonas de mercado residencial tensionado declaradas conforme a este procedimiento. No obstante, la escasa acogida de este instrumento es manifiesta: hasta la fecha, solo 271 municipios, todos ellos situados en Cataluña, han sido declarados zonas tensionadas¹³, a los que se acaba de sumar el municipio vasco de Errenteria¹⁴, lo que evidencia la reticencia –o directamente la rotunda negativa manifestada expresamente– de la mayoría de las comunidades autónomas a aplicar esta medida¹⁵.

3.2. Reducción del 70 % para arrendatarios de 18 a 35 años siempre que las viviendas estén situadas en una zona de mercado residencial tensionado

En segundo lugar, la reducción decrece a un 70 % cuando, no cumpliéndose los requisitos señalados para gozar de la reducción del 90 %, el contribuyente hubiera alquilado por primera vez la vivienda, siempre que esta se encuentre situada, como en el supuesto anterior, en una zona de mercado residencial tensionado y además el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 35 años. En caso de que existan varios arrendatarios, la reducción se aplicará exclusivamente sobre la parte del rendimiento neto proporcionalmente atribuible a aquellos que cumplan el requisito de edad.

¹³ Vid. <https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi/consultar-zonas-de-mercado-residencial-tensionado>

¹⁴ Resolución de 28 de enero de 2025, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el cuarto trimestre de 2024 (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2025).

¹⁵ Vid. https://www.larazon.es/economia/fracaso-plan-decretar-zonas-tensionadas-alquiler-fuera-cataluna-solo-doce-municipios-piden_20240505663749ce8e66020001ce0700.html

La medida se configura en torno a un criterio subjetivo, vinculado a la edad del arrendatario, en la idea de facilitar el acceso de los jóvenes al mercado del alquiler. Se trata de un colectivo especialmente vulnerable dado el desfase entre sus ingresos medios y el coste de los arrendamientos en un gran porcentaje de los casos.

Estamos en todo caso ante una novedad relativa, ya que la LIRPF incluyó en su redacción originaria una reducción del 100 % de los rendimientos netos del capital inmobiliario siempre que el arrendatario tuviera una edad comprendida entre 18 y 30 años y además hubiera obtenido unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el periodo impositivo superiores al indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Este beneficio se mantuvo hasta su supresión por la Ley 26/2014.

La reforma introducida por la Ley 12/2023, sin embargo, modifica sustancialmente este esquema. En lugar de condicionar la reducción a la existencia de ingresos por parte del arrendatario, el legislador opta por vincular su aplicación a la localización del inmueble en una zona de mercado residencial tensionado. De nuevo criticamos el diseño del incentivo fiscal, ya que su aplicación puede generar desigualdades debido a la dependencia hacia decisiones administrativas de ámbito territorial, que escapan al control y poder de decisión del arrendador, generando asimetrías entre territorios. En zonas donde la Administración territorial competente decide no declarar áreas tensionadas, los arrendadores quedan excluidos de estos beneficios fiscales.

3.3. Reducción del 70 % cuando el arrendatario sea una Administración pública o fundación y se destine la vivienda al alquiler social

Se aplica igualmente el mismo porcentaje de reducción, un 70 %, cuando el arrendatario sea una Administración pública o una entidad sin ánimo de lucro acogida al régimen especial previsto en el título II de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, siempre que destine la vivienda al alquiler social y que la renta mensual sea inferior a la establecida en el programa de ayudas al alquiler del Plan Estatal de Vivienda, garantizando de este modo la accesibilidad económica para los colectivos beneficiarios. Este beneficio fiscal se aplica también cuando la vivienda se destine al alojamiento de personas en situación de vulnerabilidad económica, estando tales circunstancias concretadas en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, o finalmente cuando la vivienda esté acogida a algún programa público de vivienda o calificación en virtud del cual la Administración competente establezca una limitación en la renta del alquiler.

En este caso, la vinculación con fines sociales justifica la concesión de un beneficio fiscal para incentivar la colaboración entre propietarios y organismos o entidades dedicadas a la protección social. La reducción del 70 % se condiciona a que la renta de alquiler sea inferior

a los límites establecidos en los programas de ayudas al alquiler del Plan Estatal de Vivienda, con el objetivo de que resulten asequibles. También se contempla la aplicación del beneficio si la vivienda está acogida a programas públicos de vivienda o cuando esté sometida a alguna calificación administrativa que limite la renta del alquiler. Este criterio amplía la cobertura del incentivo, permitiendo que no se restrinja exclusivamente a situaciones de vulnerabilidad económica. Con esta previsión se contribuye a aumentar el parque de viviendas destinadas al alquiler social, si bien el hecho de que la operatividad de la reducción quede condicionada a la contención de la renta del alquiler puede lastrar la operatividad del beneficio.

Sin embargo, la regulación presenta una particularidad que merece especial consideración. De la dicción literal de la norma se desprende que, en el supuesto en el que la vivienda se destina al alojamiento de personas en situación de vulnerabilidad económica, a que se refiere la Ley 19/2021, la reducción del 70 % se aplicará sin que la renta percibida por el arrendador se encuentre necesariamente sujeta a una limitación específica. De conformidad con dicha normativa, se considera que existe vulnerabilidad si el promedio mensual de los ingresos anuales (de la persona o de la unidad de convivencia) es inferior, al menos en 10 euros, a la renta garantizada del ingreso mínimo vital, calculada según el número de miembros y modalidad de la unidad de convivencia. Asimismo, se establecen límites específicos de patrimonio neto de las personas individuales y de las unidades de convivencia, así como diversas exclusiones¹⁶. En cualquier caso, de la redacción legal cabe interpretar que solamente se exige al propietario que ceda la vivienda a una Administración pública o fundación para que estas entidades como arrendatarias lo destinen al alojamiento de personas consideradas por la Ley 19/2021 en situación de vulnerabilidad económica, pero sin que el importe de la renta que perciba el arrendador se encuentre obligatoriamente limitado, como sí acontece en los otros dos supuestos que regula este apartado: viviendas destinadas al alquiler social, en el que en el contrato sí debe estipularse una renta mensual inferior a la establecida en el programa de ayudas al alquiler del plan estatal de vivienda, o cuando la vivienda esté acogida a algún programa público de vivienda o calificación en virtud del cual la Administración establezca una limitación en la renta del alquiler.

3.4. Reducción del 60 % cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación

Se reduce el rendimiento neto del capital inmobiliario en un 60 % cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación, en los términos previstos en el artículo 41.1 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre la renta de las personas físicas y se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero (RIRPF), que

¹⁶ Vid. el artículo 11 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

hubiera finalizado en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del contrato de arrendamiento, salvo que proceda una reducción superior por cumplir los requisitos establecidos para las previstas del 90 % y 70 %. Esta previsión normativa busca incentivar la inversión en la mejora del parque inmobiliario destinada al alquiler, al favorecer la sostenibilidad de las viviendas. El requisito fundamental exigido es que la vivienda se encuentre rehabilitada y que las obras hayan concluido dentro de los dos años anteriores a la firma del contrato de alquiler. Si las obras han concluido fuera de ese plazo, no se podrá aplicar esta reducción.

El concepto de rehabilitación se encuentra delimitado por la normativa. En primer término, comprende aquellas actuaciones que hayan sido objeto de subvención en materia de rehabilitación de viviendas conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas (2013-2016). Dentro de este marco, el denominado Programa de Fomento de la Rehabilitación Edificatoria, regulado en el artículo 19 del citado real decreto, tiene por objeto la financiación de actuaciones sobre edificios de tipología residencial colectiva que cumplan determinadas condiciones: que su construcción sea anterior a 1981, que al menos el 70 % de su superficie construida tenga uso residencial, y que al menos el 70 % de las viviendas constituyan el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. Excepcionalmente, se incluyen inmuebles que no cumplen con estos requisitos cuando presentan graves deficiencias estructurales o cuando su destino exclusivo sea el alquiler durante un periodo mínimo de 10 años¹⁷.

Las líneas principales de actuación del programa persiguen la mejora de la conservación, calidad y accesibilidad de los edificios. La conservación del edificio se enfoca en mantener en buen estado los elementos estructurales y funcionales del edificio. En cuanto a la calidad y sostenibilidad, se promueve la modernización de las edificaciones, con especial énfasis en la eficiencia energética, mediante actuaciones como el aislamiento térmico de fachadas, la renovación de sistemas de climatización por otros más eficientes o la instalación de fuentes de energía renovables, como paneles solares o sistemas geotérmicos. Finalmente, se incluyen actuaciones para adaptar los edificios a las necesidades de personas con movilidad reducida u otros colectivos que requieran accesibilidad como la instalación de ascensores o rampas en portales y accesos.

Cabe señalar –y esto resulta muy interesante a nuestros efectos– que la rehabilitación no se limita a intervenciones dentro de las viviendas individuales, sino que comprende también aquellas realizadas en los elementos comunes del edificio, siempre que contribuyan a garantizar la habitabilidad y funcionalidad del inmueble en su conjunto. Esto permite sostener que podría tener cabida la reducción fiscal del 60 % del rendimiento neto por haber

¹⁷ Vid. los programas que se encuentran actualmente vigentes en <https://www.mivau.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/programas-de-ayudas-a-la-vivienda/plan-estatal-de-fomento-del-alquiler-de-viviendas-la-rehabilitacion-edificatoria-y-la-regeneracion-y-renovacion-urbanas-2013-2016>

acometido la comunidad de propietarios obras que garanticen la habitabilidad y funcionalidad del edificio en su conjunto, más allá de las viviendas particulares.

Como es sabido, la LIRPF no permite deducir los gastos incurridos por ampliación o mejora del inmueble para el cálculo del rendimiento neto del capital inmobiliario. No obstante, ciertas intervenciones de mejora sí son reconocidas como rehabilitación a efectos de la reducción fiscal. Así, por ejemplo, la instalación de un ascensor en un edificio en el que previamente no existía no es un gasto deducible, al ser una mejora, pero sí puede considerarse dentro de las actuaciones que permiten la aplicación de la reducción del 60 %.

En segundo término, el artículo 41 del RIRPF establece que también se consideran actuaciones de rehabilitación aquellas intervenciones que constituyen una «reconstrucción cualitativa»¹⁸. Se exige que la obra tenga por objeto la consolidación o tratamiento de elementos esenciales del edificio, como estructuras, fachadas o cubiertas, lo que implica una intervención de carácter profundo sobre el inmueble. De hecho, para que estas actuaciones sean calificadas como rehabilitación, deben cumplir un requisito económico: el coste total de las obras debe superar el 25 % del valor de la vivienda, calculado de acuerdo con dos criterios. Si la vivienda fue adquirida en los dos años anteriores al inicio de la rehabilitación, se toma como referencia el precio de adquisición, excluyendo el valor del suelo. En caso contrario, se utiliza el valor de mercado del inmueble en el momento de iniciarse las obras, también descontando el valor del suelo¹⁹.

Valoramos positivamente este beneficio fiscal al fomentar la realización de actuaciones de rehabilitación, lo que tiene impactos positivos como la conservación y mejora del estado de las viviendas, el incremento de la calidad y seguridad del parque inmobiliario y una mayor eficiencia energética y sostenibilidad en los casos en los que las obras incluyan mejoras como aislamiento térmico o renovación de instalaciones.

3.5. Reducción del 50 %

Finalmente, el marco de reducciones en el rendimiento neto del capital inmobiliario se completa con la aplicación de una reducción del 50 %, que actúa con carácter general, sin que se exija el cumplimiento de requisitos adicionales más allá de tratarse de arrendamientos de bienes inmuebles destinados a vivienda. No obstante, tal y como se ha analizado al principio del presente estudio, la concreción de esta reducción (nos referimos al derogado 60 % de reducción) ha generado diversas dificultades interpretativas, particularmente en lo relativo a la delimitación de los supuestos en los que resulta de aplicación.

¹⁸ Denominadas así por Bueno Maluenda (2017, p. 10).

¹⁹ Descontar el valor del suelo es razonable, ya que el suelo no se ve afectado por las obras de rehabilitación.

4. Exigencia de cumplimiento de los requisitos durante el arrendamiento. Problemas que plantea

Precisa el artículo 23.2 de la LIRPF que «Los requisitos señalados deberán cumplirse en el momento de celebrar el contrato de arrendamiento, siendo la reducción aplicable mientras se sigan cumpliendo los mismos». Esta redacción plantea diversos problemas de interpretación. De entrada, el texto indica que la reducción será aplicable mientras se sigan cumpliendo, y también señala que los requisitos deben cumplirse «en el momento de celebrar el contrato de arrendamiento». Sin embargo, no precisa si se exige que estos requisitos se mantengan durante todo el periodo de arrendamiento o basta con que se cumplan inicialmente. Por ejemplo, la rehabilitación de la vivienda se exige que las obras hayan finalizado en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del contrato de arrendamiento. Hay que entender que, mientras se mantenga el mismo contrato de arrendamiento, el arrendador podrá seguir beneficiándose de la reducción. No obstante, si se cambia de arrendatario y ya ha transcurrido el plazo de dos años desde la finalización de las obras, no reuniría los requisitos de la rehabilitación. Lo mismo acontece si la zona donde radica el inmueble deja de ser área tensionada, o cuando el arrendatario cumpla los 35 años. En estos casos dejan de cumplirse los requisitos exigidos para aplicar el porcentaje incrementado de la reducción y, por tanto, no puede actuar, aun cuando se mantenga el mismo contrato de arrendamiento.

5. Aplicación de la reducción sobre los rendimientos declarados por el contribuyente: reforma introducida por la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal

En último término, el artículo 23.2 de la LIRPF, en la redacción establecida por la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, señala lo siguiente:

Estas reducciones sólo resultarán aplicables sobre los rendimientos netos positivos que hayan sido calculados por el contribuyente en una autoliquidación presentada antes de que se haya iniciado un procedimiento de verificación de datos, de comprobación limitada o de inspección que incluya en su objeto la comprobación de tales rendimientos. En ningún caso resultarán de aplicación las reducciones respecto de la parte de los rendimientos netos positivos derivada de ingresos no incluidos o de gastos indebidamente deducidos en la autoliquidación del contribuyente y que se regularicen en alguno de los procedimientos citados en el párrafo anterior, incluso cuando esas circunstancias hayan sido declaradas o aceptadas por el contribuyente durante la tramitación del procedimiento. Tampoco resultarán de aplicación las reducciones en relación con aquellos contratos de

arrendamiento que incumplan lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 17 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (que regula la fijación y actualización de rentas en zonas tensionadas).

La modificación legal constituye una reacción legislativa frente a la doctrina jurisprudencial establecida en la STS 1312/2020, de 15 de octubre. Cabe recordar que, previamente, el Alto Tribunal había dictado Auto de 18 de julio de 2019 en el que admitía la existencia de interés casacional objetivo respecto de la interpretación de la expresión «rendimientos declarados por el contribuyente», contenida en el artículo 23.2 de la LIRPF, a efectos de determinar la procedencia de la reducción del 60 % sobre los rendimientos procedentes del arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda²⁰. En su pronunciamiento de 15 de octubre de 2020, el TS consideró que la norma no exigía que la declaración de los rendimientos se efectuara necesariamente mediante la autoliquidación del contribuyente, permitiendo, por tanto, su reconocimiento en el seno de un procedimiento de comprobación²¹.

La redacción un tanto confusa que contenía la normativa anterior provocó una cascada de resoluciones judiciales que interpretaban que la norma no imponía que la declaración de los rendimientos obtenidos por el contribuyente arrendador fuera necesariamente por la vía de incorporarlos a una autoliquidación, extendiéndose la aplicación de la reducción del 60 % a los declarados en el seno de un procedimiento de comprobación²². Con la nueva redacción se clarifica que la reducción que corresponda aplicar (90, 70, 60 o 50 %) actúa solamente sobre la renta del alquiler incluida por el arrendador en su autoliquidación.

Más polémica resulta, sin embargo, la restricción incorporada por la Ley 11/2021, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, al impedir aplicar la reducción sobre la proporción del rendimiento neto positivo que derive de gastos que han sido considerados no deducibles o ingresos no incluidos en la autoliquidación en un procedimiento de comprobación. Esta previsión ha sido objeto de crítica doctrinal. Se pregunta con razón Galán Ruiz (2022, p. 186) si no se estará incurriendo en una doble sanción, que se evidenciaría si se aplica esta norma, que tiene naturaleza cuasi sancionadora, junto con la imposición de una sanción derivada del artículo 191.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT), que resulte de la regularización de ingresos no declarados o de gastos rechazados, vulnerándose con este tándem el principio *non bis in idem*. Pronostica el surgimiento de una nueva polémica abierta por la posibilidad de que se puedan imponer dos sanciones por un mismo ilícito que es, en el fondo, lo que acontece con la nueva redacción del artículo 23.2 de la LIRPF.

²⁰ Para un análisis más detallado de la evolución normativa y de la controversia judicial sobre la aplicación de la reducción sobre los rendimientos declarados, *vid.* Galán Ruiz (2022, pp. 175-186).

²¹ Un estudio crítico de la STS la realiza Puerta Arrúe (2021, pp. 100-107).

²² *Vid.*, entre otras, las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 29 de noviembre de 2018, y de Madrid de 11 de abril de 2012, 29 de mayo de 2019 y 17 de septiembre de 2020.

En efecto, la norma ha introducido una mayor inseguridad jurídica, lo que sin duda incrementará la litigiosidad tributaria. La imposibilidad de aplicar la reducción en aquellos casos en los que se rectifican ingresos o gastos en el marco de un procedimiento de comprobación puede llevar a situaciones problemáticas si hay discrepancias en la interpretación de los gastos deducibles. La norma tiene un efecto disuasorio, ya que los contribuyentes pueden verse impulsados a no declarar ciertos gastos por temor a que una revisión posterior les haga perder la reducción.

6. Conclusiones

Dentro del conjunto de medidas que los poderes públicos pueden adoptar para favorecer el acceso a la vivienda en régimen de alquiler, la política fiscal desempeña un papel fundamental. El mercado del alquiler se enfrenta a diversos desafíos, entre los que destacan la insuficiencia de oferta en determinadas zonas, la escalada de los precios y la creciente competencia con el alquiler turístico, que suele presentar una mayor rentabilidad para los propietarios. En este contexto, el sistema tributario se postula como un instrumento que, en combinación con otras medidas, permite ayudar a corregir desequilibrios y fomentar la estabilidad del mercado.

Centrándonos en el IRPF, el diseño de incentivos fiscales sobre los rendimientos netos del capital inmobiliario derivados del arrendamiento de viviendas persigue un doble objetivo: estimular la oferta de vivienda en alquiler y procurar la ocupación permanente de los inmuebles. En este sentido, la exclusión de determinados arrendamientos, como los destinados a estudiantes, podría entrar en contradicción con la finalidad última de la norma, particularmente en aquellos casos en los que dicho tipo de contratos representan una solución legítima para garantizar el acceso a la vivienda de determinados colectivos. La interpretación administrativa de restringir la aplicación de la reducción podría tener fundamento en el caso de viviendas destinadas a usos turísticos o vacacionales, pero no debería extenderse en supuestos en los que el inmueble sí satisface una necesidad habitacional real y efectiva, como sucede en los arrendamientos de estudiantes durante el curso académico.

La reciente reforma en materia de reducciones fiscales aplicables a los rendimientos derivados del arrendamiento de viviendas presenta diversas deficiencias que entorpecen su viabilidad práctica. Desde un punto de vista técnico, la normativa impone requisitos que dependen de factores ajenos a la voluntad del propietario, como la declaración de una zona como «tensionada».

Esta circunstancia puede dar lugar a situaciones en las que dos arrendadores con condiciones contractuales idénticas reciban un tratamiento fiscal diferenciado en función de la decisión adoptada por la comunidad autónoma competente en su respectivo ámbito territorial, generando desigualdades en el acceso a los beneficios fiscales.

Además, la delimitación de dichas zonas responde a criterios administrativos susceptibles de modificación a lo largo del tiempo. Un arrendador que haya estructurado su estrategia de precios y rentas en función de la reducción fiscal puede verse privado de dicho beneficio si la zona deja de estar calificada como tensionada, a pesar de haber ajustado el importe de la renta a las limitaciones normativas preexistentes.

En suma, se penaliza indirectamente a aquellos arrendadores que operan fuera de zonas tensionadas, al reducir la bonificación general al 50 %, salvo que acometan obras de rehabilitación o cedan su inmueble a la Administración o a una fundación. Este esquema implica una pérdida de incentivo respecto al régimen anterior y podría desincentivar la oferta de alquiler en aquellas zonas que, aun sin estar tensionadas, presentan una significativa demanda habitacional.

La reducción fiscal del 70 % en el arrendamiento de viviendas destinadas al alquiler social o a personas en situación de vulnerabilidad económica permite fomentar la cooperación entre propietarios y entidades públicas o fundaciones y contribuye a ampliar la oferta de vivienda asequible. Si bien la exigencia de rentas limitadas puede limitar en la práctica su alcance, la normativa introduce cierta flexibilidad en casos de vulnerabilidad económica.

También se valora positivamente la reducción del 60 % del rendimiento neto del arrendamiento en el IRPF en los casos en que el propietario haya acometido obras de rehabilitación en la vivienda arrendada o en el edificio en el que se encuentra el inmueble. Este beneficio fiscal no solo supone una reducción de la carga tributaria para el arrendador, sino que también genera externalidades positivas al promover la conservación de los inmuebles y la modernización de las viviendas.

En cualquier caso, la valoración global de la reforma legal es negativa al haberse introducido un sistema de incentivos fiscales excesivamente condicionado, lo que puede provocar un efecto desincentivador en el mercado del alquiler. En lugar de estimular la oferta de vivienda, el exceso de requisitos y la falta de previsibilidad en la aplicación de la reducción fiscal pueden generar una retracción del mercado, contraviniendo el propósito de la medida. Una reforma más efectiva habría pasado por establecer reducciones más simples y directas, con garantías de estabilidad en el tiempo y con menores condicionantes administrativos, que evitase disputas políticas entre el Estado y las comunidades autónomas, garantizando una mayor seguridad jurídica para los arrendadores y un verdadero estímulo para el alquiler de vivienda.

Por ejemplo, podría restaurarse la deducción del 100 % de reducción para arrendatarios jóvenes que perciban rentas del trabajo o de actividades económicas, que facilite su emancipación, si bien la reducción podría ser menor (un 70-80 %). También resultaría útil conectar un porcentaje similar de reducción a la bajada de la renta en un nuevo contrato de alquiler respecto del anterior, sea cual fuere la zona en la que se ubique la vivienda. Abogamos, asimismo, por mantener la reducción por la realización de obras de rehabilitación y por destinar la vivienda al alquiler social.

Conscientes del fracaso actual del sistema de reducciones fiscal, el Gobierno ha anunciado en fechas recientes que va a acometer nuevas medidas para fortalecer el derecho a la vivienda asequible. Respecto de las medidas tributarias, se proponen dos. Primero, promover un programa de rehabilitación de viviendas vacías con el objetivo de destinarlas al alquiler a precios asequibles. Para ello, se concederían ayudas a quienes reformen un piso y lo ofrezcan en alquiler asequible durante un mínimo de cinco años. Segundo, una exención del 100 % en el IRPF para los propietarios que alquilen su vivienda conforme al índice de precios de referencia, sin que sea requisito estar en una zona tensionada.

Otro punto que, sin duda, va a generar tensiones entre la Administración tributaria y los contribuyentes es el relativo a la limitación en la aplicación de la reducción de aquellos gastos que han sido considerados no deducibles en un procedimiento de comprobación tributaria. La posible vulneración del principio *non bis in idem*, dado el carácter cuasi sancionador de la norma, se halla en el punto de mira. Además, la medida genera un efecto disuasorio respecto de los contribuyentes, quienes podrían optar por no declarar ciertos gastos ante la incertidumbre sobre su futura deducibilidad.

Como reflexión final, resultaría conveniente alinear el tratamiento tributario del arrendamiento de viviendas con el régimen aplicable a otras inversiones. Como es sabido, la renta inmobiliaria derivada del alquiler se integra en la base general del IRPF, lo que, al sumarse los tipos estatales y autonómicos, puede dar lugar a una carga tributaria superior al 50 % en determinadas comunidades autónomas. En cambio, las rentas procedentes de otras formas de inversión se gravan en la base del ahorro, con tipos significativamente inferiores, que oscilan entre el 19 % y el 30 %. Esta disparidad genera un desincentivo a la inversión en vivienda para su arrendamiento, lo que justifica la necesidad de articular un esquema de reducciones fiscales que corrija esta distorsión y que permita su aplicación con seguridad en aquellos contratos que, pese a ser temporales, satisfacen necesidades permanentes de vivienda. Esperemos que más pronto que tarde se reforme nuevamente la normativa fiscal en los términos expuestos.

Referencias bibliográficas

- Bueno Maluenda, M. C. (2017). Repensar la política fiscal sobre la rehabilitación de viviendas: propuesta de régimen fiscal para iniciativas cohousing. *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 31.
- Calvo Vérguez, J. (2021). La aplicación en el IRPF de la reducción por alquiler de vivienda en los supuestos de comprobación. *Quincena Fiscal*, 12.
- Clavell Nadal, D. y Canals Compan, A. (2023). Las zonas de mercado tensionado de la nueva Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda: análisis y explicación de la primera experiencia catalana. <https://derecholocal.es/opinion/las-zonas-de-mercado-tensionado-de-la-nueva-ley-12-2023-por-el-derecho-a-la-vivienda-analisis-y-explicacion-de-la-primer-experiencia-cataluna>

- Fraile Fernández, R. (2018). Interpretación de la norma tributaria. ¿Por qué no aplicar la reducción del 60 % al alquiler vacacional? *Quincena Fiscal*, 18.
- Galán Ruiz, J. (2022). La reducción por arrendamiento de vivienda en los rendimientos del capital inmobiliario tras la reforma de la Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal. En P. Chico de la Cámara y J. Galán Ruiz (dirs.), *Comentarios a la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal* (pp. 175-186).
- Gifreu Font, J. (2023). Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas: un análisis desde la fallida experiencia catalana. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 230.
- Khametshin, D., López-Rodríguez, D. y Pérez García, L. (2024). El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo, *Documentos Ocasionales*, 2432. Banco de España.
- Naranjo Román, R. (2023). El derecho a la vivienda en España: Breve análisis de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 11.
- Ponce Solé, J. (2023). *Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/05/Las-novedades-de-la-ley-estatal-jponce.pdf>
- Puerta Arrúe, Á. (2021). La ocultación de los alquileres en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. (Análisis de la STS de 15 de octubre de 2020, rec. núm. 1434/2019). *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 457, 100-107. <https://revistas.cef.udima.es/index.php/RCyT/article/view/7331>
- Quintana Ferrer, E. (2024). El arrendamiento estable y permanente de viviendas: efectos de las políticas públicas, impacto de la fiscalidad y promoción a través de beneficios fiscales autonómicos. *Quincena Fiscal*, 18.
- Sánchez Manzano, J. D. (2023). La doctrina administrativa en torno a la reducción por arrendamientos de vivienda: los arrendamientos de temporada. Particular alusión a los arrendamientos a estudiantes en el marco de los rendimientos del capital inmobiliario en el IRPF. *Quincena Fiscal*, 14.

Marta Marcos Cardona. Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Murcia. Licenciada en Derecho por la Universidad de Granada y doctora en Derecho por la Universidad de Murcia. Autora de varias decenas de publicaciones en revistas de prestigio, así como de cinco monografías, la última de ellas titulada *La imposición sobre la riqueza en el contexto actual: análisis de las deficiencias y propuestas de reforma del impuesto sobre el patrimonio*, editada por Aranzadi en 2024. <https://orcid.org/0000-0002-1524-9795>