

Revista de Contabilidad y Tributación. CEF

Revista mensual núm. 507 | Junio 2025

ISSN-e: 2792-8306

El impuesto sobre sociedades en 2024 e impuesto complementario

Eduardo Sanz Gadea

Novedades sobre impuestos cedidos a las comunidades autónomas

Óscar Alcalde Barrero

El Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025 a examen

Alejandro Torrecusa Cordero

La acción pauliana y la caducidad de su ejercicio

Rosa Fraile Fernández

La ruptura del ajuste bilateral en las operaciones vinculadas

Mónica Serra García

Restricciones de crédito y uso de sistemas de control de gestión en pequeñas empresas

Marcos Álvarez-Espino, Sara Fernández-López,

Lucía Rey-Ares, Roberto Graña-Álvarez,

José Berbel-Vera y Ernesto López-Valeiras

Registro contable del impuesto turístico balear

Carlos Calderero Parlange

CURSOS

Contabilidad general y especializada

- Curso de Contabilidad Avanzada
- Curso de Contabilidad de Entidades sin Fines Lucrativos
- Curso de Contabilidad de Instrumentos Financieros
- Curso de Contabilidad para Asesores Fiscales
- Curso de Contabilidad Práctica
- Curso de Técnico Contable
- Curso Práctico de Gestión Contable-Fiscal con A3 Software
- Curso sobre Consolidación de Estados Financieros
- Curso sobre Contabilidad Fiscal: Impuesto sobre Sociedades e IVA
- Curso sobre las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF/IFRS)
- Curso sobre los US GAAP (principios contables en EE.UU.)

Análisis, control y gestión financiera

- Curso de Gestión de Costes y Control del Resultado Interno
- Curso de Perfeccionamiento Profesional para el Controller (PPC)
- Curso de Planificación Financiera y Control Presupuestario
- Curso sobre Análisis de Estados Económico-Financieros
- Curso sobre Control de Gestión
- Curso sobre Elaboración y Presentación de Informes Financieros y Reporting

Gestión pública y formación profesional

- Curso de Gestión Presupuestaria y Contabilidad Pública Local
- Curso de Preparación para el Acceso al ROAC (Segunda fase: examen práctico)

Consulta
nuestra oferta
formativa
completa en:

www.cef.es/cursos



Revista de Contabilidad y Tributación. CEF

Núm. 507 | Junio 2025

Directora editorial

M.^a Aránzazu de las Heras García. Doctora en Derecho

Consejo de redacción

Director (tributación)	Alejandro Blázquez Lidoy. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. URJC
Director (contabilidad)	Salvador Marín-Hernández. Catedrático Economía Financiera y Contabilidad UMU y director Cátedra EC-CGE

Coordinadoras

M.^a de los Ángeles Díez Moreno. Área tributaria del CEF
Berta Gaubert Vigueras. Área contable del CEF

Comité científico

José Manuel Calderón Carrero. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de A Coruña
Macario Cámara de la Fuente. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Jaén
Natalia Cassinello Plaza. Profesora del Departamento de Gestión Financiera. ICADE
Luis Castrillo Lara. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. EU de Burgos
Santiago Durán Domínguez. Presidente del ICAC
Agustín Fernández Pérez. Presidente del REAF
María Antonia García Benau. Catedrática de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Valencia
César García Novoa. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Santiago de Compostela y
consejero académico en Cremades & Calvo Sotelo
Javier González Carcedo. Socio de PWC
José Antonio Gonzalo Angulo. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Alcalá
Juan Ignacio Gorospe Oviedo. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad San Pablo CEU
Pedro Manuel Herrera Molina. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. UNED
Carlos Hidalgo Andrés. Socio de Auditoría en EY
María José Lázaro Serrano. Socia de Auditoría en Grant Thornton
Félix Javier López Iturriaga. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Valladolid
Luis Alberto Malvárez Pascual. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Huelva
José Antonio Marco Sanjuán. Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Central
Javier Martín Fernández. Catedrático de la UCM y socio director de F&J Martín Abogados
Francesco Moschetti. Profesor de la Universidad de Padua y Despacho Tributarista Studio Legale Tributario
Carlos Palao Taboada. Abogado Montero-Aramburu. Catedrático emérito de Derecho Financiero y Tributario
José Pedreira Menéndez. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Oviedo
Gaspar de la Peña Velasco. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. UCM. Abogado
Jesús Rodríguez Márquez. Profesor de Derecho Financiero y Tributario. UCM. Presidente del Consejo por la De-
fensa Contribuyente
Aurora Ribes Ribes. Catedrática de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Alicante
Luz María Ruibal Pereira. Catedrática de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Santiago de Compostela
Félix Alberto Vega Borrego. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. UAM

Evaladores externos

Se trata de una revista arbitrada que utiliza el sistema de **revisión externa por expertos** (*peer-review*) en el cono-
cimiento de las materias investigadas y en las metodologías utilizadas en las investigaciones.

Edita

Centro de Estudios Financieros
P.º Gral. Martínez Campos, 5, 28010 Madrid • Tel. 914 444 920 • editorial@cef.es

Revista de Contabilidad y Tributación. CEF

Redacción, administración y suscripciones

P.º Gral. Martínez Campos, 5, 28010 Madrid

Tel. 914 444 920

Correo electrónico: info@cef.es

Suscripción anual (2025) (11 números): 150 € en digital

Solicitud de números sueltos (cada volumen en PDF)

Suscriptores: 30 €

No suscriptores: 35 €

Edita

Centro de Estudios Financieros, SL

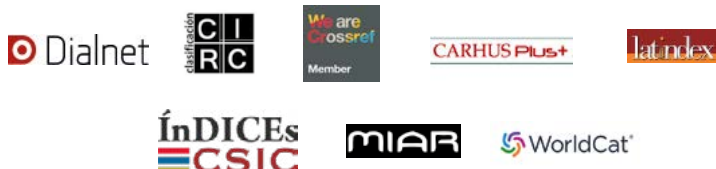
Correo electrónico: revistacyt@udima.es

Edición digital: <https://revistas.cef.udima.es/index.php/rcyt>

ISSN-e: 2792-8306

ISSN: 2695-6896 (último número impreso: 501, diciembre 2024)

Indexación y calidad



Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

© 2025 CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

Todos los derechos reservados.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización del Centro de Estudios Financieros, CEF., salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45). Transcurrido un año desde la fecha de publicación, los trabajos quedarán bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

Sumario

Tributación

Estudios

El impuesto sobre sociedades en 2024. El impuesto a las entidades de crédito. El impuesto complementario	5-73
---	------

Corporate tax in 2024. Tax on credit institutions. Complementary tax

Eduardo Sanz Gadea

Novedades en la normativa sobre impuestos cedidos y gestionados por las comunidades autónomas	74-109
---	--------

New regulations on transferred and managed taxes by the autonomous communities

Óscar Alcalde Barrero

El Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025 a examen. ¿Novedades respecto a años anteriores o pura continuidad?	110-144
--	---------

The 2025 Annual Tax and Customs Control Plan under review. New developments compared to previous years or pure continuity?

Alejandro Torrecusa Cordero

Análisis doctrinal y jurisprudencial

La acción pauliana y la caducidad de su ejercicio. Análisis de la STS de 5 de marzo de 2025, rec. núm. 648/2020	145-161
---	---------

Rosa Fraile Fernández

La ruptura del ajuste bilateral en las operaciones vinculadas. Análisis de la SAN de 31 de enero de 2025, rec. núm. 709/2020	162-170
--	---------

Mónica Serra García

Contabilidad

Estudios

Las restricciones en el acceso al crédito bancario y el uso de sistemas de contabilidad y control de gestión en pequeñas empresas	171-193
<i>Credit constraints and the use of management accounting and control systems in small enterprises</i>	
Marcos Álvarez-Espino, Sara Fernández-López, Lucía Rey-Ares, Roberto Graña-Álvarez, José Berbel-Vera, Ernesto López-Valeiras	

Análisis doctrinal

Registro contable del impuesto turístico balear. Análisis de la consulta 3 del BOICAC 137, de abril de 2024	194-198
Carlos Calderero Parlange	

Las opiniones vertidas por los autores son responsabilidad única y exclusiva de ellos. ESTUDIOS FINANCIEROS, sin necesariamente identificarse con las mismas, no altera dichas opiniones y responde únicamente a la garantía de calidad exigible en artículos científicos.

Quincenalmente los suscriptores reciben por correo electrónico un **BOLETÍN** informativo sobre novedades legislativas, selección de jurisprudencia y doctrina de la DGT. Asimismo, el seguimiento diario de las novedades puede hacerse consultando la página <https://www.fiscal-impuestos.com>

El impuesto sobre sociedades en 2024. El impuesto a las entidades de crédito. El impuesto complementario

Eduardo Sanz Gadea

Inspector de Hacienda del Estado (jubilado) (España)

Extracto

La presente colaboración aborda las modificaciones habidas en 2024 en la imposición sobre los beneficios de las entidades jurídicas. Tras la Ley 7/2024, dos tributos que gravan el beneficio de las entidades jurídicas convivirán en el sistema tributario, esto es, el impuesto sobre sociedades y el impuesto complementario. Sin duda, se trata de una gran novedad, por más que tal convivencia afecte a un número limitado de contribuyentes. También podría ser incluido en ese grupo de convivientes el impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras, pues tal margen puede ser considerado como el antecedente del beneficio.

Palabras clave: impuesto sobre sociedades; impuesto complementario; impuesto sobre el margen de intereses y comisiones; tributación mínima; grandes empresas; igualdad y generalidad; armonización.

Recibido: 07-04-2025 / Aceptado 07-04-2025 / Publicado: 14-05-2025

Cómo citar: Sanz Gadea, E. (2025). El impuesto sobre sociedades en 2024. El impuesto a las entidades de crédito. El impuesto complementario. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 5-73. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24443>



Corporate tax in 2024. Tax on credit institutions. Complementary tax

Eduardo Sanz Gadea

Abstract

This paper addresses the changes in the taxation of legal entity profits in 2024. Following Law 7/2024, two taxes levied on the profits of legal entities will coexist in the tax system: the corporate income tax and the complementary tax. This is undoubtedly a major development, even though such coexistence affects a limited number of taxpayers. The tax on the interest and commission margin of certain financial institutions could also be included in this group of coexisting taxes, as this margin can be considered the antecedent of profit.

Keywords: corporate tax; complementary tax; tax on interest margin and commissions; minimum taxation; large companies; equality and generality; harmonization.

Received: 07-04-2025 / Accepted 07-04-2025 / Published: 14-05-2025

Citation: Sanz Gadea, E. (2025). El impuesto sobre sociedades en 2024. El impuesto a las entidades de crédito. El impuesto complementario. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 5-73. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24443>



Sumario

1. El impuesto sobre sociedades
 - 1.1. Las modificaciones de la Ley 27/2014, del impuesto sobre sociedades
 - 1.1.1. Gasto por impuesto complementario
 - 1.1.2. Reserva de capitalización
 - 1.1.3. Tipo de gravamen
 - 1.1.4. Tributación mínima
 - 1.1.5. Límites aplicables a las grandes empresas
 - 1.1.6. Determinación de la base imponible en el régimen de consolidación fiscal
 - 1.1.7. Reversión de las pérdidas por deterioro
 - 1.1.8. Libertad de amortización
 - 1.2. Régimen fiscal de Canarias
 - 1.3. Otras normas relativas al impuesto sobre sociedades
 - 1.3.1. Orden HAC/266/2024
 - 1.3.2. Orden HAC/495/2024
 - 1.3.3. Orden HAC/1031/2024
 - 1.3.4. Real Decreto 436/2024
 - 1.4. Normas contables
2. Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones
 - 2.1. Arquitectura del impuesto
 - 2.2. Justificación del impuesto
3. El impuesto complementario
 - 3.1. Resumen de los elementos básicos
 - 3.2. Los grupos afectados
 - 3.3. Determinación del resultado contable (RJ)
 - 3.4. Determinación de la renta de cada entidad del grupo (RJA)
 - 3.4.1. Ajustes de técnica tributaria
 - 3.4.2. Ajustes de política fiscal
 - 3.4.3. Ajustes de asignación de la renta entre las jurisdicciones
 - 3.4.4. Atribución de rentas
 - 3.5. Impuestos cubiertos (IJ)
 - 3.5.1. Identificación de los impuestos cubiertos
 - 3.5.2. Ajustes de los impuestos cubiertos
 - 3.5.3. Atribución de impuestos cubiertos

- 3.6. Tipo impositivo efectivo (TE)
- 3.7. Determinación de la base imponible (RJA — C)
 - 3.7.1. Sustancia económica
 - 3.7.2. La base imponible de los contribuyentes
- 3.8. Determinación del tipo de gravamen (15 % — TE)
- 3.9. Determinación de la cuota tributaria (CT)
- 3.10. Determinación del contribuyente
 - 3.10.1. Impuesto complementario nacional
 - 3.10.2. Impuesto complementario primario
 - 3.10.3. Impuesto complementario secundario
- 3.11. El impuesto complementario adicional
- 3.12. Regímenes especiales
 - 3.12.1. Reestructuración empresarial
 - 3.12.2. Negocios conjuntos
 - 3.12.3. Grupos multinacionales con múltiples entidades matrices
 - 3.12.4. Entidad matriz última transparente
 - 3.12.5. Entidad matriz última sujeta a un régimen de deducibilidad fiscal de dividendos
 - 3.12.6. Sistemas de distribución admisibles
 - 3.12.7. Entidades de inversión y entidades de inversión de seguros
 - 3.12.8. Entidad constitutiva de propiedad minoritaria
- 3.13. Los puertos seguros
 - 3.13.1. Exclusión *de minimis*
 - 3.13.2. Existencia de un impuesto complementario nacional admisible
 - 3.13.3. Existencia de la declaración país por país
 - 3.13.4. Impuesto complementario secundario
- 3.14. Regímenes transitorios
 - 3.14.1. Periodo impositivo de transición
 - 3.14.2. Porcentajes de sustancia económica
 - 3.14.3. Grupos en fase inicial
 - 3.14.4. Declaraciones en periodo impositivo de transición
- 3.15. Gestión del impuesto complementario
- 3.16. Evaluación de equivalencia
- 3.17. El impuesto complementario en el contexto de las reglas modelo

Nota: Este trabajo ha sido realizado en el marco del Grupo de Investigación «Fiscalidad Empresarial (GI-19/1)» de la Universidad a Distancia de Madrid (Plan Nacional I+D+i) (número de identificador: A-81618894-GI-19/1), del que es IP María del Carmen Cámara Barroso.

El autor agradece a Silvia López Ribas sus acertadas observaciones.

Es preciso que la Tierra ruede en torno a su eje, y la Humanidad con ella. Hay que vivir, hacer el amor, pagar los impuestos. Todo esto es divertido, peligroso, melancólico, inevitable.

Maurois, A. (1957). *Lord Byron* (p. 506). Aguilar.

1. El impuesto sobre sociedades

1.1. Las modificaciones de la Ley 27/2014, del impuesto sobre sociedades

Están contenidas en la disposición final octava de la Ley 7/2024. Afecta a las siguientes materias:

- Gasto por impuesto complementario (art. 15 b).
- Reserva de capitalización (art. 25).
- Tipo de gravamen (art. 29.1 y 2).
- Tributación mínima (art. 30 bis).
- Límites aplicables a las grandes empresas (disp. adic. decimoquinta).
- Determinación de la base imponible en el régimen de consolidación fiscal (disp. adic. decimonovena).
- Reversión de las pérdidas por deterioro (disp. trans. decimosexta.3).
- Tipo de gravamen para microempresas y empresas de reducida dimensión (disp. trans. cuadragésima cuarta).

Por otra parte, el Real Decreto-Ley 9/2024 y el Real Decreto-Ley 4/2024 han establecido normas en materia de libertad de amortización.

1.1.1. Gasto por impuesto complementario

El impuesto complementario, establecido por la Ley 7/2024, engloba tres impuestos diferentes por más que tengan en común elementos básicos.

El impuesto complementario primario recae sobre el beneficio obtenido por entidades del grupo radicadas en una jurisdicción extranjera y lo propio acontece con el impuesto complementario secundario, en tanto que el impuesto complementario nacional lo hace sobre el beneficio obtenido por entidades residentes en territorio español. En los tres casos, la cuota correspondiente habrá de ser contablemente registrada como un gasto. Este gasto no será fiscalmente deducible, de acuerdo con la nueva redacción dada al artículo 15 b) de la Ley 27/2014 por la disposición final octava.1 de la Ley 7/2024.

Por otra parte, como excepción a las normas contables, los contribuyentes del impuesto complementario no vendrán obligados a reconocer los activos y pasivos diferidos derivados de la implementación del impuesto complementario, pero sí informarán por separado del gasto o ingreso por impuesto corriente, de acuerdo con lo establecido en las nuevas disposiciones transitorias octava y séptima, respectivamente, incorporadas por las disposiciones finales décima y undécima de la Ley 7/2024 al Plan General de Contabilidad y a las Normas para la Formulación de las Cuentas Anuales Consolidadas.

Estas normas están en sintonía con la modificación introducida por el Reglamento (UE) 2023/2468 en el Reglamento (UE) 2023/1803 en lo referente a la Norma Internacional de Contabilidad 12, concerniente a los impuestos sobre las ganancias.

1.1.2. Reserva de capitalización

La reserva de capitalización, regulada en el artículo 25 de la Ley 27/2014, ha sufrido dos modificaciones durante 2024 encaminadas a ampliar la potencia de este incentivo fiscal.

La primera, acometida por el Real Decreto-Ley 4/2024, elevó el porcentaje de deducción desde el 10 al 15 %. Adicionalmente, el tiempo de mantenimiento de los fondos propios se redujo desde los 5 a los 3 años. Estas modificaciones han surtido efecto respecto de los periodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2024.

La segunda, contenida en la disposición final octava.2 de la Ley 7/2024, con efectos para los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2025, profundiza en la ampliación del incentivo fiscal. A tal efecto:

- Eleva el porcentaje de deducción sobre el aumento de los fondos propios del 15 al 20 %. El tiempo de mantenimiento del aumento se mantiene en tres años. Este porcentaje se eleva hasta el 23 % (para incremento de plantilla entre el 2 y el 5 %), al 26,5 % (para incremento de plantilla entre el 5 y el 10 %) y al 30 % (para incremento de plantilla superior al 10 %). El incremento deberá mantenerse durante tres años, contados a partir del cierre del periodo impositivo.

- Eleva el límite de reducción desde el 10 al 20 %. El límite será del 25 % para aquellos contribuyentes cuyo importe neto de la cifra de negocios sea inferior a 1 millón de euros durante los 12 meses anteriores a la fecha en la que se inicie el periodo impositivo.

En la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 4/2024 se indica que:

Se potencia, asimismo, la reserva de capitalización, incentivo fiscal de gran calado que pretende potenciar la capitalización empresarial mediante el incremento del patrimonio neto, y, con ello, incentivar el saneamiento de las empresas y su competitividad, incidiendo en la equiparación en el tratamiento fiscal de la financiación ajena y propia.

En la exposición de motivos de la Ley 7/2024 nada se dice. Véase, pues, que son dos las virtudes que se le suponen a la reserva de capitalización: capitalizar las empresas para su saneamiento y alcanzar la neutralidad fiscal.

Entendiendo por saneamiento el fortalecimiento de los fondos propios, la reserva para capitalización contribuye a ello, por cuanto incide directamente en el aumento de aquellos, pero, al tiempo, al debilitar el margen para la distribución de dividendos, mengua la capacidad de robustecer los fondos propios mediante aumentos de capital.

En cuanto a la equiparación entre financiación propia y ajena, la reserva de capitalización tan solo incide de manera tangencial. Efectivamente, la imposición sobre el beneficio discrimina contra la financiación propia, en la medida en que los intereses son fiscalmente deducibles y los dividendos, no. La reserva de capitalización no altera ese esquema, simplemente, se limita a disminuir la carga tributaria a las entidades que se autofinancien y que, por ello, se supone que tendrán menos necesidades de captar fondos ajenos. Ahora bien, las medidas técnicamente correctas para alcanzar la referida neutralidad son dos, a saber, la integración de la imposición sobre el beneficio con la imposición sobre la renta de los socios y el establecimiento de una partida fiscalmente deducible basada en la asignación de un coste teórico a los fondos propios.

Aunque de manera imperfecta, la primera medida fue establecida por la Ley 42/1994. Consistía en la integración en la base imponible del impuesto sobre la renta del socio, persona física, del importe del beneficio del que provenía el dividendo (dividendo multiplicado por 1,4, bajo la asunción de que el tipo impositivo efectivo era el 28 %) y en la deducción de la cuota íntegra de ese impuesto del 0,4 del dividendo. De esta manera, se preservaba, al tiempo, la neutralidad en el tratamiento de intereses y dividendos con el mantenimiento de la progresividad del impuesto sobre la renta. La Ley 35/2006 suprimió este régimen, confiando los dividendos en la base imponible del ahorro, junto con los intereses, propiciando,

de esta manera, una carga superior para los primeros, en cuanto ya habían soportado la imposición subyacente al beneficio del que procedían, privilegiando, por tanto, la financiación ajena, al tiempo que quebraba la progresividad impositiva.

La segunda medida nunca ha estado vigente en nuestro sistema fiscal. Propugnada por el Informe Mirrlees, ha sido objeto de una propuesta de directiva (COM[2022] 216 final, y recomendada, en una versión moderada, por el *Libro Blanco sobre la reforma tributaria* [2022]). Además de procurar la neutralidad financiera, no perturba las decisiones de inversión, en cuanto la deducción de esa partida determina que el impuesto recaiga sobre el beneficio económico, esto es, aquel que toma en consideración todos los costes de los capitales empleados en la producción, sean propios o ajenos.

La propuesta 30 del *Libro Blanco sobre la reforma tributaria* (2022), tras efectuar un detenido análisis del problema del sesgo de endeudamiento, recomendó:

- a. Diseñar una deducción de naturaleza ACE basada en el incremento de los fondos propios, con el objetivo de alinearse con las medidas que plantea la propuesta DEBRA y el análisis económico.
- b. La introducción de esta nueva deducción en el IS pudiera financiarse, sin necesidad de modificar los tipos de gravamen, con la eliminación de las reservas de capitalización y de nivelación.
- c. Mantenimiento de la actual limitación de gastos financieros fiscalmente deducibles en el IS, a la espera de la concreción de las iniciativas en el ámbito de la UE que pudieran determinar la necesidad de modificación de esta medida.

Así pues, el aumento de la reducción por la reserva de capitalización, acometida por la Ley 7/2024, está en abierta contradicción con la referida propuesta.

La reserva de capitalización, a diferencia de la reserva para inversiones en Canarias, actual sucesora, junto con la reserva para inversiones en Baleares, de la previsión para inversiones, que estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 61/1978, pieza inscribible en la profunda reforma fiscal asociada a los Pactos de la Moncloa, no exige la materialización en elementos afectos a la realización de actividades económicas, de manera tal que no puede considerarse como un instrumento de fomento de la actividad económica, aunque sí, levemente, del empleo.

Las últimas estadísticas de la Agencia Tributaria indican que la reducción de la base imponible imputable a la reserva de capitalización, en el ejercicio en el que la reducción era del 10 %, ascendió a 2.355 millones, de manera tal que, todo lo demás igual, esa reducción podría duplicarse, lo que supondría una disminución de la cuota íntegra superior a 1.000 millones.

1.1.3. Tipo de gravamen

El tipo de gravamen, regulado en el artículo 29 de la Ley 27/2014, ha sido objeto de nueva redacción, con efectos para los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2025, por la disposición final octava.3 de la Ley 7/2024. Es la tercera modificación que sufre un elemento tan principal del impuesto sobre sociedades, habiéndose producido las dos anteriores por obra de la Ley 11/2021 y de la Ley 31/2022.

1.1.3.1. Tipo de gravamen de las microempresas

Las entidades cuyo importe neto de la cifra de negocios del periodo impositivo inmediato anterior sea inferior a 1 millón de euros tributarán al 17 % para la parte de base imponible comprendida entre 0 y 50.000 euros y al 20 % por la parte de base imponible restante.

No obstante, la disposición final octava.8 de la Ley 7/2024 ha añadido una nueva disposición transitoria, la cuadragésima cuarta, a la Ley 27/2014, en cuya virtud el referido tipo de gravamen será, respecto de los periodos impositivos que se inicien dentro de 2025, el 21 % y el 22 %, y respecto de los periodos impositivos que se inicien dentro de 2026, será el 19 % y el 21 %, para cada una de las dos partes de la base imponible.

De esta manera, el tipo de gravamen de las microempresas, introducido en la Ley 27/2014 por el artículo 68 de la Ley 31/2022, con el valor del 23 % irá paulatinamente descendiendo hasta situarse en el 17 % y el 20 %, en la forma expuesta, para los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2027. La cifra de negocios se referirá, en su caso, al grupo de sociedades, en el sentido del artículo 42 del Código de Comercio.

1.1.3.2. Tipo de gravamen de las empresas de reducida dimensión

El tipo de gravamen de las entidades de reducida dimensión, en el sentido del artículo 101 de la Ley 27/2014, será el 20 %.

No obstante, la citada disposición transitoria cuadragésima cuarta de la Ley 27/2014 ha establecido un calendario que, partiendo del 24 % para los periodos impositivos iniciados dentro de 2025, va disminuyendo en los siguientes periodos impositivos en un punto porcentual, de manera tal que el tipo de gravamen del 20 % se aplicará en los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2029.

1.1.3.3. Tipo de gravamen de las empresas de nueva creación

Las entidades de nueva creación que realicen actividades económicas tributarán, en el primer periodo impositivo en el que la base imponible resulte positiva y en el siguiente, al tipo del 15 %.

Este tipo de gravamen ya estaba establecido en la redacción precedente del artículo 29.1.

1.1.3.4. Tipo de gravamen de las empresas emergentes

La nueva redacción del artículo 29.1 de la Ley 27/2014 nada prevé respecto de las empresas emergentes. En consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 28/2022, las entidades que tengan la condición de empresa emergente continuarán tributando al 15 % en el primer periodo impositivo en el que, teniendo dicha condición, la base imponible resulte positiva, y en los tres siguientes, siempre que mantengan la condición citada.

1.1.3.5. Tipo de gravamen de las cooperativas fiscalmente protegidas

La nueva redacción del artículo 29.2 de la Ley 27/2014, establecida por la disposición final octava.3 de la Ley 7/2024, prevé que los resultados de las cooperativas fiscalmente protegidas tributarán al tipo de gravamen que resulte de minorar en tres puntos porcentuales los tipos de gravamen establecidos en el apartado 1 del mencionado artículo, sin que el tipo resultante pueda superar el 20 %. Esta reducción no se aplicará a los resultados extracooperativos.

Las cooperativas de crédito y cajas rurales tributarán a los tipos de gravamen previstos en el apartado 1 del artículo 29 de la Ley 27/2014, anterior, excepto por lo que se refiere a los resultados extracooperativos, que tributarán al tipo del 30 %.

La nueva disposición transitoria cuadragésima cuarta de la Ley 27/2014 no se refiere a las cooperativas. Sin embargo, en la medida en que la misma versa sobre los tipos de gravamen del artículo 29.1, las cooperativas quedan, igualmente, afectadas por dicha disposición transitoria.

1.1.3.6. Los restantes tipos de gravamen

El tipo general de gravamen continúa siendo el 25 %. Tampoco sufren variación los tipos de gravamen relativos a las entidades no lucrativas (10 %), las instituciones de inversión colectiva (1 %), los fondos de pensiones (0 %), las entidades de crédito (30 %) y las entidades de la zona especial canaria (4 %).

La dispersión de los tipos de gravamen del impuesto sobre sociedades ha sido una constante de este tributo. La Ley 7/2024 la ha incrementado notablemente.

1.1.4. Tributación mínima

La tributación mínima, establecida por la Ley 22/2021 mediante la adición del artículo 30 bis) a la Ley 27/2014, consiste en que la cuota líquida no podrá ser inferior al 15 % de la

base imponible, modificada por la reserva de nivelación y por la reserva para inversiones en Canarias. Su efecto práctico es el propio de un límite general a las deducciones de la cuota.

La disposición final octava.4 de la Ley 7/2024 da nueva redacción al artículo 30 bis de la Ley 27/2014, relativo a la tributación mínima, con efectos para los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2025, al objeto de adaptarlo a la nueva regulación del tipo de gravamen, concerniente a las microempresas y las entidades de reducida dimensión. Los restantes elementos de la tributación mínima no han sido modificados.

Tanto en relación con las microempresas como con las empresas de reducida dimensión, el porcentaje aplicable para determinar la cuota líquida mínima será el resultado de multiplicar la escala de tipos de gravamen por 15/25, redondeado por exceso.

Considerando que la tributación mínima se exige, únicamente, respecto de las entidades cuya cifra de negocios sea igual o superior a 20 millones de euros, o bien que tributen en el régimen de consolidación fiscal, y que tanto las microempresas como las entidades de reducida dimensión tienen una cifra de negocios inferior, parece ser que solamente los grupos fiscales integrados por microempresas o empresas de reducida dimensión estarán afectados por la tributación mínima, cuyo porcentaje se determinará en la forma expuesta.

El artículo 30 bis de la Ley 27/2014 tiene una finalidad comparable a aquella de la imposición complementaria, esto es, asegurar una tributación mínima sobre el beneficio de las entidades, si bien lo hace mediante elementos técnicos bien diferentes. En efecto, la tributación mínima del artículo 30 bis no descansa en el cálculo de un tipo impositivo efectivo, y de ahí la radical diferencia entre las dos figuras impositivas. No obstante, la tributación mínima del artículo 30 bis, al limitar la cuantía de los incentivos fiscales que minoran la cuota íntegra, coadyuvará a elevar el tipo impositivo efectivo a efectos del impuesto complementario nacional. Sin embargo, esa función no la realizará en relación con los incentivos fiscales que minoran la base imponible, cual es el caso del *patent box* (art. 23 de la Ley 27/2014) o el de la reserva para inversiones en Canarias (art. 27 de la Ley 19/1994) o en Baleares (disp. adic. septuagésima de la Ley 31/2022).

En fin, esas dos figuras tributarias pueden coexistir perfectamente, máxime considerando que el impuesto complementario nacional solamente afecta a las entidades integradas en grupos nacionales de gran magnitud, esto es, aquellos que tengan una cifra de negocios igual o superior a 750 millones de euros.

1.1.5. Límites aplicables a las grandes empresas

El Real Decreto-Ley 3/2016 añadió la disposición adicional decimoquinta a la Ley 27/2014, la cual devino nula a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/2024. Con el mismo número y contenido, la disposición final octava.5 de la Ley 7/2024 la ha rehabilitado con efecto

para los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2024. Esta disposición adicional establece un conjunto de límites en relación con ciertas partidas deducibles, la compensación de bases imponibles negativas y las deducciones para evitar la doble imposición.

Están sujetos a la misma los contribuyentes con una cifra de negocios igual o superior a 20 millones de euros durante los 12 meses anteriores al inicio del periodo impositivo.

1.1.5.1. Compensación de bases imponibles negativas

El límite del 70 % sobre la base imponible, establecido en el artículo 26.1 de la Ley 27/2014, previa a la aplicación de la reserva de capitalización, es sustituido por el 50 % cuando la cifra de negocios sea igual o superior a 20 millones de euros y no rebase los 60 y por el 25 % cuando los rebase.

Por tanto, atendiendo a la cifra de negocios, se presentan tres límites a la compensación de bases imponibles, lo que implica una carga tributaria distinta, si bien de carácter temporal. Esta discriminación negativa en contra de las denominadas grandes empresas es de dudosa justificación. En efecto, siendo el hecho imponible la obtención de renta, en esa magnitud, y no en la cifra de negocios, ha de buscarse el índice de capacidad económica.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 11/2024 fundamentó la inconstitucionalidad en la ineptitud del decreto-ley para afectar a los aspectos básicos del impuesto, sin entrar en consideraciones de fondo, concernientes al principio de capacidad económica.

Bajo la consideración del impuesto sobre sociedades a modo de antecedente del impuesto sobre la renta de las personas físicas, toda limitación a la compensación de bases imponibles negativas que implique el gravamen de un beneficio no susceptible de distribución, en cuanto deba aplicarse al saneamiento de pérdidas previas por imposición de las leyes mercantiles, entraría en contradicción con el principio de capacidad económica. Por el contrario, si se considera que el impuesto sobre sociedades se justifica en la existencia de una capacidad económica en las entidades, totalmente independiente de la de sus socios o accionistas, la limitación a la compensación de bases imponibles negativas probablemente no sufriría el reproche de inconstitucionalidad.

Sin embargo, no faltan precedentes que relacionan la compensación de bases imponibles negativas con el principio de capacidad económica. Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2023 (rec. núm. 4754/2021) se dice:

Debe tenerse en consideración que la compensación de bases imponibles es el medio que garantiza que el gravamen de la obtención de renta en el Impuesto sobre Sociedades se produzca de forma correlativa a la capacidad económica de los contribuyentes pues, a estos efectos, constituye un elemento de cuantificación de la base imponible.

De esta manera, se manifiesta la doble dimensión del mecanismo de la compensación de las BIN, pues, por un lado, se configura como un verdadero derecho del contribuyente y, por otro lado, sirve al principio constitucional de capacidad económica (art. 31 CE), como principio de ordenación del sistema tributario.

1.1.5.2. Deducciones por insolvencias crediticias

También están afectadas por los límites mencionados en el subapartado anterior las deducciones por insolvencias crediticias (arts. 11.12, 62.1 e) y 67 d) de la Ley 27/2014).

1.1.5.3. Deducciones para eliminar la doble imposición internacional

Estas deducciones, previstas en los artículos 31, 32 y 100.10 de la Ley 27/2014, no podrán exceder, conjuntamente, del 50 % de la cuota íntegra.

El artículo 31 regula la deducción de los impuestos que, generalmente bajo forma de retención, han recaído sobre rentas de fuente extranjera, evitando así la denominada doble imposición jurídica. El referido límite podría entrar en conflicto con el método de imputación previsto en la mayoría de los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición suscritos por España, ya que en ellos se establece la deducción del impuesto extranjero, sin otro límite que el de la porción de cuota íntegra generada por dichas rentas.

Por otra parte, cuando esas rentas estuvieren amparadas por la libertad de movimiento de capitales, prevista en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el límite podría suponer una restricción, por cuanto las retenciones sobre las rentas del capital, tales como dividendos e intereses, puramente internas, no están afectadas por el límite.

El artículo 32 regula la deducción del impuesto que ha gravado el beneficio del que procede el dividendo, evitando así la doble imposición económica, mediante el método de imputación. A esta función también atiende el artículo 21 de la Ley 27/2014 mediante la exención del dividendo. Los dos preceptos pueden ser considerados como transposición de la Directiva 2011/96, matriz-filial. El límite viene, de una parte, a devaluar el método de imputación frente al de exención y, de otra, podría implicar una infracción de la referida directiva, por cuanto la misma no parece autorizar una limitación a la imputación del impuesto subyacente, más allá de la correspondiente a la cuota íntegra generada por los dividendos.

1.1.6. Determinación de la base imponible en el régimen de consolidación fiscal

La disposición final quinta.3 de la Ley 38/2022 añadió la disposición adicional decimonovena a la Ley 27/2014 al objeto de establecer unas reglas restrictivas en relación

con la integración de las bases imponibles negativas individuales respecto de los periodos impositivos iniciados en 2023. La disposición final octava.6 de la Ley 7/2024 ha dado nueva redacción a la citada disposición adicional decimonovena de la Ley 27/2014, extendiendo las reglas restrictivas respecto de los periodos impositivos que se inicien en 2024 y 2025.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 62 de la Ley 27/2014, la base imponible del grupo fiscal se determina mediante la suma de las siguientes partidas:

- Las bases imponibles individuales correspondientes a todas y cada una de las entidades que integran el grupo fiscal, sean positivas o negativas.
- Las eliminaciones.
- Las incorporaciones de las eliminaciones.
- La minoración por reserva de capitalización.
- La minoración de dotaciones por deterioro de créditos, referidas al grupo fiscal.
- La compensación de las bases imponibles negativas del grupo fiscal.
- La compensación de las bases imponibles negativas preintegración.
- La minoración o aumento por reserva de nivelación.

Pues bien, con efectos, exclusivamente, para los periodos impositivos que se inicien en 2023, 2024 y 2025, las bases imponibles negativas individuales, tanto de la entidad dominante como de las dependientes, se tomarán en su mitad. Esta restricción reconfigura la composición de la base imponible del grupo fiscal, pero no afecta ni a su perímetro ni a la determinación de las bases imponibles individuales.

La otra mitad se integrará en la base imponible del grupo fiscal, por partes iguales, en cada uno de los diez primeros periodos impositivos inmediatos y sucesivos, incluso si correspondiere a entidades que hubieren quedado excluidas del grupo fiscal.

En el supuesto de pérdida del régimen de consolidación fiscal o de extinción del grupo fiscal, el importe pendiente se integrará en el último periodo impositivo en el que el grupo tribute en el régimen de consolidación fiscal.

La principal ventaja de la consolidación fiscal, respecto del régimen individual, es la integración de las bases imponibles negativas. La norma comentada la morigera notablemente, pero lo hace a costa de desmerecer el régimen de consolidación fiscal por cuanto, de una parte, choca con la consideración del grupo fiscal como contribuyente y, de otra, introduce unas complejidades notables, sin que sea útil para cercenar ciertas vías de planificación fiscal que se han venido asociando a dicho régimen.

1.1.7. Reversión de las pérdidas por deterioro

El Real Decreto-Ley 3/2016 dio nueva redacción a la disposición transitoria decimosexta de la Ley 27/2014 al objeto de que los deterioros de participaciones, deducidos al amparo del texto refundido de la Ley del impuesto sobre sociedades (2004), se integraran, por partes iguales, en las bases imponibles de los cinco primeros periodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2016. Esta norma, contenida en el apartado 3 de la mencionada disposición transitoria, fue anulada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/2024.

La disposición final octava.7 de la Ley 7/2024 la ha rehabilitado, con efecto para los tres primeros periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2024. Por tanto, los deterioros, fiscalmente deducidos y no revertidos, deberán integrarse, por partes iguales, en los periodos impositivos de 2024, 2025 y 2026, aun cuando persistieren las pérdidas que motivaron el deterioro.

En caso de transmisión de la participación, se integrará en la base imponible el importe del deterioro pendiente de reversión, con el límite de la renta positiva obtenida.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 11/2024 no entró en la idoneidad de la reversión apodíctica en relación con los principios constitucionales de la imposición, señaladamente, los de retroactividad y seguridad jurídica.

1.1.8. Libertad de amortización

Este incentivo fiscal permite diferir el tributo, generando un pasivo por impuesto diferido, que será computado a efectos de la determinación del tipo impositivo efectivo del impuesto complementario nacional, en la forma que más adelante se expone, de manera tal que no lo minora. Consecuentemente, es la clase de incentivo fiscal más apropiado en relación con los efectos del referido tributo.

1.1.8.1. Energías renovables

El Real Decreto-Ley 18/2022 añadió la disposición adicional decimoséptima a la Ley 27/2014, posteriormente modificada por el Real Decreto-Ley 8/2023, al objeto de establecer la libertad de amortización a favor de las inversiones en energías renovables. El Real Decreto-Ley 9/2024 le ha dado nueva redacción, pero esta disposición ha sido derogada por Acuerdo del Congreso de los Diputados, publicado mediante Resolución de 22 de enero de 2025.

Consecuentemente, el texto vigente de dicha disposición es el establecido por el Real Decreto-Ley 18/2022, con la modificación introducida en su apartado 1 por el Real Decreto-Ley 8/2023.

La libertad de amortización afecta a las inversiones que hayan entrado en funcionamiento en 2023 y 2024.

1.1.8.2. Vehículos e infraestructuras de carga

La Ley 31/2022 añadió la disposición adicional decimoctava a la Ley 27/2014, posteriormente modificada por el Real Decreto-Ley 8/2023, al objeto de establecer la amortización acelerada para determinados vehículos y estructuras de carga. El Real Decreto-Ley 4/2024 le ha dado nueva redacción, sustituyendo la amortización acelerada por la amortización libre, en relación con las inversiones en nuevos vehículos FCV, FCHV, BEV y PHEV o en nuevas estructuras de carga, que entren en funcionamiento en los periodos impositivos iniciados en 2024 y 2025.

1.2. Régimen fiscal de Canarias

La disposición final cuarta de la Ley 7/2024 da nueva redacción a los apartados 4 y 8 del artículo 27 de la Ley 19/1994, relativo al régimen de la reserva para inversiones en Canarias, en cuya virtud la base imponible se reduce en el importe de las dotaciones que se efectúen a la misma, hasta el límite del 90 % del beneficio no distribuido, en cuanto proceda de establecimientos situados en Canarias.

El apartado 4, punto 5.º, de la letra D incorpora, entre los elementos aptos para materializar la reserva, los valores emitidos por organismos públicos que procedan a la rehabilitación de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento en favor de personas inscritas en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, para las Administraciones públicas en Canarias. Consecuentemente, la nueva redacción del apartado 8, relativo al periodo de permanencia, incorpora una referencia a dicha inversión.

A diferencia de lo anteriormente indicado respecto de la libertad de amortización, este incentivo fiscal sí minora el tipo impositivo efectivo, en el sentido del impuesto complementario nacional. En consecuencia, podría ser parcialmente neutralizado por el mismo. No obstante, la exclusión por sustancia económica (art. 14 de la Ley 7/2024) podrá paliar e incluso superar la tributación por dicho impuesto. Nótese, en este sentido, que la reserva para inversiones en Canarias requiere la materialización en determinados elementos, alguno de los cuales pertenecen al del inmovilizado material.

1.3. Otras normas relativas al impuesto sobre sociedades

Las normas que seguidamente se citan, aun cuando no afectan a las normas sustantivas del impuesto sobre sociedades, sí están relacionadas con su aplicación.

1.3.1. Orden HAC/266/2024

Esta disposición aprueba el modelo 239, «Declaración de información de determinados mecanismos de planificación fiscal en el ámbito del Acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre intercambio automático de información relativa a los mecanismos de elusión del estándar común de comunicación de información y las estructuras extraterritoriales opacas».

Trae causa de la adhesión de España al referido acuerdo (BOE de 18 de septiembre de 2023), fundamento legal en las disposiciones adicionales vigésima tercera y vigésima cuarta de la Ley general tributaria, según redacción establecida por la Ley 13/2023, y reglamentario, en los artículos 45, 46 y 49 ter del Reglamento general de aplicación de los tributos.

El anexo I establece el contenido de la declaración informativa, la cual versa sobre dos tipos de mecanismos:

- Mecanismo de elusión del estándar común de comunicación de información, cuando tengan alguna consecuencia sobre el intercambio automático de información de cuentas financieras.
- Mecanismo de estructura extraterritorial opaca, cuando tengan el efecto de impedir la determinación precisa de la titularidad real.

El anexo II sustituye el contenido del modelo 234 de «Declaración de información de determinados mecanismos transfronterizos de planificación fiscal» del anexo I de la Orden HAC/342/2021. El nuevo contenido se adecúa, entre otros aspectos, a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Orde van Vlaamse Balies (asunto C-694/20).

El tribunal sopesó si la obligación de comunicación impuesta por el artículo 8 bis ter.5 de la Directiva 2011/16 entraba en conflicto con el artículo 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a cuyo tenor «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones».

El apartado 5 del citado artículo 8 bis ter establece:

Cada Estado miembro podrá adoptar las medidas necesarias para otorgar a los intermediarios el derecho a una dispensa de la obligación de presentar información sobre un mecanismo transfronterizo sujeto a comunicación de información cuando la obligación de comunicar información vulnere la prerrogativa de secreto profesional en virtud del Derecho nacional de dicho Estado miembro. En estas circunstancias, cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para exigir a los intermediarios que notifiquen sin demora sus obligaciones de comunicación de información en virtud del apartado 6 a cualquier otro intermediario, o cuando no exista tal intermediario, al contribuyente interesado.

Los intermediarios solo podrán acogerse a una dispensa con arreglo al párrafo primero en la medida en que actúen dentro de los límites de la correspondiente normativa nacional por la que se definan sus profesiones.

Y el apartado 6 establece:

Cada Estado miembro tomará todas las medidas necesarias para exigir que, cuando no haya ningún intermediario o el intermediario notifique al contribuyente interesado o a otro intermediario la aplicación de la dispensa establecida en el apartado 5, la obligación de presentar información sobre un mecanismo transfronterizo sujeto a comunicación de información recaerá en el otro intermediario notificado, o de no existir este, en el contribuyente interesado.

Pues bien, el tribunal entendió que tal obligación era desproporcionada. En efecto:

Aunque *a priori*, la comunicación de tal información pudiera contribuir de forma eficaz a los esfuerzos por crear un entorno de equidad tributaria en el mercado interior, y la obligación de que los intermediarios informen a las autoridades tributarias constituiría un paso en la dirección correcta, la obligación de notificación establecida en el artículo 8 bis ter, apartado 5, de la Directiva 2011/16 modificada, resulta, a juicio del Tribunal de Justicia, desproporcionada para alcanzar tales objetivos.

España estaba afectada, por cuanto el artículo 45.4 b) del Real Decreto 1065/2007, según redacción establecida por el Real Decreto 243/2021, transpuso el precepto referido. El Real Decreto 117/2024 dio nueva redacción al citado artículo.

1.3.2. Orden HAC/495/2024

La Orden HAC/495/2024 aprueba los modelos de declaración del impuesto sobre sociedades y del impuesto sobre la renta de no residentes correspondiente a establecimientos permanentes y a entidades en régimen de atribución de rentas constituidas en el extranjero con presencia en territorio español, para los periodos impositivos iniciados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023, y por la que se modifican la Orden HAP/2194/2013, de 22 de noviembre, la Orden HFP/227/2017, de 13 de marzo, y por la que se aprueba el modelo 202 para efectuar los pagos fraccionados a cuenta del impuesto sobre sociedades y del impuesto sobre la renta de no residentes correspondiente a establecimientos permanentes y entidades en régimen de atribución de rentas constituidas en el extranjero con presencia en territorio español, y el modelo 222 para efectuar los pagos fraccionados a cuenta del impuesto sobre sociedades en régimen de consolidación fiscal y se establecen las condiciones generales y el procedimiento para su presentación electrónica.

La referida disposición contiene las modificaciones necesarias en orden a reflejar las modificaciones introducidas en la normativa del impuesto sobre sociedades: Real Decreto-Ley 18/2022 (libertad de amortización en inversiones que utilicen energías procedentes de fuentes renovables); Ley 28/2022 (tipo de gravamen para empresas emergentes); Ley 31/2022 (tipo de gravamen para microempresas; régimen fiscal especial de las Illes Balears; modificación del régimen ZEC); Ley 38/2022 (gravamen energético y financiero; integración de bases imponibles negativas en consolidación fiscal; deducción por inversiones cinematográficas y audiovisuales); Orden 115/2023 (actualización de la lista de jurisdicciones no cooperativas); Ley 13/2023 (identificación de los titulares reales de las entidades); y Real Decreto-Ley 5/2023 (amortización acelerada vehículos eléctricos).

1.3.3. Orden HAC/1031/2024

La Orden HAC/1031/2024 aprueba el modelo 283, «Declaración informativa anual de ayudas recibidas en el marco del régimen fiscal especial de las Illes Balears», y se determinan las condiciones y procedimiento para su presentación.

Trae causa del Real Decreto 710/2024, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del régimen fiscal especial de las Illes Balears, el cual contiene las previsiones precisas para garantizar que los incentivos propios del régimen fiscal de las Illes Balears, establecido por la Ley 31/2022, sean compatibles con la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas.

1.3.4. Real Decreto 436/2024

El Real Decreto 436/2024 modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, en las materias referentes a los incentivos fiscales en la imposición indirecta, la reserva para inversiones en Canarias y la zona especial canaria, aprobado por el Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre.

Establece las normas precisas a efectos del seguimiento y control de la acumulación de ayudas establecido en el Reglamento (UE) 651/2014. Los incentivos fiscales contenidos en la Ley 19/1994 (bonificación de los beneficios de la venta de bienes corporales producidos en Canarias; deducción por inversiones en Canarias; reserva para inversiones en Canarias y tipo de gravamen ZEC) se computarán a tal efecto.

1.4. Normas contables

Debido a su relevancia en orden a la determinación de la base imponible del impuesto sobre sociedades, las normas contables merecen una mención.

Los reglamentos de la Comisión, dictados en ejecución del Reglamento (CE) 1606/2002, no son aplicables para determinar la base imponible del impuesto sobre sociedades, si bien revisten un indudable interés. De una parte, porque tanto las normas contables del Código de Comercio como las del Plan General de Contabilidad reflejan, en buena medida, los principios que animan al cuerpo normativo de las normas internacionales de información financiera y, de otra, porque el artículo 38 bis.1 del Código de Comercio establece una habilitación reglamentaria en orden a la valoración por el valor razonable, dentro de los límites de la normativa europea.

La relevancia, en el ámbito fiscal, de las normas internacionales de información financiera y, por ende, de los reglamentos de la Comisión que las adopten, se ha acrecentado a raíz de la implantación del impuesto complementario, ya que, como más adelante se expone, serán aplicables para determinar el resultado contable, en cuanto elemento central de las denominadas ganancias y pérdidas admisibles.

Las normas internacionales de información financiera y las normas internacionales de contabilidad, incorporadas al derecho contable de la Unión Europea, se hallan recogidas en el anexo del Reglamento (UE) 2023/1803 de la Comisión.

En 2024 se han producido modificaciones en la Norma Internacional de Contabilidad 7 (estado de flujos de efectivo) y en la Norma Internacional de Información Financiera 7 (instrumentos financieros: información a revelar), adoptadas por el Reglamento (UE) 2024/1317 de la Comisión, así como en la Norma Internacional de Contabilidad 21 (efectos de las variaciones de los tipos de cambio de las monedas extranjeras), adoptadas por el Reglamento (UE) 2024/2862 de la Comisión.

2. Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones

La disposición final novena de la Ley 7/2024 establece esta nueva figura tributaria, cuyo antecedente es la denominada prestación patrimonial pública no tributaria, creada, con carácter temporal, por la Ley 38/2022. El impuesto se establece con efectos de los tres primeros periodos impositivos que se inicien desde el 1 de enero de 2024.

Queda atrás el significado de la prestación patrimonial pública no tributaria frente al impuesto, pero de ahí no se sigue que se hayan disipado las dudas de constitucionalidad.

2.1. Arquitectura del impuesto

Los elementos esenciales del nuevo tributo son los siguientes:

- Hecho imponible: la obtención de un margen positivo de intereses y comisiones.
- Periodo impositivo: el ejercicio económico, sin que pueda exceder de 12 meses.
- Contribuyente: las entidades de crédito, en el sentido del artículo 1.2 de la Ley 10/2014, excepto el Instituto de Crédito Oficial, los establecimientos financieros de crédito, en el sentido del artículo 6 de la Ley 5/2015, y las sucursales de entidades de crédito extranjeras.
- Devengo: el día siguiente a la finalización del periodo impositivo.
- Base imponible: el margen positivo de intereses y comisiones, referido a la actividad realizada en territorio español. Por tanto, no computa el margen de las sucursales establecidas en el extranjero.
- Remisión a las normas contables: se recoge la fórmula típica de relación entre las normas fiscales y las contables acuñada, en relación con el impuesto sobre sociedades, por la Ley 43/1995, de manera tal que:

La base imponible se calculará a partir de las partidas de ingresos y gastos por intereses y de ingresos y gastos por comisiones determinadas de acuerdo con las normas previstas en el Código de Comercio, en las demás leyes relativas a dicha determinación y en las disposiciones que se dicten en desarrollo de las citadas normas.

A tenor del artículo 1.3 de la Circular 4/2017, del Banco de España:

Las normas contenidas en la misma constituyen el desarrollo y adaptación de las normas contables establecidas en el Código de Comercio, aplicables a las entidades de crédito, a las sucursales de entidades de crédito extranjeras que operen en España y a los grupos de entidades de crédito.

El margen de intereses, así como los ingresos y gastos por comisiones, son partidas que constan en la cuenta de pérdidas y ganancias pública y en la reserva da, establecidas en la Circular 4/2017. Respecto de los saldos arrojados por las correspondientes rúbricas, no está previsto ningún ajuste, a diferencia de lo que acontece en el impuesto sobre sociedades. En caso de que la suma de los dos márgenes fuere negativa, la base imponible será cero. Consecuentemente, no se prevé la compensación hacia el futuro de bases impositivas negativas

- Reducción general para determinar la base liquidable: 100 millones de euros.
- Tipo de gravamen: escala progresiva entre el 1 y el 7 %, que se alcanza en el tramo superior a 5.000 millones de euros.
- Cuota íntegra: el resultado de aplicar el tipo de gravamen a la base imponible.

- Cuota líquida: la cuota íntegra se reducirá en el 25 % de la cuota líquida del impuesto sobre sociedades o del impuesto sobre la renta de los no residentes.
- Deducción extraordinaria: en función del índice de rentabilidad sobre el activo, se reduce la cuota líquida, según la fórmula, determinante de un porcentaje de reducción: $[1 - (\text{indicador de la rentabilidad sobre el activo total}/0,7)] \times 100$; el indicador de rentabilidad se obtiene: resultado contable/activo total. La deducción extraordinaria es tanto mayor cuanto menor sea la rentabilidad. Así, un resultado contable nulo o negativo determina un indicador de rentabilidad nulo y, por tanto, un porcentaje de reducción del 100 %. De esta manera, el impuesto no gravará a las entidades que sufran pérdidas o resultados nulos y lo hará en menor medida a aquellas cuyos resultados sean reducidos, en términos relativos. A partir de un indicador de rentabilidad del 0,7 no procede la deducción extraordinaria.

Respecto de la prestación patrimonial no tributaria, el nuevo impuesto introduce cuatro medidas de moderación, a saber, la reducción general de 100 millones, el tipo de gravamen progresivo, la deducción por rentabilidad y la reducción del 25 % de la cuota líquida de la imposición sobre el beneficio.

En fin, es anecdótico señalar que, a diferencia de lo previsto en la Ley 38/2022, el nuevo impuesto no está afectado por la prohibición de repercusión.

2.2. Justificación del impuesto

El preámbulo de la Ley 7/2024 no explica las razones de política fiscal que justifican el establecimiento del nuevo impuesto, así como el sentido de los afinamientos respecto de la regulación contenida en la Ley 38/2022.

En relación con la prestación establecida por la Ley 38/2022, calificada legalmente como prestación patrimonial no tributaria, en la página de La Moncloa se decía que la misma se enmarca en:

una política fiscal del Gobierno justa y progresista donde se pide un mayor esfuerzo a quienes más tienen, [por cuanto] las entidades de crédito como las energéticas acumulan cifras récord de beneficios, por lo que es coherente una mayor contribución fiscal, que redunde en mejores servicios públicos para la mayoría social del país.

Así pues, parece que, en último término, son los beneficios extraordinarios lo que parece justificar el nuevo impuesto. Los beneficios han sido particularmente elevados en 2024, estando la suma de los obtenidos por las cinco primeras entidades de crédito próxima a 30.000 millones de euros. Esos beneficios también serán gravados, al tipo del 30 %, por el impuesto sobre sociedades.

Sin embargo, en la exposición de motivos de la Ley 38/2022 se descartaba que el impuesto sobre sociedades pudiera cumplir el objetivo de gravar con equidad los cuantiosos beneficios obtenidos por las entidades de crédito, por cuanto «los beneficios empresariales son objeto de numerosos ajustes para determinar la base imponible y, además, la carga fiscal se ve condicionada por la aplicación de incentivos fiscales».

El ajuste negativo más relevante responde a la eliminación de la doble imposición económica, si bien es cierto que los incentivos fiscales han aumentado su potencia en los últimos años. Un ejemplo de potenciación de ajuste negativo para determinar la base imponible lo procura, precisamente, la propia Ley 7/2024, la cual, como se ha expuesto, ha duplicado el importe de la reducción de la base imponible en concepto de dotación a la reserva de capitalización, al tiempo que ha afluído nuevos incentivos fiscales bajo la técnica de la reducción puntual del tipo nominal de gravamen.

Con todo, los últimos informes de recaudación de la Agencia Tributaria muestran una notable recuperación de la rendida por el impuesto sobre sociedades. Así, en el correspondiente al ejercicio de 2023 se lee que «la base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades creció un 19,5 %, incremento notable, más si se tiene en cuenta que es el tercer año con registros elevados» (18,7 % en 2022 y 36 % en 2021).

La relación del impuesto sobre márgenes y comisiones con el impuesto sobre sociedades se manifiesta, básicamente, en que tales márgenes son una magnitud antecedente del resultado contable o beneficio del ejercicio. En este sentido, aquel impuesto implica una suerte de sobreimposición de los beneficios obtenidos por las entidades sujetas al mismo. Sobreimposición a la que no están sujetas las restantes entidades, aun cuando hubieren obtenido sustanciales beneficios.

En la medida en que el margen de intereses y comisiones es un antecedente del resultado contable, este nuevo impuesto implica una tributación acrecentada sobre el beneficio de las entidades que despliegan una actividad financiera, señaladamente, sobre las entidades de crédito. Ciertamente, la reducción de la cuota, construida sobre el índice de rentabilidad del activo, podrá atenuar ese efecto, pero no eliminarlo. De esta manera, el beneficio obtenido por las entidades que operan en un específico sector de actividad económica sufrirá una sobrecarga fiscal. Las entidades pertenecientes a los restantes sectores de actividad económica no se verán afectadas, aun cuando obtengan elevados márgenes de rentabilidad sobre el activo, lo que podría infringir los principios de igualdad y generalidad, por cuanto, si bien pueda estar justificado gravar con mayor intensidad los superbeneficios de las entidades, es discutible que pueda estarlo no hacerlo con carácter general. Obvio es resaltar que, al igual que las entidades de crédito y financieras, todas las demás entidades también obtienen un margen bruto o resultado de explotación.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 308/1994, entre otras muchas, ha afirmado:

El principio de igualdad en y ante la Ley reconocido en el art. 14 C.E., según se ha expresado reiteradamente por este Tribunal, significa primordialmente que los ciudadanos han de ser tratados de un modo igual en la propia Ley, de lo que se deriva la interdicción de aquellas diferenciaciones legales que sean arbitrarias o desproporcionadas, carentes de la necesaria justificación objetiva y razonable; juicio de razonabilidad éste que este Tribunal debe revisar y ponderar como supremo intérprete de la Constitución.

La igualdad, por tanto, se entendería a modo de rechazo de las discriminaciones arbitrarias o desproporcionadas, de manera tal que, a tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, «para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas». En fin, la Sentencia del Tribunal Constitucional 1195/50 afirma que «la elevación del deber de tributar a un nivel constitucional se encuentra en los principios de generalidad y solidaridad en la contribución al sostenimiento de los gastos públicos, dentro de un sistema tributario justo (art. 31 CE)».

La interrogante a la que conduce la jurisprudencia entresacada puede ser formulada en los siguientes términos: ¿Es proporcionado gravar el margen neto de las entidades de crédito y financieras y no hacer lo propio respecto de las restantes entidades?

Tal vez, la igualdad y la generalidad reclamaban que la medida fiscal, consagrada en el impuesto financiero, afectara a todas las entidades.

La sobreimposición, potencialmente discriminatoria, se ve agravada porque el impuesto sobre el margen de intereses y comisiones no tendrá la consideración de gasto fiscalmente deducible, en orden a calcular la base imponible del impuesto sobre sociedades, por más que la deducción del 25 %, anteriormente comentada, pueda suponer una leve atenuación.

El Dictamen del Banco Central Europeo, de 17 de diciembre de 2024, formulado a petición del Banco de España, actuando en nombre de las Cortes Generales, efectúa un análisis económico y financiero del impuesto proyectado, considerando los contextos de política monetaria, estabilidad financiera y supervisión prudencial, sin entrar, por tanto, en ámbitos relacionados con los principios de imposición.

Sin mostrar una oposición frontal a esta figura tributaria, observa que puede provocar efectos negativos. En este sentido, en relación con la política monetaria, advierte que:

debe velarse por que las medidas que se adopten no obstaculicen la capacidad de las entidades de crédito para mantener bases de capital sólidas y provisiones adecuadas para los deterioros de valor y, en última instancia, por que transmitan las decisiones de política monetaria a las empresas y a los hogares,

si bien no imputa abiertamente al impuesto proyectado esos defectos.

Más contundentes son las advertencias vertidas en relación con la estabilidad financiera, por cuanto, de una parte:

la imposición de un gravamen especial al sector bancario podría reducir la capacidad de las entidades de crédito para constituir colchones de capital adicionales, ya que estas medidas reducen los beneficios no distribuidos, debilitando así la capacidad de resistencia del sector bancario frente a perturbaciones económicas,

y, de otra, «estos impuestos podrían tener efectos económicos adversos al limitar la capacidad de las entidades de crédito para conceder crédito y contribuir potencialmente a unas condiciones menos favorables para los clientes de los préstamos y otros servicios».

A esas dos observaciones, evidentemente críticas, se une otra, relacionada con la idónea configuración del mercado financiero comunitario, ya que «este impuesto, al igual que otros impuestos de este tipo en toda la Unión, puede dar lugar a la fragmentación del sistema financiero europeo y menoscabar la igualdad de condiciones en la unión bancaria» y, adicionalmente, «la aplicación de una escala progresiva puede dar lugar a asimetrías competitivas en función del tamaño de los bancos».

Con todo, no se sigue de las observaciones precedentes que este impuesto pudiera infringir el derecho de la Unión Europea, por más que pueda atisbarse una suerte de discriminación inversa.

3. El impuesto complementario

3.1. Resumen de los elementos básicos

Mediante la Ley 7/2024 ha entrado en el sistema tributario un nuevo impuesto, el impuesto complementario, que engloba tres modalidades que, aun cuando compartan elementos básicos, en cierto modo también podrían ser consideradas como impuestos distintos.

Con ello se da transposición a la Directiva 2022/2523 y España se suma a los países, en la actualidad algunos más de 40, que han adoptado el pilar II, montante A, reglas modelo (OCDE). Se trata, sabido es, de la más amplia e importante modificación del sistema internacional de tributación sobre los beneficios acometida por la OCDE.

El valor jurídico de los trabajos y productos de la OCDE se percibe con rotundidad en la disposición final vigésima primera de la Ley 7/2024, a cuyo tenor:

Se habilita a la persona titular de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda para dictar, conforme al artículo 12.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, disposiciones interpretativas o aclaratorias de esta ley, que podrán recoger, en su caso, los criterios interpretativos derivados de los Comentarios, Guías Administrativas y demás principios o criterios elaborados y públicamente divulgados por la OCDE o por la Unión Europea.

Esta amplísima habilitación podría suscitar preocupaciones a la luz de los principios de seguridad jurídica y legalidad, pero es consecuente con el hecho de que, según el preámbulo de la Ley 7/2024, la Directiva 2022/2523 «sigue de cerca el contenido y la estructura de las "Normas modelo de la OCDE"», así como con la naturaleza del compromiso político asumido por España en el contexto del marco inclusivo G20/OCDE. Consecuentemente, habrán de tenerse presentes, a los efectos de la comprensión e interpretación del impuesto complementario, los referidos textos, ya bastante numerosos y en dinámica evolución¹.

¹ OCDE (2021). *Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía* (octubre).

OECD (2021). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS* (diciembre).

OECD/G20 (2022). *Base Erosion and Profit Shifting Project Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy- Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) Inclusive Framework on BEPS* (marzo).

OECD (2022). *Safe Harbours and Penalty Relief: Global Anti-Base Erosion Rules (Pillar Two), OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS* (diciembre).

OECD (2022). *Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules*.

OECD (2023). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), Inclusive Framework on BEPS* (febrero y julio).

OECD (2023). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-GloBE Information Return (Pillar Two), Inclusive Framework on BEPS* (julio).

OECD (2023). *Minimum Tax Implementation Handbook* (octubre).

OCDE/BID (2024). *Manual de implementación del impuesto mínimo (segundo pilar): Marco inclusivo sobre BEPS, Proyecto de la OCDE y del G20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*.

OECD (2024). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules* (2023) (abril).

OECD (2024). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)* (junio).

OECD (2024). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) Examples* (abril).

OECD (2025). *Qualified Status Under the Global Minimum Tax-Questions and Answers*.

La Ley 7/2024 regula el impuesto complementario siguiendo la literalidad de la Directiva 2022/2523, añadiendo algunas precisiones conceptuales concernientes a la naturaleza y objeto (art. 1), al ámbito territorial de aplicación (art. 2), a la relación con los tratados y convenios (art. 3) y al hecho imponible (art. 4), entre otras de menor relevancia.

Es opinable si, en aras de la sistematicidad del ordenamiento tributario, hubiera sido preferible transponer la norma comunitaria bajo la terminología jurídica habitualmente utilizada en el ordenamiento tributario español. Sin embargo, no debería olvidarse que el impuesto complementario constituye una estructura tributaria llamada a ser aplicada por múltiples jurisdicciones fiscales, y de ahí la conveniencia de una forma de expresión uniforme.

El impuesto complementario reviste una gran complejidad. Las 44 definiciones del artículo 5 de la Ley 7/2024 es muestra elocuente, como también lo es que el procedimiento de comprobación pueda extenderse hasta 27 meses (art. 150 de la LGT, disp. final sexta de la Ley 7/2024).

En la presente colaboración, solamente se aspira a ofrecer una descripción de los elementos básicos de la arquitectura del referido impuesto.

Un enfoque para orientar esa descripción lo proporciona un ilustrativo documento emanado de la OCDE² (2024). A su tenor, los siguientes pasos son pertinentes en orden a aplicar el impuesto complementario:

OECD (2025). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules-Central Record*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS.

OECD (2025). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Administrative Guidance on Article 9.1 of the Global Anti-Base Erosion Model Rules*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS.

OECD (2025). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-GloBE Information Return (January 2025): Inclusive Framework on BEPS*.

OECD (2025). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Administrative Guidance on Article 8.1.4 and 8.1.5 of the Global Anti-Base Erosion Model Rules (January 2025)*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS.

OECD (2025). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Multilateral Competent*.

OECD (2025). *Authority Agreement on the Exchange of GloBE Information (January 2025)*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS.

OECD (2025). *GloBE Information Return (Pillar Two) XML Schema: User Guide for Tax Administrations*.

OECD (2025). *MNE Business Functions and Corporate Taxation*.

² OCDE/BID (2024). *Manual de implementación del impuesto mínimo (segundo pilar): Marco inclusivo sobre BEPS, Proyecto de la OCDE y del G20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* (U. González de Frutos y N. Venegas, trads.).



- Identificar los grupos sujetos.
- Identificar la ubicación de cada entidad del grupo y atribuirle la renta.
- Determinar la renta de cada entidad del grupo.
- Determinar los impuestos soportados por cada entidad del grupo.
- Determinar el tipo efectivo de gravamen.
- Determinar el tipo nominal de gravamen.
- Determinar la base imponible.
- Determinar la cuota tributaria.
- Determinar el contribuyente que debe efectuar el pago.

Se notará que el documento referido sitúa en último lugar la determinación del contribuyente, de manera tal que, primeramente, expone los pasos necesarios para llegar a la cuota tributaria del impuesto complementario y, finalmente, identifica a la entidad que debe efectuar su pago. Se trata de un camino expositivo que se aparta de lo que podría considerarse la estructura clásica del impuesto, en la que el sujeto pasivo precede a la base imponible y a la cuota. Sin embargo, ese camino es útil en orden a la comprensión del impuesto complementario.

Una vez identificados los grupos sujetos, los restantes pasos, ofrecidos por el referido documento, pueden sintetizarse bajo la forma de dos ecuaciones:

$$(RJA - C) (15\% - TE) = CT$$

$$TE = IJ/RJA$$

Donde:

- RJ: Suma de los resultados contables de las entidades del grupo residentes en una misma jurisdicción, antes de practicar los ajustes de consolidación (resultado contable y estándares contables, art. 9 de la Ley 7/2024).
- A: Ajustes sobre el resultado contable (ajustes para determinar las ganancias o pérdidas admisibles, art. 10 de la Ley 7/2024).
- C: Importe imputable a la sustancia económica (exclusión de rentas vinculadas a la sustancia económica, art. 14 de la Ley 7/2024).
- RJA - C: Base imponible (determinación de la base imponible, art. 15 de la Ley 7/2024).

- TE: Tipo impositivo efectivo (determinación del tipo impositivo efectivo, art. 22 de la Ley 7/2024).
- CT: Cuota tributaria de la jurisdicción (cuota del impuesto complementario, art. 24), a partir de la cual se determina la cuota tributaria del contribuyente.
- IJ: Suma de los impuestos sobre el beneficio de las entidades del grupo residentes en una misma jurisdicción (impuestos cubiertos ajustados, art. 17 de la Ley 7/2024).

Junto a las normas precedentemente enumeradas, han de tomarse en consideración aquellas otras que responden, básicamente, a las relaciones que el impuesto complementario traba con las distintas formas de imposición sobre los beneficios existentes en las distintas jurisdicciones. Se trata de los regímenes tributarios especiales.

El impuesto complementario arroja una considerable carga administrativa sobre los grupos afectados, si bien la misma se verá reducida por los denominados puertos seguros.

En fin, la gestión del impuesto complementario requiere una información precisa y compartida por las jurisdicciones concernidas.

3.2. Los grupos afectados

El impuesto complementario presenta tres formas o modalidades, a saber, el impuesto complementario primario, el impuesto complementario secundario y el impuesto complementario nacional (art. 1.2). Todos ellos afectan a los grupos multinacionales, y el tercero, además, a los grupos nacionales de gran magnitud. Así pues, el impuesto complementario afecta a los grupos multinacionales, esto es, aquellos que incluyan al menos una entidad o establecimiento permanente que radiquen en el extranjero (art. 5.25) y a los grupos nacionales de gran magnitud, esto es, los que están compuestos por entidades residentes en territorio español (art. 5.26).

En todas las modalidades, la cifra de negocios debe alcanzar los 750 millones de euros (art. 6.1). Se trata de la misma cifra vigente en la información país por país³, lo que reduce el número de grupos afectados por el impuesto complementario primario a algo más de 120, facilitando así su aplicación, pero a costa de incurrir en el denominado error de salto.

La pertenencia a un grupo y, por ende, su perímetro y la cuantía de la cifra de negocios, se define de acuerdo con las normas contables a tenor de las cuales la entidad dominante

³ OECD (2024). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules* (2023) (chapter 1, «Scope», párrafo 5).

o entidad matriz última deba presentar sus cuentas consolidadas, siempre y cuando estas tengan la condición de aceptables (art. 5.24 y 32).

En el impuesto complementario primario estas normas serán las contenidas en el Código de Comercio (art. 42) y en las Normas para la Formulación de las Cuentas Anuales Consolidadas (capítulo I del Real Decreto 1159/2010) e, igualmente, lo serán en el impuesto complementario nacional cuando la entidad dominante sea residente en territorio español, mas, si lo es en el extranjero, podrán serlo las normas contables de la jurisdicción de su residencia, en cuanto fueren aceptables.

El grupo también se puede configurar mediante uno o varios establecimientos permanentes, en el sentido del artículo 7 del modelo de convenio de la OCDE, tomando en consideración las diversas situaciones que puedan darse según que exista o no un convenio bilateral para eliminar la doble imposición y el régimen fiscal de la jurisdicción concernida (art. 5.19).

El grupo es el elemento subjetivo básico del impuesto complementario. Una entidad aislada, esto es, que no controle o no sea controlada, no estará afectada por el impuesto complementario en cualquiera de sus modalidades, por más que pueda obtener cuantiosas cifras de ingresos de sus operaciones internacionales.

La cifra de 750 millones de euros ha de presentarse, al menos, en dos de los cuatro periodos impositivos inmediatamente anteriores al inicio del periodo impositivo. En ese periodo de tiempo, el grupo podrá ir modificando su perímetro, debido a la entrada y salida de sus integrantes, pero mantiene su identidad a través de la entidad dominante o entidad matriz última. Cuando la alteración del perímetro del grupo se produzca como consecuencia de las operaciones de fusión o escisión, se aplican reglas específicas (art. 35).

Quedan excluidas del impuesto complementario las entidades públicas, las organizaciones internacionales, las organizaciones sin ánimo de lucro, los fondos de pensiones y los fondos de inversión que sean una entidad matriz última (art. 7).

El grupo y su cifra de negocios determinan la sujeción al impuesto complementario en sus tres modalidades, pero el grupo no es el sujeto pasivo. Como más adelante se expone, el sujeto pasivo se define en diferente forma en las tres modalidades del impuesto complementario. Esa forma responde, a su vez, a la manera en como se determina la cuota tributaria y la porción que de la misma ha de asignarse al sujeto pasivo, considerando el porcentaje, directo o indirecto, de participación o ratio de inclusión⁴ y, de ahí, la conveniencia de abordar la materia del sujeto pasivo una vez descritos los estadios para llegar a dicha cuota tributaria.

⁴ OECD (2024). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules* (2023) (chapter 2, «Charging Provisions», párrafo 29).

El grupo multinacional se puede desplegar en varias jurisdicciones, y de ahí las reglas de localización de sus componentes o entidades constitutivas (art. 5.5), las cuales descansan, respecto de las entidades jurídicas, en la sede de dirección o en el lugar de creación y, respecto de los establecimientos permanentes, en la ubicación física del lugar de negocios (art. 8).

La localización de las entidades constitutivas reviste singular importancia, a los efectos de:

- Designar al sujeto pasivo y, por ende, la jurisdicción competente para exigir el impuesto complementario. Así, la jurisdicción española podrá hacerlo respecto de las entidades residentes en territorio español.
- Determinar el cálculo del tipo impositivo efectivo, elemento central del impuesto complementario, ya que debe hacerse en atención a los impuestos y rentas inherentes a las entidades constitutivas residentes en una misma jurisdicción.
- Identificar las reglas contables que deban aplicarse para determinar el resultado contable de las entidades constitutivas.

3.3. Determinación del resultado contable (RJ)

Por regla general, cada entidad constitutiva habrá de formular sus cuentas anuales individuales de acuerdo con las normas contables vigentes en su jurisdicción. A su vez, la entidad dominante del grupo deberá formular las cuentas consolidadas. Pues bien, a cada entidad constitutiva se le atribuirá el resultado contable, previo a los ajustes de consolidación, derivado de la aplicación de las normas que rijan la formación de las cuentas consolidadas, en cuanto tuvieren la condición de aceptables o autorizadas (art. 9.1), pero no el que conste en las cuentas individuales, sin perjuicio de que, eventualmente, pudieran coincidir. Así pues, el resultado contable, aun cuando relativo a cada entidad constitutiva, se determina según las normas contables rectoras de las cuentas consolidadas.

La elaboración de las cuentas consolidadas puede ser descrita, a tenor de las Normas para la Formulación de las Cuentas Consolidadas, como un proceso que comienza con la homogeneización de las cuentas anuales individuales de las entidades del grupo, continúa con la agregación de las distintas partidas y prosigue con las eliminaciones, fruto de lo cual son las cuentas consolidadas. La homogeneización se realiza aplicando a las distintas partidas de las diferentes cuentas individuales las mismas normas contables de registro y valoración.

Tratándose del impuesto complementario primario, se aplicarán las normas contables establecidas en los reglamentos de la Comisión de la Unión Europea dictados al amparo del Reglamento (CE) 2002/1606 o las previstas en el Código de Comercio y en el Plan

General de Contabilidad, según que la entidad matriz última haya, o no, emitido instrumentos en los mercados financieros oficiales, en los términos establecidos en dicho reglamento.

Tratándose del impuesto complementario nacional, se aplicarán las normas mencionadas en el párrafo anterior cuando la entidad matriz última sea residente en territorio español o, no siéndolo, las normas contables de la jurisdicción de la residencia de la entidad matriz última, siempre que tengan la consideración de aceptables o, en otro caso, de acuerdo con las normas contables generalmente aceptadas en territorio español (art. 25.2), esto es, las señaladas en el párrafo precedente.

Hubiera sido esclarecedor que el artículo 9 hubiera hecho una mención a las referidas normas contables, por cuanto dicha ley impone obligaciones a entidades residentes en territorio español y, consecuentemente, sujetas a unas determinadas normas contables, las cuales, por otra parte, tienen la consideración de norma de contabilidad financiera aceptable o autorizada (art. 9.1 en relación con el art. 5.32 y 33).

En fin, están llamadas a tener una aplicación práctica limitada las reglas relativas al caso en que no sea posible determinar el resultado contable a tenor de las normas contables aludidas (art. 9.2) y al caso de que la entidad matriz última no elabore sus estados financieros consolidados de acuerdo con una norma de contabilidad aceptable (art. 9.3, 4 y 5).

El resultado contable que, a efectos del impuesto complementario, debe tomarse en consideración es el que consta en cada estado contable individual homogeneizado. Se trata, por tanto, de un resultado contable que no ha sufrido el impacto las eliminaciones, incluida la eliminación inversión-patrimonio neto, de manera tal que aquel resultado contable no estará influido por el fondo de comercio de consolidación⁵.

Ese resultado contable tampoco estará influido por las partidas de ingresos y gastos que se registren directamente con cargo a patrimonio neto, excepto si deban reciclar a la cuenta de pérdidas y ganancias en un ejercicio posterior. No obstante, si, a pesar de no reciclar a la cuenta de pérdidas y ganancias, fueren objeto de gravamen en la imposición de la entidad constitutiva, la cuota correspondiente no se computará, guardándose así la pertinente correlación entre los dos términos determinantes del impuesto efectivo⁶.

El resultado contable de las entidades consideradas fiscalmente transparentes en la jurisdicción de su residencia se atribuye a la entidad o entidades del grupo en la proporción de su participación (art. 13). Ese resultado contable se determinará, igualmente, en función de las normas contables rectoras de la consolidación en la forma expuesta.

⁵ OECD (2024). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules* (2023) (chapter 3, «Computation of GloBe Income or Loss», párrafo 7).

⁶ *Idem* (párrafos 9, 10 y 11).

Puede observarse que las normas de contabilidad desempeñan un papel relevante en la configuración del impuesto complementario. El amplio proceso de convergencia internacional al que se vienen ajustando aquellas probablemente así lo haya aconsejado y permitido. De esta manera, el resultado contable y, por ende, las normas contables aceptables se erigen en un elemento básico del impuesto complementario, al modo en como lo son en el impuesto sobre sociedades y en buena parte de los impuestos sobre los beneficios establecidos en los países de nuestro entorno⁷.

La determinación de un tipo impositivo efectivo sobre el beneficio de las empresas, aun cuando de posible configuración a través de normas exclusivamente fiscales, se ve facilitado por las normas contables.

3.4. Determinación de la renta de cada entidad del grupo (RJA)

A partir del resultado contable, mediante un conjunto de ajustes, se llega a la renta o ganancias o pérdidas admisibles (art. 5.23), que deberá servir para, frente al impuesto sobre los beneficios devengado, determinar el tipo impositivo efectivo y, en el caso en el que este sea inferior al 15 %, será la magnitud que, minorada en la exclusión de rentas vinculadas a la sustancia económica (art. 14), constituirá la base imponible (art. 15). Estos ajustes pueden ser clasificados en tres grupos: los de técnica tributaria, los de política fiscal y los que aseguran la correcta asignación de la renta entre las jurisdicciones. A estos hay que añadir los relativos a la atribución de la renta obtenida a través de establecimiento permanente o mediante entidades transparentes.

Los ajustes pueden tener signo positivo o negativo, excepto el relativo a los dividendos, que siempre será negativo, y el concerniente a pagos ilegales y sanciones, que siempre será positivo. Consecuentemente, los impuestos correspondientes a las rentas afectadas por un ajuste negativo no serán considerados a efectos de la determinación del impuesto efectivo⁸.

En líneas generales, los ajustes están ampliamente difundidos en las distintas jurisdicciones que conforman el marco inclusivo⁹.

Bastantes de estos ajustes están reconocidos, en términos análogos, en la Ley 27/2014, del impuesto sobre sociedades, pero esto, salvo en aquellos casos en los que se convocan las normas de los impuestos sobre los beneficios, es irrelevante a los efectos del impuesto complementario, por cuanto aquellos ajustes se rigen, exclusivamente, por las normas previstas en la Ley 7/2024.

⁷ *Computation of Taxable Business Profits. Book-Tax Conformity and Other Issues* (A. Baez Moreno, ed.).

⁸ *Idem* (párrafo 19).

⁹ *Idem* (párrafo 20).

3.4.1. Ajustes de técnica tributaria

Responden a razones de técnica tributaria los siguientes:

- Gasto tributario neto (art. 10.2 a) de la Ley 7/2024).
- Dividendos excluidos (art. 10.2 b) de la Ley 7/2024).
- Ganancias y pérdidas de capital excluidas (art. 10.2 c) de la Ley 7/2024).
- Ganancias o pérdidas asimétricas en moneda extranjera (art. 10.2 f) de la Ley 7/2024).
- Errores y cambios de criterios contables (art. 10.2 h) de la Ley 7/2024).

3.4.1.1. Gasto tributario neto

El gasto cargado en la cuenta de pérdidas y ganancias correspondiente a los impuestos que recaen sobre los beneficios, en el sentido del artículo 16, se ha de ajustar positivamente y, negativamente, el ingreso abonado en dicha cuenta relativo a una pérdida contable.

También se debe ajustar, positivamente, el gasto cargado en la cuenta de pérdidas y ganancias correspondiente a los impuestos derivados de la Directiva 2523/2022, así como los impuestos derivados de las reglas modelo. Por tanto, también los impuestos complementarios nacionales.

3.4.1.2. Dividendos excluidos

Los ingresos por dividendos u otros beneficios derivados de participaciones significativas motivan un ajuste negativo, excepto las relativas a una entidad de inversión sujeta al régimen de distribución imponible (art. 10.1 b). Son participaciones significativas:

- Las que concedan un porcentaje del 10 % o más sobre los fondos propios o los derechos de voto, cualquiera que sea el tiempo de tenencia, determinado acumulando los porcentajes mantenidos por todas y cada una de las entidades del grupo¹⁰.
- Las mantenidas con un año de antelación a la fecha de exigibilidad del dividendo, cualquiera que fuere el porcentaje de participación.

¹⁰ *Idem* (párrafo 40).

Inversamente, los dividendos u otros beneficios derivados de participaciones no significativas, esto es, aquellas que confieran un porcentaje inferior al 10 % y no se hayan mantenido, al menos, con un año de antelación en la fecha en que sea exigible el beneficio, no motivarán un ajuste.

3.4.1.3. Ganancias y pérdidas de capital excluidas

Motivan un ajuste las siguientes ganancias o pérdidas de capital (art. 10.1 c):

- Las derivadas de la contabilización de la participación por el valor razonable, excepto si es no significativa. Puesto que el resultado contable a ajustar es aquel que se deriva de las cuentas anuales de la entidad constitutiva, debidamente homogeneizadas a efectos de la elaboración de las cuentas anuales consolidadas, el caso de la valoración por el valor razonable, con cambio en la cuenta de pérdidas y ganancias, podrá presentarse tanto por aplicación de los reglamentos de la Comisión (NIIF 9, capítulo 4, Reglamento (CE) 1126/2008, modificado por el Reglamento (UE) 2016/2067) como del Plan General de Contabilidad (norma de registro y valoración 9.^a). Obviamente, el ajuste no procederá cuando la valoración por el valor razonable se reflejó en patrimonio neto¹¹.
- Las ganancias o pérdidas derivadas de la contabilización de la participación por el método de puesta en equivalencia, sea o no significativa. En algunas jurisdicciones, este método se aplica respecto de las participaciones relevantes, pero que no otorgan el control, si bien, por regla general, no en relación con las cuentas individuales, sino respecto de las cuentas consolidadas, cual es el caso español (art. 52 de las NOFCA). Obviamente, el ajuste no procederá si la valoración por puesta en equivalencia no se ha reflejado en las cuentas individuales homogeneizadas.
- Las derivadas de la transmisión de la participación, excepto si es no significativa. A estos efectos, el tiempo de tenencia es irrelevante¹². Por tanto, el ajuste se predica respecto de las participaciones que otorguen un porcentaje de participación igual o superior al 10 %.

El ajuste se realiza cualquiera que fuere el régimen fiscal de los ingresos y gastos¹³. Consecuentemente, si sobre ellos hubiere recaído un impuesto, el mismo no será computado a los efectos de determinar el tipo impositivo efectivo.

¹¹ *Idem* (párrafo 49).

¹² *Idem* (párrafo 56).

¹³ *Idem* (párrafo 51).

3.4.1.4. Ganancias o pérdidas asimétricas en moneda extranjera

Los importes derivados de las divergencias entre el tipo de cambio propio de la moneda funcional contable (la utilizada para determinar el resultado contable) y el de la moneda funcional fiscal (la utilizada para determinar la renta imponible) motivan un ajuste (art. 10.1 e).

3.4.1.5. Errores y cambios de criterios contables

La corrección de un error en la determinación del resultado contable de un periodo impositivo anterior, determinante de una variación en el patrimonio neto, motiva un ajuste, en cuanto dicho error hubiere afectado a las ganancias o pérdidas admisibles (art. 10.1 g) i). Igualmente, la modificación de los principios o políticas contables, determinante de una variación en el patrimonio neto, motiva un ajuste, en cuanto dicha modificación haya afectado al cálculo de las ganancias o pérdidas admisibles (art. 10.1 g) ii).

3.4.2. Ajustes de política fiscal

Responden a orientaciones de política fiscal, los siguientes ajustes:

- Gastos consistentes en pagos ilegales, multas y sanciones (art. 10.2 g).
- Gasto de pensiones devengado (art. 10.2 i).
- Pagos basados en instrumentos de patrimonio (art. 10.3).
- Créditos reembolsables (art. 10.5).
- Método de realización (art. 10.6).
- Diferimiento en ganancias de capital (art. 10.7).
- Eliminaciones en consolidación (art. 10.9).
- Entidades aseguradoras y crediticias (art. 10.10 y 11).
- Transporte marítimo internacional (art. 11).

3.4.2.1. Gastos consistentes en pagos ilegales, multas y sanciones

Esos gastos motivan un ajuste. La ilegalidad se determina de acuerdo con las normas de la jurisdicción de la residencia de la entidad que efectuó el pago o de las normas de la jurisdicción de la entidad matriz última¹⁴.

¹⁴ *Idem* (párrafo 76).

No obstante, tratándose de multas y sanciones, no así en el caso de pagos ilegales, se establece el umbral de 50.000 euros (art. 10.1 f).

3.4.2.2. Gasto de pensiones devengado

El ajuste se practica a los efectos de que el gasto admisible por compromisos sobre pensiones sea el importe aportado a un fondo de pensiones. En consecuencia, el ajuste será la diferencia entre el importe del gasto devengado por compromisos por pensiones incluido en el resultado contable y el importe aportado a un fondo de pensiones durante el período impositivo (art. 10.1 h), de manera tal que tendrá carácter positivo cuando el gasto devengado exceda de la aportación y negativo en el caso inverso¹⁵.

3.4.2.3. Pagos basados en instrumentos de patrimonio

En caso de retribuciones basadas en instrumentos de patrimonio, se podrá optar por ajustar el resultado contable mediante la sustitución del gasto contable por el importe de dicho gasto en el período impositivo en que tenga la consideración de fiscalmente deducible (art. 10.3).

3.4.2.4. Créditos fiscales reembolsables

Los créditos fiscales reembolsables admisibles son considerados como ingresos (art. 10.5). Obviamente, si se hubieren contabilizado en concepto de ingreso, no procederá el ajuste¹⁶.

Se entiende por crédito fiscal reembolsable admisible el que se pague en efectivo, o por medios equivalentes, dentro de un plazo de cuatro años (art. 5.1). Estos requisitos habrán de examinarse en relación con el régimen fiscal establecido en la jurisdicción de la residencia de la entidad constitutiva correspondiente.

El ajuste implica un aumento de las ganancias y pérdidas admisibles, pero también un ajuste positivo respecto de los impuestos cubiertos, lo que determina una elevación del tipo impositivo efectivo. Desde esta perspectiva, los incentivos fiscales configurados como créditos fiscales reembolsables son más resistentes frente al impuesto complementario.

3.4.2.5. Método de realización

Con carácter optativo, cuando los activos o pasivos estén contablemente registrados por el método del valor razonable, podrán realizarse los ajustes pertinentes en orden a

¹⁵ *Idem* (párrafo 86).

¹⁶ *Idem* (párrafo 112).

incluir en las ganancias o pérdidas admisibles los ingresos y gastos inherentes al método de realización (art. 10.6).

Consecuentemente, el valor de los referidos activos y pasivos, a efectos del cálculo de las ganancias o pérdidas admisibles, será el de su adquisición o el contable del primer día del periodo impositivo en el que se ejercitó la opción, lo que motivará el ajuste inverso a raíz de su amortización o transmisión¹⁷.

El artículo 38 bis del Código de Comercio establece una habilitación reglamentaria en relación con la valoración por el valor razonable, dentro de los límites de la normativa contable de la Unión Europea, de manera tal que el sustrato material de este ajuste es factible. La opción por el mismo es oportuna para acomodar, en el tiempo, las ganancias o pérdidas admisibles con el tributo relativo a las mismas.

3.4.2.6. Diferimiento en ganancias de capital

Con carácter optativo, las ganancias derivadas de la transmisión de inmuebles podrán ser ajustadas negativamente. La opción abarca el conjunto de las entidades residentes en la misma jurisdicción. Consecuentemente, los impuestos correspondientes a esas ganancias no serán tomados en consideración para determinar el tipo impositivo efectivo. A lo largo de los periodos impositivos comprendidos en los cinco años siguientes, se practicará el ajuste de signo inverso (art. 10.7).

Se estima que ese diferimiento permite una mejor estimación de la tributación efectiva en la jurisdicción¹⁸. Efectivamente, si la ganancia de capital es elevada y tributa a un tipo privilegiado reducido, su diferimiento a lo largo de cinco ejercicios atenuará el impacto sobre el tipo impositivo efectivo del periodo impositivo en el que se produzca la transmisión.

3.4.2.7. Eliminaciones en consolidación

Cuando las entidades del grupo tributen, ante la jurisdicción de su residencia, en régimen de consolidación fiscal, se podrá optar por ajustar el resultado contable de todas y cada una de aquellas en orden a eliminar los resultados derivados de las operaciones internas (art. 10.9).

Este ajuste, por tanto, no procede respecto de las operaciones realizadas entre entidades del grupo residentes en jurisdicciones distintas¹⁹.

¹⁷ *Idem* (párrafo 116).

¹⁸ *Idem* (párrafo 119).

¹⁹ *Idem* (párrafo 135).

Este ajuste permite acomodar el cálculo del tipo efectivo de gravamen al régimen impositivo de la jurisdicción concernida.

3.4.2.8. Entidades aseguradoras y crediticias

Los ajustes responden a especialidades de la operativa propia de estas entidades y de su regulación prudencial (art. 10.10 y 11).

3.4.2.9. Transporte marítimo internacional

La renta, positiva o negativa, del transporte marítimo internacional, incluida la de carácter accesorio, se excluye del cálculo de las ganancias y pérdidas admisibles relativas a la entidad constitutiva a cuyo cargo esté la gestión estratégica o comercial de todos los buques afectados, en la medida en que tal gestión se realice desde la jurisdicción en la que radique (art. 11).

Esta exclusión responde al régimen fiscal, establecido en bastantes jurisdicciones, entre ellas la española, en cuya virtud la tributación sobre el beneficio es sustituida por otra que toma como referencia el tonelaje de los buques explotados²⁰.

La exclusión no abarca la renta del transporte nacional, aun cuando también pudiera estar amparada por el régimen de tonelaje.

3.4.3. Ajustes de asignación de la renta entre las jurisdicciones

Responden a esa finalidad los siguientes:

- Principio de libre competencia (art. 10.4 de la Ley 7/2024).
- Acuerdos de financiación internos (art. 10.8 de la Ley 7/2024).

3.4.3.1. Principio de libre competencia

La aplicación del principio de libre competencia da lugar a un ajuste en dos casos (art. 10.4):

- Las transacciones entre entidades constitutivas residentes en jurisdicciones distintas.

²⁰ *Idem* (párrafo 146).

- Las transacciones entre entidades constitutivas residentes en la misma jurisdicción que hayan determinado pérdidas.

Por tanto, se trata de un ajuste limitado. Así, las transacciones entre las entidades constitutivas residentes en la misma jurisdicción fiscal no serán objeto de ajuste, aun cuando se hubieren realizado y contabilizado infringiendo el principio de libre competencia, a menos que fueren determinantes de pérdidas, por cuanto la determinación del tipo impositivo efectivo se efectúa a nivel jurisdiccional²¹. Tampoco las realizadas entre entidades no pertenecientes al grupo, aun cuando entre ellas pudiere mediar una relación de vinculación en los términos de la legislación fiscal aplicable, incluidos los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición.

El tercer párrafo del artículo 10.4 describe el principio de libre competencia sobre la base de la comparación con lo que habría sido acordado entre empresas independientes en transacciones y circunstancias comparables, esto es, al modo en como lo hace el artículo 9 del modelo de convenio de la OCDE, pero sin entrar en otras materias asociadas, tales como la calificación de las atribuciones patrimoniales subyacentes o el reflejo en contabilidad de los ajustes u otros aspectos centrales contenidos en la Guía de precios de transferencia de la OCDE.

Sobre la base de que los grandes grupos multinacionales habitualmente realizan y contabilizan sus transacciones atendiendo al principio de libre competencia y que efectúan sus declaraciones fiscales a tenor de las mismas, cuando las autoridades fiscales competentes para la comprobación de los respectivos impuestos sobre los beneficios no propongan correcciones, tampoco procederán a efectos del impuesto complementario²².

La norma de registro y valoración 21.^a del Plan General de Contabilidad, relativa a las operaciones entre empresas del grupo, establece que los elementos patrimoniales objeto de una operación vinculada se contabilizarán en el momento inicial por su valor razonable y, consecuentemente, si el precio pactado hubiere sido diferente, la atribución patrimonial inherente deberá registrarse atendiendo a la realidad económica de la operación.

Esta norma deberá ser aplicada por la entidad matriz última, en cuanto residente en territorio español, en el contexto de la homogenización de las cuentas anuales de las entidades constitutivas y, consecuentemente, el ajuste vendrá ya realizado por esta vía.

El cuarto párrafo del artículo 10.4 establece que el ajuste no se realizará cuando aquel genere doble imposición o doble cómputo de pérdidas en el ámbito de aplicación de la ley

²¹ *Idem* (párrafo 106).

²² *Idem* (párrafo 97).

que regula el impuesto complementario. Este precepto pretende evitar cualquier exceso o déficit de imposición que pudiera derivarse del ajuste²³.

El ajuste por razón del principio de libre competencia repercute sobre el tipo impositivo efectivo, a menos que vaya acompañado de la correspondiente regularización de la imposición sobre los beneficios, lo que podría determinar un exceso o un déficit impositivo en el contexto de la imposición complementaria, en conjunción con la imposición sobre el beneficio local.

3.4.3.2. Acuerdos de financiación internos

El gasto financiero derivado de una operación entre entidades constitutivas del grupo, residentes en jurisdicciones distintas, será ajustado cuando se cumplan las siguientes circunstancias (art. 10.8):

- La entidad prestataria resida en una jurisdicción de nivel impositivo bajo o que lo hubiera sido en ausencia de los gastos financieros.
- El ingreso financiero correlativo no da lugar a un aumento de la renta imponible de la entidad prestamista.
- La entidad prestamista resida en una jurisdicción que no sea de nivel impositivo bajo o que no lo sería en ausencia de los ingresos financieros.

El ajuste excluye el gasto financiero de los ingresos y gastos admisibles de la entidad constitutiva prestataria, lo que provoca el aumento de los mismos y, consecuentemente, la disminución del tipo impositivo efectivo y, por ende, el aumento del tipo de gravamen del impuesto complementario.

El ajuste pretende salir al paso de las maniobras tendentes a falsear la determinación del tipo impositivo efectivo mediante la creación artificiosa de un gasto financiero cuyo correlativo ingreso financiero no tributará y, a pesar de formar parte de las ganancias o pérdidas admisibles, no surtirán efecto en el impuesto complementario por cuanto la entidad prestamista es residente de una jurisdicción que no es de nivel impositivo bajo.

La no tributación de los ingresos financieros puede derivar de cualquier privilegio fiscal establecido en relación con el mismo²⁴.

²³ *Idem* (párrafo 103).

²⁴ *Idem* (párrafo 127).

3.4.4. Atribución de rentas

Las rentas obtenidas a través de establecimiento permanente y las habidas por una entidad transparente son objeto de reglas específicas en orden a su atribución entre las entidades concernidas.

3.4.4.1. Establecimientos permanentes

Los establecimientos permanentes, en su calidad de entidad constitutiva (art. 5.5), forman parte del grupo (art. 5.24 b). Consecuentemente, ha de asignarse a los mismos un resultado contable.

En cuatro situaciones cabe apreciar la existencia de un establecimiento permanente:

- Un lugar de negocios o considerado como tal que tiene la consideración de establecimiento permanente en relación con un convenio bilateral para eliminar la doble imposición, de manera tal que la jurisdicción tenga derecho a gravar la renta, en términos similares a los establecidos en el artículo 7 del modelo de convenio de la OCDE (art. 5.19 a).
- En ausencia de convenio, un lugar de negocios o considerado como tal, cuyas rentas están gravadas por la jurisdicción de forma similar a la de los residentes (art. 5.19 b).
- En ausencia de tributación, un lugar de negocios o considerado como tal, en los términos del modelo de convenio de la OCDE, cuyas rentas hubieren sido gravables en los términos del mismo (art. 5.19 c).
- Un lugar de negocios o considerado como tal, no encuadrable en los tres supuestos precedentes, cuyas rentas estén exentas en la jurisdicción de la entidad principal o casa central (art. 5.19 d).

La nota común a esas cuatro situaciones es la existencia de una renta asociada a un lugar de negocios que será gravada por la jurisdicción correspondiente o que podría serlo. Por tanto, se trata de una renta derivada de la realización de actividades económicas. El artículo 12 regula la forma en como ha de calcularse el resultado contable en cada uno de los supuestos.

En los tres primeros supuestos, se tomará el resultado contable que figure en la contabilidad individual o separada del establecimiento permanente (art. 12.1). Esta norma no precisa los principios contables a los que deba responder esa contabilidad individual. Materialmente, esa contabilidad, sea por mandato mercantil o fiscal, se llevará de acuerdo

con los principios y reglas contables de la jurisdicción en la que radique el establecimiento permanente. La literalidad de la norma apunta hacia el resultado contable así configurado. También cabría entender que ese resultado contable debería ser reconfigurado mediante los principios y normas contables propias de la contabilidad de consolidación relativa a la entidad matriz última, por analogía con lo previsto respecto de las entidades jurídicas que forman parte del grupo. Precisamente, si el establecimiento permanente no lleva contabilidad individual o separada, se tomará como resultado contable el que se determinaría de conformidad con la norma de contabilidad utilizada en la consolidación de la entidad matriz última (art. 12.1, párrafo segundo). En todo caso, parece congruente con la finalidad del impuesto complementario que las normas contables bajo las cuales se determine el resultado contable tengan la consideración de norma de contabilidad financiera aceptable (art. 5.32) o de norma de contabilidad financiera autorizada (art. 5.33)²⁵.

En el cuarto supuesto, el resultado contable se determina tomando las partidas de ingresos y gastos, exentos o no computables en sede de la entidad principal o casa central, atribuibles a las operaciones realizadas fuera de la jurisdicción de su residencia (art. 12.3).

El resultado contable atribuido al establecimiento permanente no será, lógicamente, atribuido a la entidad principal o casa central, de manera tal que deberá ser excluido de las ganancias y pérdidas admisibles de la misma. No obstante, el resultado contable negativo del establecimiento permanente se atribuirá a la entidad principal o casa central cuando en la jurisdicción de su residencia estuviera establecido el método de reintegro de las pérdidas atribuidas con las rentas positivas de ejercicios posteriores, habidas por el establecimiento permanente (art. 12.5)²⁶.

3.4.4.2. Entidades transparentes

Entidad transparente es aquella cuyas rentas son tratadas por la legislación fiscal de la jurisdicción en la que resida como si correspondieran directamente a sus socios o accionistas (art. 5.18). Por tanto, en aquella jurisdicción no habrá tributación.

La entidad transparente forma parte del grupo. Su resultado se reduce en el importe que deba atribuirse a los socios o accionistas que no pertenezcan al grupo (art. 13.1) y el remanente restante se atribuye a las entidades del grupo que participen en la misma (art. 13.4). Por tanto, ese remanente formará parte de las ganancias y pérdidas admisibles a los efectos del impuesto complementario en sede de dichas entidades, pero no en sede de la entidad transparente.

²⁵ *Idem* (párrafo 189).

²⁶ *Idem* (párrafo 200).

Cuando la calificación de transparente recaiga en la entidad matriz última, el referido remanente permanecerá en ella (art. 13.5), por cuanto sus socios o accionistas no son entidades constitutivas del grupo²⁷.

La misma regla se aplicará si la entidad transparente es una entidad híbrida inversa, esto es, que se trata como transparente en la jurisdicción de su residencia, pero no en la de sus socios o accionistas (art. 5.8 b). En tal caso, en la jurisdicción de residencia de la entidad híbrida inversa no se generará impuesto alguno, pero sí habrá una ganancia o pérdida admisible. De esta manera, el impuesto complementario responde a la situación de no tributación generada por la asimetría híbrida²⁸. Consecuentemente, si media una norma que la neutralice, debería entenderse no aplicable la regla apuntada

3.5. Impuestos cubiertos (IJ)

La identificación y cuantificación de los impuestos cubiertos, esto es, de aquellos que deben tomarse en consideración a efectos del cálculo del tipo impositivo efectivo, es, probablemente, el paso más delicado en la aplicación del impuesto complementario. Ello se debe a la gran variedad de impuestos existentes en las distintas jurisdicciones, a la no coincidencia entre el pago y el gasto por impuesto, a la atribución de impuestos devengados en sede de otras entidades, a las variaciones posteriores al cierre del ejercicio económico y, en fin, a la necesidad de restaurar la homogeneidad con las ganancias y pérdidas admisibles.

3.5.1. Identificación de los impuestos cubiertos

El criterio para la identificación de los impuestos cubiertos es su relación con las ganancias o pérdidas admisibles, habida cuenta de que su función es configurar el numerador de la fracción determinante del tipo impositivo efectivo. La relación de asociación entre impuestos y ganancias o pérdidas admisibles es crucial en la aplicación del impuesto complementario²⁹.

Las normas fiscales carecen de la relativa homogeneidad de las normas contables aplicables en las distintas jurisdicciones, lo que se traduce en una cierta variedad de figuras impositivas que, de uno u otro modo, puedan satisfacer esa relación y, de ahí, la amplitud con la que se describen las mismas:

²⁷ *Idem* (párrafo 222).

²⁸ *Idem* (párrafo 223).

²⁹ OECD (2024). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (2023)* (chapter 4, «Computation of Adjusted Covered Taxes», párrafo 1).

- Impuestos cargados en la cuenta de pérdidas y ganancias que recaigan sobre la renta o los beneficios (art. 16.1 a). La forma en cómo se determina la base imponible es el punto decisivo. La renta es la diferencia entre ingresos y gastos incurridos en su obtención. Por eso, un impuesto sobre los ingresos no sería considerado un impuesto cubierto, pero sí lo sería aquel que previera una deducción forfataria de los gastos. Un impuesto sobre el margen neto, cual es el caso del impuesto sobre las entidades financieras, también podría ser considerado como impuesto cubierto, en cuanto grava la diferencia entre ingresos y gastos, aun cuando focalizada sobre un círculo limitado de los mismos³⁰.
- Impuestos que recaigan sobre la renta o los beneficios de otra entidad constitutiva participada (art. 16.1 a). Se trata, entre otros, de los impuestos relativos a la transparencia fiscal internacional o a regímenes de efecto similar³¹.
- Impuestos sobre los beneficios distribuidos, las distribuciones de beneficios presuntas y sobre los gastos no empresariales, sujetos a tributación en virtud de un régimen de distribución admisible (art. 16.1 b). Se trata de impuestos que graven el beneficio en el momento de su distribución o cuando se consideren distribuidos o que graven los gastos no empresariales, cuyo tipo de gravamen sea igual o superior al tipo impositivo mínimo (15 %) y estuvieren en vigor el 1 de julio de 2021 o antes de esa fecha (art. 5.40).
- Impuestos que sustituyan a un impuesto que grave la renta o los beneficios (art. 16.1 c). Se trata de impuestos que no recaen sobre la renta o el beneficio, sino sobre otra magnitud económica, pero que establecen a modo de alternativa al impuesto que, propiamente, grava la renta o el beneficio. Entrarían en esta categoría las retenciones sobre intereses, cánones y otros conceptos vinculados a la realización de actividades económicas³², los que graven el número de unidades producidas o tomen como referencia la superficie de las áreas comerciales y los de carácter subestatal acreditables contra el impuesto sobre los beneficios estatal³³.
- Impuestos que graven los beneficios no distribuidos o el capital social (art. 16.1 d) de la Ley 7/2024). Se propone, como ejemplo, el *Zakat* saudí³⁴.

Frente al círculo de los impuestos cubiertos, es posible esbozar el de los no cubiertos, siguiendo la doctrina de la OCDE: impuestos sobre el consumo, señaladamente, el impuesto sobre el valor añadido; los impuestos sobre consumos específicos, tales como el tabaco,

³⁰ *Idem* (párrafo 27).

³¹ *Idem* (párrafo 26).

³² *Idem* (párrafo 31).

³³ *Idem* (párrafo 32).

³⁴ *Idem* (párrafo 35).

el petróleo o la electricidad; los impuestos sobre servicios digitales; los impuestos sobre determinadas transacciones, en particular financieras; los impuestos sobre el factor trabajo a cargo de la empresa, incluyendo las contribuciones sociales; o los impuestos sobre la propiedad de determinados activos, señaladamente, los inmuebles³⁵.

El círculo de los impuestos cubiertos abarca impuestos que no serían considerados como impuestos sobre las ganancias en el sentido de la Norma Internacional de Contabilidad 12³⁶, y no coincide con los calificados como impuestos sobre la renta en el sentido del modelo de convenio de la OCDE³⁷ ni, en fin, con la distinción doctrinal entre impuestos directos (relativa a la imposición sobre el beneficio de las empresas) e indirectos, recogida en las leyes de presupuestos y en las estadísticas fiscales de los organismos internacionales.

Dicho círculo, con ser amplio, no comprende todos los impuestos que recaen sobre los factores de la producción, en sentido económico, cual es el caso de los que, a cargo de la empresa, gravan el factor trabajo. Tampoco comprende los impuestos sobre servicios digitales, a pesar de que estos tratan de gravar, sucedáneamente, los beneficios derivados de las operaciones realizadas en las distintas jurisdicciones, no susceptibles de gravamen de acuerdo con los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición, por no requerir un lugar fijo de negocios, como así se desprende de la exposición de motivos de la propuesta de directiva presentada por la Comisión para gravar los servicios digitales.

La identificación de los impuestos cubiertos es el punto débil del impuesto complementario, por cuanto incide en el punto neurálgico del mismo, a saber, la fracción determinante del tipo efectivo de gravamen. Podría aducirse que los impuestos no cubiertos no aumentan el numerador, pero tampoco el denominador, de manera tal que existiría un equilibrio. Ahora bien, ese equilibrio conduce a un tipo efectivo distinto (menor) del que se obtendría mediante el aumento del numerador y del denominador, esto es, la configuración inherente a los impuestos cubiertos.

Ciertamente, esa dificultad, aunque con distinto contenido, también se presenta en relación con la transparencia fiscal internacional, en la que la identificación del impuesto extranjero está basada en una comparación con el impuesto sobre el beneficio nacional, si bien la naturaleza, esencialmente pasiva, de las rentas afectadas rebaja sustancialmente el grado de dificultad.

Desde una perspectiva teórica, los impuestos cubiertos debieran comprender todos los que recayeran respecto de los factores de la producción aplicados en el proceso productivo, además de los que lo hicieren estrictamente sobre el beneficio (del ejercicio o acumulado).

³⁵ *Idem* (párrafo 36).

³⁶ *Idem* (párrafo 5).

³⁷ *Idem* (párrafo 22).

Bajo esta perspectiva, los impuestos sobre servicios digitales y los que graven el factor trabajo o la propiedad de medios de producción debieran ser considerados como impuestos cubiertos, en cuanto no fueren susceptibles de repercusión jurídica. En efecto, de esta manera, todos los impuestos relacionados con la actividad económica serían tomados en consideración para determinar el tipo efectivo de gravamen, lo que sería plenamente congruente con la filosofía del impuesto complementario, por cuanto, en definitiva, de lo que se trata es de que las actividades económicas, generadoras del beneficio, soporten una tributación adecuada en todas y cada una de las jurisdicciones. Como ya ha quedado expuesto, esta perspectiva no es compatible con la doctrina de la OCDE.

Desde el punto de vista, sin duda fundamental, de la seguridad jurídica, la identificación de los impuestos cubiertos habría de ser resuelta por las leyes reguladoras de la imposición mínima global, en su modalidad de impuesto complementario nacional, establecidas por las distintas jurisdicciones. En efecto, la relación de impuestos cubiertos, en cuanto integrada en un impuesto complementario nacional, determinante de un refugio seguro, en el sentido del artículo 34, disiparía toda incertidumbre. La Ley 7/2024 no contiene esa relación.

En fin, no son considerados como impuestos cubiertos, a pesar de recaer sobre el beneficio, todos los derivados de la aplicación de las normativas sobre imposición mínima global (art. 16.2).

3.5.2. Ajustes de los impuestos cubiertos

Los artículos 17, 18 y 19 regulan los ajustes a los impuestos cubiertos. Toda vez que el artículo 16 contiene las reglas para identificar los impuestos cubiertos y que las normas contables aplicables en la determinación del resultado contable ordenan la contabilización del impuesto corriente y del diferido³⁸, pudiera parecer que algunos de los ajustes que seguidamente se comentan han pasado por alto ambas realidades jurídicas. Sea como fuere, es lo cierto que el texto normativo refleja fielmente las previsiones de la directiva que se transpone, de la misma manera que la misma reproduce la literalidad de las reglas modelo.

Los ajustes se predicán respecto del gasto por impuesto corriente de la cuenta de pérdidas y ganancias que se corresponda con los impuestos cubiertos. Esa magnitud es la cuota líquida del impuesto sobre los beneficios o cantidad a pagar³⁹. Sobre ella se practicará un conjunto de ajustes, unos positivos y otros negativos. Atendiendo a la naturaleza y función de los ajustes, pueden clasificarse en dos grupos, a saber, los de ámbito general y los de ámbito específico.

³⁸ NIC 12. Definiciones (párrafo 5).

³⁹ NIC 12. Definiciones (párrafo 5).

Son de ámbito general los siguientes:

- Los relativos a los impuestos cubiertos que han sido cargados a la cuenta de pérdidas y ganancias minorando el resultado antes de impuestos (art. 17.1 a) y 2 a). El sentido de este ajuste se debe a que la magnitud de partida no contempla estos impuestos⁴⁰. Se trata, por tanto, de un ajuste positivo.
- El concerniente al crédito fiscal reembolsable admisible que haya minorado el gasto corriente del ejercicio o cuota líquida (art. 17.1 a) y 2 d). Estos créditos fiscales son tratados como ingresos, de manera tal que forman parte del denominador de la fracción determinante del tipo efectivo de gravamen y, consecuentemente, deben formar parte también del numerador. Se trata, por tanto, de un ajuste positivo. Inversamente, se ajustará con carácter negativo el importe del crédito fiscal reembolsable no admisible que no se haya contabilizado como reducción del gasto por impuesto corriente o cuota líquida (art. 17.1 a) y 3 b).
- El impuesto corriente o cuota líquida correspondiente a ganancias excluidas de las ganancias y pérdidas admisibles (art. 17.1 a) y 3 b). La finalidad de este ajuste es preservar la sintonía de los dos términos de la fracción determinante del tipo efectivo. Consecuentemente, tendrá sentido negativo.
- El impuesto corriente o cuota líquida que no se espera satisfacer dentro de los tres años siguientes al término del ejercicio (art. 17.1 a) y 3 e). Cumple la función de una norma cautelar, destinada a evitar posibles manipulaciones tendentes a elevar artificiosamente el importe de los impuestos cubiertos⁴¹. Tiene carácter negativo.
- El correspondiente al impuesto diferido, de manera tal que, en definitiva, los impuestos cubiertos se computarán por su importe en cuanto gasto y no en cuanto pago (arts. 17.1 b) y 18). Este ajuste es el fruto de un mecanismo dirigido a regular las denominadas diferencias temporarias, esto es, aquellas que se originan cuando las ganancias o las pérdidas son reconocidas, contable y fiscalmente, en diferente año⁴². Podrá tener carácter positivo o negativo. No obstante, este ajuste será sustituido por las reglas optativas, previstas en el artículo 19, a tenor de las cuales las pérdidas admisibles netas habidas en una jurisdicción generan un activo por impuesto diferido, cuyo importe se determina multiplicando la pérdida admisible neta por el tipo mínimo, aplicable en periodos impositivos

⁴⁰ *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (2023) (chapter 4, «Computation of Adjusted Covered Taxes», párrafo 5 a).*

⁴¹ *Idem* (párrafo 17).

⁴² *Idem* (párrafo 67).

sucesivos. Esta opción está recomendada, por su efecto simplificador, en relación con aquellas jurisdicciones que no tengan establecida imposición sobre los beneficios o cuyo tipo de gravamen es muy bajo⁴³.

- Los impuestos cubiertos registrados en cuentas de patrimonio neto u otro resultado global, asociados a importes registrados en tales rúbricas⁴⁴, incluidos en las ganancias o pérdidas admisibles (art. 17.1 c). Nuevamente se está ante un ajuste que preserva la sintonía entre numerador y denominador.

Son de ámbito específico los siguientes:

- El importe del activo por impuesto diferido, correspondiente a una pérdida, aplicado en el ejercicio (arts. 17.2 b) y 19.2). Está supeditado al ejercicio de la opción prevista en el artículo 19. Se trata de restaurar el importe que el gasto por impuesto corriente o cuota líquida hubiere tenido en ausencia de la aplicación de ese activo. Tiene carácter positivo.
- Impuestos relativos a una posición fiscal incierta. El importe sujeto a litigio motiva un ajuste negativo (art. 17.3 d). Consecuentemente, el pago derivado de una resolución adversa del litigio determina un ajuste positivo (art. 13.2 c). Los intereses y las eventuales sanciones asociadas no motivarán un ajuste positivo⁴⁵.
- Los importes devueltos o imputados, correspondientes a los impuestos cubiertos, no contabilizados como un ajuste del gasto por impuesto corriente en la cuenta de pérdidas y ganancias, motivan un ajuste negativo, salvo que deriven de un crédito fiscal reembolsable admisible (art. 14.3 c). En efecto, los importes devueltos o imputados minoran el importe del impuesto cubierto.

Obviamente, los ajustes hubieran sido otros, y menos numerosos, si la magnitud de partida hubiera sido la suma del impuesto corriente y del impuesto diferido, esto es, el gasto por impuesto en el sentido de la Norma Internacional de Contabilidad 12.

Por consiguiente, en la práctica, los ajustes a efectuar serán reducidos cuando el gasto por impuesto se determine a tenor de esta. Así sucede en relación con el impuesto complementario.

⁴³ *Idem* (párrafo 113).

⁴⁴ NIC 12. Reconocimiento de impuestos corrientes y diferidos. Partidas reconocidas fuera del resultado (párrafos 61 A a 68 C).

⁴⁵ *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules* (2023) (chapter 4, «Computation of Adjusted Covered Taxes», párrafo 5 c).

3.5.3. Atribución de impuestos cubiertos

El impuesto cubierto sobre soportado por una entidad constitutiva puede ser atribuido a otra entidad constitutiva en los siguientes casos:

- El impuesto recaído en la entidad principal o casa central, por razón de los beneficios obtenidos a través del establecimiento permanente, se imputa al mismo (art. 20.1). Consecuentemente, ese impuesto no se computará en sede de la entidad principal o casa central. Un crédito de impuesto minora el impuesto atribuible. De esta manera, el impuesto computable en sede del establecimiento permanente será la suma del impuesto devengado ante su jurisdicción más el impuesto habido ante la jurisdicción de la entidad principal o casa central, esto es, la total carga tributaria por razón de los beneficios obtenidos a través del establecimiento permanente⁴⁶. Naturalmente, este ajuste no procederá cuando la renta obtenida a través del establecimiento permanente esté exenta. El beneficio obtenido a través de un establecimiento permanente puede no generar carga tributaria efectiva en sede de la entidad principal o casa central si concurren rentas negativas de otras fuentes. En tal caso, podría tenerse como atribuible el impuesto que se hubiere generado, en ausencia de esas rentas negativas, respecto de la renta obtenida a través de establecimiento permanente. En el mismo sentido, cuando la jurisdicción de la entidad principal o casa central permita que los créditos fiscales inherentes a las rentas obtenidas a dos o más establecimientos permanentes puedan aplicarse de manera conjunta, el impuesto atribuible a cada establecimiento permanente debería determinarse de manera individualizada, evitando así que la mayor carga tributaria de una o varias jurisdicciones compense, de manera indirecta, la menor de otra u otras⁴⁷. Cuando la entidad principal o casa central esté sujeta a un régimen de reintegro de pérdidas, los impuestos satisfechos ante la jurisdicción del establecimiento permanente, respecto de las ganancias subsiguientes a las pérdidas, se atribuirán a aquella, con el límite propio de la imputación ordinaria, esto es, del impuesto generado por dichas ganancias ante la jurisdicción de su residencia (art. 20.7). Esta atribución está en sintonía con lo previsto en el artículo 12.
- El impuesto relativo al beneficio obtenido por una entidad transparente se atribuirá a la entidad o entidades titulares de la participación sobre aquella (art. 20.2). Se tratará, por regla general, de impuestos de nivel subestatal o relativos a las actividades de la entidad que determinen la presencia de un establecimiento permanente⁴⁸. Esta atribución está en sintonía con lo previsto en el artículo 13.

⁴⁶ *Idem* (párrafo 50).

⁴⁷ *Idem* (párrafo 52).

⁴⁸ *Idem* (párrafo 56).

- El impuesto derivado de la aplicación de un régimen de transparencia fiscal internacional se atribuirá a la entidad participada, con el límite resultante de multiplicar el tipo del impuesto complementario de la jurisdicción (antes de la referida atribución) por el importe de las rentas pasivas (dividendos, intereses, arrendamientos, cánones, capitalización y seguro, inmobiliarias) afectadas por el referido régimen (art. 20.3 y 6). El efecto práctico de esta regla es dar preferencia al régimen de transparencia fiscal internacional sobre la imposición mínima global, evitando así el solapamiento⁴⁹.
- El impuesto derivado de la aplicación del régimen de las asimetrías híbridas se atribuirá a la entidad híbrida con el límite anteriormente referido (art. 20.4 y 6). Entidad híbrida, a estos efectos, es aquella que se considera transparente en la jurisdicción de sus socios, pero no en aquella en la que resida. Esta atribución es, pues, de todo punto similar a la relativa a la transparencia fiscal internacional.
- El impuesto que haya recaído sobre las distribuciones a favor de los titulares directos de la participación se atribuirá a la entidad que haya realizado la distribución (art. 20.5). El impuesto típicamente afectado adoptará la forma de retención exigida por la jurisdicción de la entidad distribuidora⁵⁰. La distribución habitual será la de dividendos, pero también se incluyen las realizadas por otro título.

Puede observarse que, en todos los casos, excepto en el relativo a la entidad fiscalmente transparente, el sentido de la atribución es desde la entidad constitutiva que ostenta la titularidad de la participación o es la entidad principal o casa central hacia la entidad constitutiva participada o el establecimiento permanente. De esta manera, la atribución aumenta el tipo efectivo de la entidad constitutiva participada, aun cuando el impuesto atribuido sea exigido por una jurisdicción distinta a aquella en la que resida. En este sentido, la fiscalidad de la jurisdicción de la entidad constitutiva titular de la participación podría rescatar a la jurisdicción de la entidad constitutiva participada de la consideración de ser una jurisdicción de baja tributación.

3.6. Tipo impositivo efectivo (TE)

El artículo 26 de la Directiva 2022/2523 define el tipo efectivo de gravamen mediante la siguiente fracción:

Impuestos cubiertos ajustados de las entidades constitutivas ubicadas
en la jurisdicción/Ganancias admisibles netas de las entidades
constitutivas ubicadas en la jurisdicción

⁴⁹ *Idem* (párrafos 62 y 63).

⁵⁰ *Idem* (párrafo 60).

En los mismos términos se expresa la Ley 7/2024 (art. 22.1). El resultado se redondea a cuatro decimales. Así, $14,12346 = 14,1235^{51}$.

El numerador es la suma de los impuestos correspondientes a las entidades constitutivas ubicadas en la misma jurisdicción (art. 22.2). El denominador es la suma de las ganancias y las pérdidas admisibles de las entidades constitutivas ubicadas en la misma jurisdicción (art. 22.3).

Se notará que el denominador no es la suma de los resultados contables individuales ni de las bases imponible individuales determinadas según las leyes fiscales de la jurisdicción, sino la suma de los resultados contables individuales ajustados o ganancias o pérdidas admisibles.

Como se ha descrito anteriormente, las pérdidas admisibles sufridas por una entidad constitutiva determinan la minoración del numerador, a causa del cómputo del activo por impuesto diferido, en tanto que la pérdida minora el denominador. La compensación de esas pérdidas motiva un aumento del numerador, en concepto de activo por impuesto diferido aplicado, en tanto que esa aplicación no motiva una disminución del denominador.

Cuando las pérdidas admisibles igualen o excedan de las ganancias admisibles, el numerador será cero o negativo y, consecuentemente, el resultado del referido quebrado será nulo o negativo. En tal caso, no existirá tributación por el impuesto complementario y no será necesario determinar el tipo efectivo de gravamen⁵².

No se incluyen en el quebrado ni los impuestos ni las ganancias o pérdidas admisibles correspondientes a las entidades de inversión, esto es, las instituciones de inversión colectiva (art. 22.4) o a las entidades sin residencia, cuyo tipo efectivo se calculará de manera independiente (art. 22.5).

Tratándose del impuesto complementario nacional, no se incluyen en el numerador los impuestos atribuidos en el régimen de las sociedades extranjeras controladas exigidos por una jurisdicción fiscal extranjera (art. 25.3 a), los atribuidos a la entidad híbrida radicada en territorio español (art. 25.3 c) y los atribuidos a un establecimiento permanente radicado en territorio español (art. 25.3 b). Las retenciones practicadas por una entidad constitutiva radicada en territorio español sobre las distribuciones realizadas se atribuyen a ella (art. 25.3 d).

⁵¹ *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules* (2023) (chapter 5, «Computation of Effective Tax Rate and Top-up Tax», párrafo 3).

⁵² *Idem* (párrafo 11).

3.7. Determinación de la base imponible (RJA — C)

La base imponible del impuesto complementario, relativa a una jurisdicción que, a causa de tener un tipo impositivo efectivo inferior al 15 % es calificada como jurisdicción con un nivel impositivo bajo (art. 5.31), es el importe positivo resultante de minorar las ganancias admisibles netas de las entidades constitutivas radicadas en la jurisdicción en el importe de la exclusión de las rentas vinculadas a la sustancia económica (art. 15.1).

3.7.1. Sustancia económica

Las rentas vinculadas a la sustancia económica se calculan, para todas y cada una de las entidades constitutivas de la jurisdicción, aplicando el 5 % sobre las nóminas y los activos materiales (art. 14.3 y 4). La suma de todas ellas constituye el importe de la exclusión (art. 14.2).

Las nóminas se delimitan en términos amplios. De una parte, no solo van referidas a los empleados mediante una relación laboral, sino también a los contratistas independientes, personas físicas⁵³, que participen en las actividades ordinarias de funcionamiento del grupo (art. 14.1 a) y, de otra, comprende todo tipo de retribuciones, incluidas las en especie y las aportaciones a seguros, entre otras, quedando excluidas las que, contablemente, deban incorporarse al valor de los activos materiales (art. 14.3 a). Esos costes han debido incurrirse en relación con las actividades que la entidad constitutiva despliegue en la jurisdicción en la que radique.

También los activos materiales se delimitan en términos amplios, pues no solo son los pertenecientes al inmovilizado material, incluidos los recursos naturales, sino también los utilizados a título de arrendamiento o de concesión administrativa (art. 14.1 b), quedando excluidos los destinados a la venta, al arrendamiento o a la inversión (art. 14.4 a).

Los activos excluidos, podrán identificarse a través de las clasificaciones utilizadas por las normas de contabilidad generalmente aceptadas, como, por ejemplo, las Normas Internacionales de Información Financiera⁵⁴.

Los activos incluidos deben estar situados en la jurisdicción en la que radique la entidad constitutiva, debiendo suponerse que están afectos a las actividades económicas desarrolladas por ella en tal jurisdicción.

⁵³ *Idem* (párrafo 32).

⁵⁴ *Idem* (párrafo 46).

Un conjunto de reglas regula determinadas situaciones: tráfico marítimo internacional (art. 14.3 b) y 4 b), establecimientos permanentes (art. 14.6), entidades transparentes (art. 14.7), entidades sin residencia (art. 14.8) y entidades de inversión (art. 14.9).

El exceso de la exclusión por sustancia económica respecto de las ganancias admisibles netas no puede aplicarse en sucesivos periodos impositivos⁵⁵.

La exclusión de la renta por sustancia económica responde al criterio de que el impuesto complementario debe gravar, exclusivamente, los superbeneicios, que se suponen generalmente derivados de la aplicación al proceso productivo de los activos intangibles, por cuanto estos son más fácilmente deslocalizables por motivos fiscales⁵⁶, dejando, por tanto, al margen las rentas ordinarias derivadas de las actividades económicas desempeñadas a través de recursos humanos y materiales localizados en la jurisdicción en la que radica la entidad constitutiva. Por otra parte, de esta manera se protegen los incentivos fiscales que tratan de fomentar la realización de actividades económicas reales y creadoras de empleo.

3.7.2. La base imponible de los contribuyentes

Minorando las ganancias admisibles netas en el importe de la sustancia económica se obtiene una magnitud, denominada base imponible de la jurisdicción (art. 15.1), a partir de la cual se determina la base imponible de los contribuyentes del impuesto complementario primario y el impuesto complementario nacional.

Tratándose del impuesto complementario nacional, cuyos contribuyentes son, como más adelante se expone, todas y cada una de las entidades del grupo nacional de gran magnitud (art. 5.26), la base imponible se predica respecto de cada entidad contribuyente, llegándose a ella aplicando a la base imponible de la jurisdicción la proporción en que se halle la ganancia admisible individual respecto de la agregada (art. 15.2).

Tratándose del impuesto complementario primario, cuyos contribuyentes son, como igualmente más adelante se expone, la entidad matriz última (art. 5.14) o la entidad matriz intermedia (art. 5.12), la base imponible se predica respecto de dichas entidades. A tal efecto, la base imponible de la jurisdicción se distribuye entre todas y cada una de las entidades constitutivas radicadas en la jurisdicción, atendiendo al porcentaje en que se halle la ganancia admisible individual respecto de la agregada, tomando en consideración el porcentaje de participación, directo o indirecto, que sobre ellas tenga la entidad matriz última o la entidad matriz intermedia (art. 15.2).

⁵⁵ *Idem* (párrafo 27).

⁵⁶ *Idem* (párrafo 25).

Tratándose del impuesto complementario secundario, a la base imponible se llega a través de la cuota, esto es, dividiendo la cuota de este, entre el tipo de gravamen (arts. 15.3 y 29.10). En suma, la base imponible es consecuencia del importe de la cuota, a diferencia de lo que ocurre en el impuesto sobre sociedades.

3.8. Determinación del tipo de gravamen (15 % — TE)

El tipo de gravamen es la diferencia entre el 15 % y el tipo impositivo efectivo de la jurisdicción (art. 23). Consecuentemente, ese tipo de gravamen solamente se conoce una vez transcurrido el periodo impositivo, que coincide con el ejercicio económico de la matriz última (art. 31).

El tipo de gravamen va referido a la jurisdicción en la que estén radicadas las entidades constitutivas (art. 24.3). Respecto de un grupo multinacional español, esto es, cuya entidad matriz última resida en territorio español, existirán tantos tipos de gravamen cuantas jurisdicciones con un nivel impositivo bajo (art. 5.31) registren la presencia de entidades constitutivas.

3.9. Determinación de la cuota tributaria (CT)

La cuota tributaria, referida a una jurisdicción con un nivel impositivo bajo, es el importe resultante de aplicar el tipo de gravamen por la base imponible referida a esa jurisdicción (art. 24.4). Así pues, la cuota tributaria se determina en función de una magnitud y un parámetro, referidos ambos a la jurisdicción en la que estén radicadas las entidades constitutivas (art. 24.3 y 4).

La cuota tributaria de la jurisdicción debe ser minorada en el importe del impuesto complementario nacional admisible que, en su caso, estuviere establecido (art. 24.4). Por tanto, el impuesto complementario nacional, de la jurisdicción de que se trate, si en ella existe, se aplicará en primer lugar y, posteriormente, la administración tributaria española, en relación con esa jurisdicción, aplicará el impuesto complementario primario, practicando la referida minoración, sin perjuicio de que la cuota tributaria del mismo pueda ser cero, en caso de que el impuesto complementario nacional determine la concurrencia de un puerto seguro, en la forma que más adelante se expone (art. 34).

La cuota tributaria de la jurisdicción se asigna a las entidades constitutivas radicadas en la misma, determinándose así la cuota tributaria de cada entidad constitutiva radicada en la jurisdicción con nivel impositivo bajo (art. 24.2), en función de la proporción existente entre las ganancias admisibles individuales y las ganancias admisibles agregadas (art. 24.5).

3.10. Determinación del contribuyente

La determinación de la cuota tributaria de la jurisdicción y la de su asignación ha de ser realizada por las entidades constitutivas contribuyentes (art. 24.2). La condición de contribuyente está supeditada a la existencia de una jurisdicción con nivel impositivo bajo. Esa existencia se determina una vez transcurrido el periodo impositivo. De esta manera, podría entenderse que las entidades matrices últimas, residentes en territorio español, cabecera de grupos multinacionales, están en situación potencial respecto de la sujeción pasiva que, sin embargo, será, o no, efectiva, tras la finalización del periodo impositivo. Lo mismo cabe afirmar respecto de las entidades constitutivas de un grupo nacional de gran magnitud.

Tal vez por ello, el *Manual de implementación del impuesto mínimo* (OCDE), haya situado en último lugar la fase de determinación del contribuyente.

3.10.1. Impuesto complementario nacional

El impuesto complementario nacional afecta a las entidades constitutivas radicadas en territorio español, sea la entidad matriz última residente en territorio español o en el extranjero (art. 1.2 a). Todas y cada una de las entidades residentes en territorio español tienen la condición de contribuyente (art. 6.2), pero no tendrán que atender a las obligaciones propias de la misma, por cuanto aquellas serán asumidas por la entidad constitutiva que tenga la condición de sustituto del contribuyente (art. 6.5).

La cuota tributaria se determina de acuerdo con las normas generales, si bien, a efectos de calcular el tipo impositivo efectivo, no serán aplicables, como anteriormente se ha indicado, las reglas de atribución de impuestos del artículo 20 (art. 25.3).

3.10.2. Impuesto complementario primario

Tratándose del impuesto complementario primario, será contribuyente la entidad, residente en territorio español, que tenga la condición de matriz última (art. 6.3 i). La cantidad a pagar será la que corresponda a su participación, directa o indirecta, en las entidades constitutivas radicadas en la jurisdicción extranjera de que se trate (arts. 6.3 y art. 26).

También podrán ser contribuyentes del impuesto complementario nacional una entidad matriz intermedia (arts. 6.3 ii) y 5.12) o una entidad matriz parcialmente participada (arts. 6.3 iii) y 5.13). En tal caso, la cuota del impuesto complementario primario, adeudado por la entidad matriz última, se reducirá en la cuota adeudada por dichas entidades (art. 27).

3.10.3. Impuesto complementario secundario

El impuesto complementario secundario se aplica cuando la entidad matriz última radi- que en una jurisdicción que no aplique una regla de inclusión de rentas admisible o que sea una entidad excluida (art. 28.1) o que tenga un nivel impositivo bajo (art. 28.2) o en un Esta- do miembro que haya optado por la aplicación diferida de las reglas de inclusión de rentas y de beneficios insuficientemente gravados (art. 28.3). La cuota se determina de acuerdo con las normas generales y se asigna a territorio español en función de una proporción construida sobre la relación entre el número de empleados y de los activos materiales en territorio español (art. 29.5).

Respecto de esta cuota serán contribuyentes las entidades constitutivas, residentes en territorio español (art. 6.4), si bien las obligaciones inherentes a tal condición serán asumi- das por la entidad que tenga la consideración de sustituto del contribuyente.

3.11. El impuesto complementario adicional

En determinados supuestos, deberá ser calculado un nuevo tipo impositivo efectivo, res- pecto de un periodo impositivo anterior, en cuyo caso habrá de calcularse una nueva cuota del impuesto complementario, la cual tendrá la consideración de impuesto complementa- rio adicional, añadiéndose a la cuota del impuesto complementario del periodo impositivo (art. 30 en relación con el art. 24.4).

Los supuestos más significativos que darán lugar al cálculo de un nuevo tipo impositivo efectivo respecto de un periodo impositivo anterior serán aquellos en los que una entidad constitutiva realice una corrección en sus estados financieros (art. 21.1) o el impuesto co- rriente sobre el beneficio no sea satisfecho dentro de los tres años siguientes (art. 21.4), o bien el impuesto complementario nacional admisible de una jurisdicción extranjera no hu- biere sido satisfecho dentro de los cuatro periodos impositivos siguientes (art. 21.4).

3.12. Regímenes especiales

El título X de la Ley 7/2024 regula un conjunto de regímenes especiales:

- Reestructuración empresarial (arts. 35, 36 y 37).
- Negocios conjuntos (art. 38).
- Grupos multinacionales con múltiples entidades matrices (art. 39).
- Entidad matriz última transparente (art. 40).
- Entidad matriz última sujeta a un régimen de distribución de dividendos (art. 41).

- Sistemas tributarios de distribución admisibles (art. 42).
- Entidades de inversión y entidades de inversión de seguros (arts. 43, 44 y 45).
- Entidades constitutivas de propiedad minoritaria (art. 46).

3.12.1. Reestructuración empresarial

Las operaciones de reestructuración, tales como la fusión o la escisión, dan lugar a una reconfiguración del perímetro del grupo, y de ahí las reglas relativas al cómputo de la cifra de los 750 millones de euros, en cuanto determinante de la aplicación del impuesto complementario (art. 35).

El perímetro del grupo también puede variar a causa de la adquisición o transmisión de participaciones sobre entidades constitutivas, pudiendo la entidad que sale del mismo ganar la condición de entidad matriz última de un nuevo grupo. Estos movimientos afectan al perímetro del grupo (art. 36.1 a), a los resultados contables, a las ganancias y pérdidas admisibles e impuestos cubiertos (art. 36.1 b) y c), a la sustancia económica (art. 38.1 d) y a los activos y pasivos por impuesto diferido (art. 36.1 e) y f).

Las operaciones de reestructuración dan lugar a la transmisión de activos patrimoniales y, por ende, a la determinación de ganancias o pérdidas contablemente reflejadas que, sin embargo, podrán estar sujetas a un régimen de neutralidad fiscal en las jurisdicciones afectadas, lo que motiva un conjunto de reglas de adaptación de las magnitudes determinantes del tipo impositivo efectivo (art. 37). Así, la ganancia o pérdida derivada de la transmisión no formará parte de las ganancias o pérdidas admisibles (art. 37.3 a) y los activos transmitidos se valorarán por el valor en sede de la entidad constitutiva transmitente (art. 37.3 b).

3.12.2. Negocios conjuntos

En los negocios conjuntos, los resultados de la entidad concernida se reflejan en los estados contables consolidados por el método de puesta en equivalencia, situación esta que determina, bajo una participación de, al menos, el 50 %, que la cuota del grupo del negocio conjunto, calculada de acuerdo con las normas generales (art. 38.2 y 3), deba de minorarse en la parte atribuible a cada entidad cada entidad matriz del negocio conjunto (art. 38.4).

3.12.3. Grupos multinacionales con múltiples entidades matrices

Estos grupos se configuran sobre la base de un acuerdo concertado entre las entidades matrices últimas de dos o más grupos, sobre la base de una estructura indisoluble o de un pacto de doble cotización (art. 40.1) que, entre otros aspectos, definen el grupo de

consolidación contable (art. 40.3), respecto del cual tendrán la consideración de entidad matriz última las entidades matrices últimas concertadas (art. 40.4 y 5) a los efectos de aplicar el impuesto complementario (art. 40.5, 6 y 7).

3.12.4. Entidad matriz última transparente

Una entidad es transparente si sus resultados se atribuyen, a efectos fiscales, a los titulares de la participación sobre ella (art. 5.18).

En tal caso, las ganancias o pérdidas admisibles de la entidad transparente se reducirán, a condición de que las mismas tributen en sede de los titulares al 155 o más, en la proporción correspondiente a dicha atribución (art. 40.2) e igualmente se reducirán en esa proporción los impuestos cubiertos (art. 40.5).

3.12.5. Entidad matriz última sujeta a un régimen de deducibilidad fiscal de dividendos

En este régimen, los dividendos distribuidos se excluyen de las rentas sujetas al impuesto sobre beneficios establecido en la jurisdicción en la que radique la entidad matriz última (art. 41.1). En tal caso, las ganancias o pérdidas admisibles de la referida entidad se reducirán hasta cero en la cuantía de los dividendos repartidos en los 12 meses siguientes al periodo impositivo, y los impuestos cubiertos se reducirán en la misma proporción, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, señaladamente que los dividendos determinen una renta gravada en, al menos, el 15 % (art. 41.3.4 y 5).

La regla precedente es aplicable a cualquier otra entidad constitutiva, en cuanto radique en la misma jurisdicción de la entidad matriz última, igualmente sujeta a aquella (art. 41.6).

3.12.6. Sistemas de distribución admisibles

Un régimen tributario de distribución admisible es aquel que grava los beneficios únicamente cuando los mismos se distribuyan o se consideren distribuidos a los accionistas o cuando la sociedad incurra en determinados gastos no propios de su actividad, cuyo tipo impositivo sea igual o superior al 15 %, estando en vigor el 1 de julio de 2021 o anterior (art. 5.40).

En el contexto de este régimen, se podrá optar por incluir el importe del impuesto de presunta distribución en los impuestos cubiertos ajustados de la entidad constitutiva (art. 42).

3.12.7. Entidades de inversión y entidades de inversión de seguros

Son entidades de inversión las instituciones de inversión colectiva (art. 5.8).

Las instituciones de inversión colectiva que tengan la condición de entidad matriz última tendrán la consideración de entidades excluidas, de manera tal que no les resultará de aplicación el impuesto complementario (art. 7.1 a). Esta exclusión se extiende a las entidades participadas por las instituciones de inversión colectiva en, al menos, el 95 % cuyo objeto sea poseer activos o invertir en fondos a modo de actividades auxiliares (art. 7.1 b) o, al menos, en el 85 %, cuando sus beneficios procedan sustancialmente de dividendos o de ganancias o pérdidas de capital que estén excluidos del cálculo de las ganancias o pérdidas admisibles (art. 7.1 c). En consecuencia, esos conglomerados financieros escapan las tres modalidades del impuesto complementario, si bien su cifra de negocios será tomada en consideración a los efectos de determinar el importe de la correspondiente al grupo al que pertenezcan.

Las instituciones de inversión colectiva que no sean entidades matrices últimas no quedarán excluidas, pero su tipo impositivo efectivo se calculará por separado del tipo efectivo de la jurisdicción en la que radiquen (art. 43.3), tomando solamente en consideración los impuestos cubiertos y las ganancias y pérdidas admisibles en la parte atribuible al grupo multinacional o grupo nacional de gran magnitud (art. 43.4 y 5). De esta manera, el régimen fiscal especial al que habitualmente están sujetas las instituciones de inversión colectiva no contamina el tipo impositivo efectivo de la jurisdicción en la que radiquen.

Las entidades constitutivas titulares de las participaciones en una institución de inversión colectiva podrán optar por considerar a la institución de inversión colectiva como entidad transparente (art. 44) o por aplicar un método de distribución imponible (art. 45). Estas opciones implican, en síntesis, transferir los elementos determinantes del impuesto complementario desde la institución de inversión colectiva a las entidades constitutivas titulares de las participaciones.

Cuando la entidad titular de la participación sea residente en territorio español, la primera opción no procederá, por cuanto aquella no está sujeta a tributación por el valor razonable de la participación o con arreglo a un régimen similar, basado en las variaciones anuales del valor razonable (art. 44.2 a). La segunda sí procederá, por cuanto la entidad constitutiva titular de la participación tributará con ocasión de las distribuciones de resultados que efectúe la institución de inversión colectiva a un tipo impositivo igual o superior al 15 %.

3.12.8. Entidad constitutiva de propiedad minoritaria

El subgrupo de propiedad minoritaria está formado por una entidad matriz última de propiedad minoritaria y sus filiales de propiedad minoritaria, fijándose esta en el umbral de participación igual o inferior al 30 % (art. 46.1).

Este subgrupo se tratará como si fuere un grupo separado, de manera tal que los impuestos cubiertos ajustados y las ganancias o pérdidas admisibles de las entidades constitutivas del subgrupo se excluirán del cálculo del tipo impositivo efectivo del grupo (art. 46.2). La misma regla se aplicará respecto de la entidad constitutiva de propiedad minoritaria que no forme parte de un subgrupo (art. 46.3).

3.13. Los puertos seguros

En los siguientes supuestos, la cuota del impuesto complementario será cero, sea con carácter permanente o transitorio:

- Puertos seguros permanentes:
 - Exclusión *de minimis* (art. 33).
 - Existencia de un impuesto complementario nacional admisible (art. 34).
- Puertos seguros temporales:
 - Existencia de la declaración país por país (disp. trans. cuarta).
 - Concerniente al impuesto complementario secundario (disp. trans. sexta).

3.13.1. Exclusión *de minimis*

El impuesto complementario será cero en relación con una jurisdicción en la que las entidades constitutivas radicadas en la misma presenten magnitudes económicas de ingresos (inferior a 10 millones de euros de media) y beneficios (inferior a 1 millón de euros), esto es, de escasa cuantía (art. 33.1).

Este régimen es optativo, estando excluidas del mismo las entidades sin residencia y los fondos de inversión, cuyos ingresos y beneficios no se computarán a efectos de las magnitudes referenciadas (art. 33.5).

3.13.2. Existencia de un impuesto complementario nacional admisible

El impuesto complementario primario será cero respecto de las entidades constitutivas radicadas en jurisdicciones que hayan establecido un impuesto complementario nacional. Se distinguen dos casos:

- En relación con los Estados miembros, basta con que el impuesto complementario nacional se haya determinado de conformidad con las normas contables a las que ha de sujetarse la entidad matriz última o con las normas internacionales de información financiera (art. 34.1).
- En relación con las restantes jurisdicciones, será necesario que el impuesto complementario nacional garantice que el nivel impositivo efectivo cumpla las condiciones de un acuerdo internacional sobre puertos seguros (art. 34.2), entendiendo por tal un conjunto internacional de normas y condiciones aceptadas por todas las jurisdicciones (habrá de entender que participantes en el marco inclusivo), cuyo objetivo sea garantizar un puerto seguro (art. 34.4).

El marco inclusivo ha establecido un procedimiento, temporal, para identificar, en cada jurisdicción, la existencia y aplicación de un impuesto complementario nacional basado en la autoevaluación de las distintas jurisdicciones. Este procedimiento será sustituido por otro de carácter estable, fundamentado en la revisión entre iguales, similar al existente en relación con otras materias, como puede ser la concerniente a los regímenes fiscalmente privilegiados. Los resultados acceden a un registro mantenido y puesto al día por la OCDE⁵⁷. En la primera versión no aparece España, con toda probabilidad debido a que sobre la Ley del impuesto complementario todavía no había sido objeto de la revisión. La fidelidad de la Ley 7/2024 a la Directiva 2022/2523 y de esta a las reglas modelo garantizan el acceso de España al referido registro.

El puerto seguro más relevante es la existencia de un impuesto complementario nacional admisible. La experiencia de la forma en como las distintas jurisdicciones están estableciendo las reglas modelo apunta hacia una introducción generalizada del impuesto complementario nacional. Es lógico que así sea, pues de lo contrario se estaría propiciando la recaudación de otra jurisdicción, sin que los contribuyentes disfrutaren de ahorro fiscal alguno.

Desde esta perspectiva, la gestión del impuesto complementario se simplifica notablemente, al tiempo que se revela como la modalidad relevante el impuesto complementario nacional.

3.13.3. Existencia de la declaración país por país

Respecto de los periodos impositivos iniciados desde el 31 de diciembre de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2026, el impuesto complementario no se exigirá, bajo condición de

⁵⁷ OECD (2025). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy-Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), Central Record of Legislation with Transitional Qualified Status*.

presentación de la declaración país por país, en relación con las entidades radicadas en las jurisdicciones en las que se cumpla alguno de estos tres requisitos (disp. trans. cuarta.2):

- El importe de los ingresos brutos y del resultado antes del impuesto sobre los beneficios sea menor o igual a 10 millones de euros y a 1 millón de euros, respectivamente.
- El tipo impositivo efectivo simplificado sea igual o superior al 15 % (2023, 2024), 16 % (2025), 17 % (2026), entendiendo por tal el cociente de dividir, en relación con las entidades constitutivas radicadas en la misma jurisdicción, los impuestos cubiertos simplificados (gasto por impuesto sobre el beneficio, sin ajustar) entre el resultado, antes de impuestos, consignado en la información país por país.
- El resultado, antes de impuestos, consignado en la declaración país por país, en relación con las entidades constitutivas radicadas en la misma jurisdicción, sea igual o inferior a la exclusión por sustancia económica.

3.13.4. Impuesto complementario secundario

Respecto de los periodos impositivos que se inicien antes del 31 de diciembre de 2025 y finalicen antes del 31 de diciembre de 2026, el impuesto complementario secundario será cero cuando la entidad matriz última haya estado sujeta a un impuesto sobre el beneficio cuyo tipo impositivo nominal sea, al menos, del 20 %.

3.14. Regímenes transitorios

Las normas transitorias tienen por objeto regular las situaciones que se están desarrollando a la entrada en vigor de la nueva norma. Sin embargo, bajo ellas, también se vienen cobijando normas que establecen regímenes o modulaciones del régimen general que serán aplicables durante un tiempo limitado.

Son regímenes transitorios los siguientes:

- Periodo impositivo de transición (disp. trans. primera).
- Porcentajes de sustancia económica (disp. trans. segunda).
- Grupos en fase inicial (disp. trans. tercera).
- Declaraciones a presentar en el periodo de transición (disp. trans. quinta).

3.14.1. Periodo impositivo de transición

Es el primer periodo impositivo en el que se debe aplicar la Ley 7/2024, esto es, el primero que se inicie a partir del 31 de diciembre de 2023 (disp. final sexta), excepto si hubiere sido aplicable el puerto seguro de la declaración país por país, en cuyo caso lo será el primero en el que no resulte de aplicación el mismo (disp. trans. primera.1).

Regula la forma en cómo deben tomarse en consideración los activos y pasivos por impuesto diferido existentes en el periodo de transición, al tiempo que establece una norma cautelar, respecto de las transmisiones de activos entre entidades del grupo, realizadas una vez publicadas las reglas modelo (30 de noviembre de 2021).

3.14.2. Porcentajes de sustancia económica

El porcentaje del 5 %, previsto en el artículo 14, se alcanzará para los periodos impositivos que comiencen en 2033, ya que, para los anteriores, será del 10 % (gastos laborales) o del 8 % (activos materiales), decrecientes anualmente, hasta llegar a aquel.

3.14.3. Grupos en fase inicial

Los grupos en fase inicial de su actividad internacional (disp. trans. tercera.3) disfrutan de una moratoria de cinco años en relación con el impuesto complementario nacional, cuando la entidad matriz última sea una entidad excluida (disp. trans. tercera.1) y el impuesto complementario secundario (disp. trans. tercera.2).

3.14.4. Declaraciones en periodo impositivo de transición

El plazo de presentación de la declaración informativa y de la declaración tributaria se prorroga en tres meses para el periodo de transición.

3.15. Gestión del impuesto complementario

La gestión del impuesto complementario requiere la colaboración de tres actores, a saber, los contribuyentes o sus sustitutos, la administración tributaria de la jurisdicción en la que radiquen, en el caso, la española, y las jurisdicciones en las radiquen las entidades constitutivas.

Los contribuyentes o sus sustitutos son requeridos a presentar la declaración informativa (arts. 47 y 48), la declaración tributaria (art. 50) y la autoliquidación y pago de la cuota tributaria (art. 51).

La administración tributaria, a la vista de la declaración presentada, puede practicar una liquidación provisional (art. 52) y, naturalmente, la inspección tributaria realizar la pertinente comprobación (art. 53).

No se establecen, ni podrían establecerse, obligaciones sobre las jurisdicciones extranjeras, pero es evidente que la colaboración de las mismas resulta indispensable, en particular para realizar la evaluación de equivalencia (art. 54).

3.16. Evaluación de equivalencia

La existencia en una determinada jurisdicción de un régimen equivalente al impuesto complementario tiene importantes efectos, entre ellos, la no aplicación del impuesto complementario secundario. La equivalencia se configura a través de cuatro requisitos que, en su conjunto, reflejan los rasgos esenciales de la imposición complementaria (art. 54.1).

En particular, la cuestión de la equivalencia alcanza relevancia, tanto jurídica como política, en relación con el régimen *Global Intangible Lowed Tax Income* (GILTI). En efecto, si fuera declarada la equivalencia, los grupos norteamericanos quedarían al margen del impuesto complementario.

GILTI sujeta a tributación a las entidades, residentes en los Estados Unidos, respecto de las rentas de las entidades no residentes controladas, calificadas como rutinarias u ordinarias (*net income over a routine or ordinary return*), calculadas de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} &\text{Renta de la entidad no residente controlada o del grupo no residente controlado} \\ &(\text{net cfc tested income}) - \text{Renta rutinaria o procedente de los activos tangibles} \\ &(\text{net deemed tangible income}) = \text{Renta imputable (GILTI)} \end{aligned}$$

La renta rutinaria se calcula de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} &\text{Activos tangibles calificados/10 \% (qualified business assets) - intereses deducibles} \\ &(\text{deductible interest}) = \text{Renta rutinaria o procedente de los activos tangibles} \\ &(\text{net deemed tangible income}) \end{aligned}$$

Para 2018 y sucesivos, la imputación se reduce al 50 %, y en 2026 y sucesivos la imputación será del 62,5 %. Tiene la consideración de crédito de impuesto el 80 % del impuesto subyacente extranjero a cargo de la entidad no residente.

Se trata de un régimen jurídico más próximo al régimen de las sociedades extranjeras controladas o transparencia fiscal internacional que al impuesto complementario, pero que

presenta ciertos rasgos comunes, como son el afectar a grupos multinacionales o tener en cuenta la sustancia económica, si bien sin considerar el gasto laboral. Sin embargo, no garantiza un tipo efectivo mínimo del 15 %, aun cuando en buena parte de los supuestos podría alcanzarse el mismo.

3.17. El impuesto complementario en el contexto de las reglas modelo

El origen político del impuesto complementario hay que buscarlo en la percepción, ampliamente difundida, de que ciertos grandes grupos multinacionales estaban soportando una imposición efectiva muy reducida y, en todo caso, inferior a aquella que venían padeciendo las rentas del trabajo. Esa percepción saltó al primer plano de la política fiscal de la mano de los devastadores efectos económicos de la Gran Recesión. El G20/OCDE encabezó la tarea de configurar las propuestas fiscales en orden a remediar tal situación.

La primera respuesta fue el proyecto BEPS. Bajo la hipótesis de que la causa de la imposición efectiva reducida era el desplazamiento artificioso de rentas hacia jurisdicciones de baja tributación, se propusieron medidas para cercenarlo, tales como las normas barrera a la deducción de gastos financieros, la transparencia fiscal internacional, el control de los regímenes fiscales perjudiciales, el afinamiento de las reglas en materia de precios de transferencia y el reforzamiento de las normas antiabuso protectoras de la correcta aplicación de los convenios bilaterales para eliminar la doble imposición.

La segunda respuesta ha sido el proyecto GloBe, esto es, diseñar una arquitectura fiscal en orden a garantizar una tributación mínima suficiente de los grandes grupos multinacionales. Este objetivo podía alcanzarse mediante un abanico de técnicas tributarias, según que ese tipo fuera referido al grupo, a la jurisdicción o a cada entidad del grupo.

En las tres técnicas había de establecerse la relación entre los impuestos cubiertos y las ganancias o pérdidas, si bien en distinta forma y arrostrando la solución de problemas distintos.

Ciertamente, la referencia al grupo hubiera aliviado bastante esos problemas, por cuanto se contaría con la sólida base del resultado contable consolidado y, por ende, con la superación radical de todas las operaciones de desviación artificiosa de rentas, pero no los hubiera superado, pues quedaría viva la ardua tarea de identificar los impuestos cubiertos. Sin embargo, esta tarea también era susceptible de aligeramiento, si bien a costa de perder precisión, confiando a las normas contables admisibles tal tarea.

La referencia al grupo hubiera permitido, incluso, prescindir del tipo efectivo de gravamen. Simplemente, la entidad dominante vendría obligada a tributar sobre una base

imponible construida sobre el núcleo del resultado contable consolidado al tipo nominal de gravamen de su jurisdicción, del que se deducirían, por el método de imputación ordinaria, los impuestos sobre los beneficios devengados en las distintas jurisdicciones.

Sin embargo, la referencia al grupo fallaría cuando la entidad dominante se hallare ubicada en una jurisdicción de baja tributación. Para superar esa deficiencia sería necesario un compromiso internacional respecto de un tipo impositivo nominal nacional mínimo. En cierto modo, el tipo mínimo del 15 % del pilar II podría ser el primer peldaño para alcanzar ese compromiso.

La referencia a cada entidad hubiera podido sustanciarse mediante la transparencia fiscal internacional ampliada, esto es, sujetando a imputación la totalidad de la renta, pasada por el tamiz de las normas fiscales nacionales de la entidad que ostentare el control. Esta técnica hubiera permitido prescindir del tipo efectivo de gravamen a condición de que se alcanzara un compromiso internacional sobre tipo impositivo nacional mínimo y respecto de normas armonizadas relativas a la determinación de la renta sujeta a imputación, preferiblemente, sobre el núcleo del resultado contable individual determinado según normas de contabilidad admisibles.

En fin, la referencia al grupo obligaría a establecer un impuesto sobre el beneficio consolidado, junto a la imposición ordinaria sobre el beneficio de la jurisdicción de la entidad dominante del grupo multinacional, en tanto que la referencia a la entidad solamente requeriría ampliar las normas sobre transparencia fiscal internacional, si bien en los dos supuestos se precisarían acuerdos internacionales sobre el tipo nominal de gravamen de la jurisdicción de la entidad dominante o controladora y sobre la determinación de la base imponible consolidada o de la sujeta a imputación.

La referencia a la jurisdicción ha requerido, bien se ha visto, un compromiso sobre el tipo de gravamen mínimo aceptable, esto es, el 15 %, pero sin efecto inmediato sobre el tipo nominal de gravamen de los impuestos sobre los beneficios nacionales, así como sobre las ganancias y pérdidas admisibles, pero sin efecto inmediato sobre la base imponible de los impuestos nacionales sobre los beneficios. De todo ello se ha derivado el establecimiento de tres impuestos, uno de los cuales, el impuesto complementario nacional, implica una suerte de embridamiento de la imposición sobre los beneficios nacional, en cuanto la misma sea permisiva.

En suma, el objetivo político de garantizar una tributación mínima de los grupos nacionales, enfocado a nivel de la jurisdicción, está afectado por notables complejidades y, por ende, el postulado de simplicidad en la imposición queda absolutamente preterido, con todo lo que ello implica en relación con la seguridad jurídica. Sin embargo, las arquitecturas fiscales alternativas también estaban cargadas de problemas.

En rigor, la superación de todos estos problemas requeriría un compromiso internacional de armonización mundial de la imposición sobre el beneficio de las entidades. Esto es, una base imponible común, una horquilla moderada sobre el tipo nominal de gravamen y la supresión de incentivos y privilegios fiscales. La Unión Europea ha logrado esa configuración en el impuesto sobre el valor añadido.

Seguramente se esté todavía muy lejos de ese marco, pero las reglas modelo contienen el germen de la armonización. En efecto, las reglas previstas en el artículo 3.1 y 2 definen una magnitud que bien podría ser la base imponible de un impuesto sobre sociedades armonizado a nivel mundial. Se notará el papel central del resultado contable y, consecuentemente, de las normas de contabilidad admisibles.

La indiscutible complejidad de las reglas modelo y, por ende, del impuesto complementario, así como algunas inconsistencias en la exclusión por sustancia económica y, en fin, las dificultades de interpretar unos textos jurídicos redactados en términos distintos de los habituales no debieran ocultar algunos de sus virtuosos efectos.

En primer lugar, podrán morigerar la competencia fiscal, instrumentada mediante incentivos y regímenes fiscales privilegiados o tipo nominal de gravamen muy bajo, destinados a atraer inversiones. Se objetará que ello merma la libertad de los diseñadores nacionales de la política fiscal, pero, más bien, la fortalece, por cuanto debilita la restricción que sobre ellos ejerce la competencia fiscal. La extensión del impuesto complementario nacional reducirá la potencia de los incentivos fiscales y de los regímenes fiscales privilegiados, al tiempo que pondrá un suelo al descenso del tipo nominal de gravamen, lo que allana el camino hacia una hipotética, y deseable, armonización internacional.

En segundo lugar, proporcionan una metodología rigurosa para determinar el tipo efectivo de gravamen. No es un mérito menor, habida cuenta de la utilización poco rigurosa que, desde ciertas instancias, se ha venido utilizando del tipo efectivo de la imposición sobre el beneficio.

En tercer lugar, dan una respuesta, internacionalmente consensuada, a la alarma social suscitada a raíz de las informaciones concernientes a la tributación de ciertos grupos multinacionales, señaladamente, en el ámbito de la economía digital y de las telecomunicaciones.

En cuarto lugar, en cuanto en su elaboración han participado, formalmente en pie de igualdad, más de 140 jurisdicciones, han fomentado la cooperación entre ellas, absolutamente necesaria para una gestión eficaz de la imposición sobre el beneficio.

En quinto lugar, han abierto la vía hacia un amplio proceso de armonización internacional de la imposición sobre el beneficio.

Sin embargo, la geopolítica no está acompañando.

En el programa fiscal de la candidatura del hoy presidente Trump se proponía bajar el tipo nominal de gravamen del impuesto sobre sociedades desde el 21 al 15 %. El descenso de recaudación sería notable. Se especula que sería cubierto por la elevación de los aranceles. La conjunción de las dos medidas estaría dirigida a atraer entidades a los Estados Unidos. Se trataría de una competencia fiscal extremadamente dura que, al tiempo, supondría un notable escollo para la implantación del pilar II, reglas modelo.

Los vientos trasatlánticos no soplan favorables al pilar II, reglas modelo⁵⁸. Su fracaso sería un lamentable paso atrás.

Eduardo Sanz Gadea. Licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas. Graduado en Ciencias Políticas. Inspector de Hacienda del Estado. Subdirector general de Impuestos sobre las Personas Jurídicas. Jefe de la Oficina Técnica de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes. Doctor *honoris causa* UDIMA. Ha participado como ponente en cursos, seminarios y másteres impartidos por diversos centros oficiales (universidades y administraciones), así como en asociaciones y centros privados en las materias anteriormente indicadas, pero especialmente en materia del impuesto sobre sociedades.

⁵⁸ The White House (20 de enero de 2025). *The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal (Global Tax Deal)*.



Novedades en la normativa sobre impuestos cedidos y gestionados por las comunidades autónomas

Óscar Alcalde Barrero

Inspector de Hacienda de la Comunidad de Madrid (España)

Extracto

Se abordan las novedades normativas introducidas en los impuestos cedidos a las comunidades autónomas de gestión autonómica (impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones y donaciones e impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) desde el segundo semestre del ejercicio 2024, delimitando si los efectos se producen en el ejercicio 2024 o en el año 2025.

Palabras clave: novedades; impuestos cedidos; comunidades autónomas.

Recibido: 09-04-2025 / Aceptado: 10-04-2025 / Publicado: 05-06-2025

Cómo citar: Alcalde Barrero, Ó. (2025). Novedades en la normativa sobre impuestos cedidos y gestionados por las comunidades autónomas. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 74-109. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24449>

New regulations on transferred and managed taxes by the autonomous communities

Óscar Alcalde Barrero

Abstract

This paper addresses the new regulations introduced in the transferred taxes to the autonomous communities under regional management (wealth tax, inheritance and gift tax, and tax on property transfers and documented legal acts) since the second half of fiscal year 2024, determining whether the effects will occur in fiscal year 2024 or 2025.

Keywords: new regulations; transferred taxes; autonomous communities.

Received: 09-04-2025 / Accepted: 10-04-2025 / Published: 05-06-2025

Citation: Alcalde Barrero, Ó. (2025). Novedades en la normativa sobre impuestos cedidos y gestionados por las comunidades autónomas. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 74-109. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24449>



Sumario

1. Introducción
2. Normativa estatal
 - 2.1. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
3. Normativa autonómica
 - 3.1. Andalucía
 - 3.1.1. Impuesto sobre el patrimonio
 - 3.1.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
 - 3.2. Aragón
 - 3.3. Asturias
 - 3.3.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones
 - 3.3.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
 - 3.4. Baleares
 - 3.5. Canarias
 - 3.6. Cantabria
 - 3.6.1. Impuesto sobre el patrimonio
 - 3.6.2. Impuesto sobre sucesiones y donaciones
 - 3.6.3. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
 - 3.7. Castilla-La Mancha
 - 3.8. Castilla y León
 - 3.9. Cataluña
 - 3.9.1. Impuesto sobre el patrimonio
 - 3.9.2. Impuesto sobre sucesiones y donaciones
 - 3.9.3. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
 - 3.10. Extremadura
 - 3.10.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones
 - 3.10.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
 - 3.11. Galicia
 - 3.11.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones
 - 3.11.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

3.12. La Rioja

3.12.1. Impuesto sobre el patrimonio

3.12.2. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

3.12.3. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

3.13. Comunidad de Madrid

3.13.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

3.13.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

3.14. Región de Murcia

3.15. Comunidad Valenciana

3.15.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

3.15.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

3.16. Territorios forales

3.16.1. Vizcaya

3.16.2. Álava

3.16.3. Guipúzcoa

3.16.4. Navarra

1. Introducción

Los impuestos sobre el patrimonio, sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados son impuestos estatales cedidos a las comunidades autónomas, las cuales, además de ejercer competencias de gestión, inspección y recaudación, disponen de competencias normativas que pueden modular lo establecido en la normativa estatal de los citados impuestos.

Concretamente, es la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, la que establece las competencias normativas de las comunidades autónomas en los impuestos cedidos que gestionan.

Así, en el ámbito del impuesto sobre el patrimonio, conforme al artículo 47 de la citada norma, pueden regular el mínimo exento, el tipo de gravamen y las deducciones y bonificaciones.

En el ámbito del impuesto sobre sucesiones y donaciones, de acuerdo con el artículo 48 de la mencionada ley, pueden mejorar las reducciones estatales y crear reducciones propias, regular la tarifa del impuesto, las cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente y las deducciones y bonificaciones.

En relación con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, pueden regular, conforme al artículo 49, los tipos de gravamen en relación con la modalidad transmisiones patrimoniales onerosas, relativos a las concesiones administrativas, la transmisión de bienes muebles e inmuebles y la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre muebles e inmuebles, excepto los derechos reales de garantía y el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles.

En relación con la modalidad actos jurídicos documentados, las comunidades autónomas pueden regular el tipo de gravamen de los documentos notariales.

Por último, las comunidades autónomas pueden establecer deducciones y bonificaciones, que solo podrán afectar a los actos y documentos sobre los que las comunidades autónomas pueden ejercer capacidad normativa en materia de tipos de gravamen, de acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores.

La modificación de la normativa estatal está siendo testimonial en los últimos años, y son fundamentalmente las comunidades autónomas las que están legislando en relación con estos impuestos en uso de su capacidad normativa.

A continuación, procedemos a repasar las principales novedades normativas en los tres impuestos aprobadas desde el segundo semestre de 2024, delimitando las normas que surten efectos desde el propio ejercicio 2024 y las que tienen efecto a partir del ejercicio 2025.

También realizaremos una sucinta referencia a los proyectos de ley en curso que, por su especial relevancia, merecen mencionarse a pesar de no estar aún aprobados.

Por lo que se refiere a los territorios forales (País Vasco y Navarra), estos impuestos son concertados o convenidos de normativa autónoma, por lo que se rigen íntegramente por la normativa aprobada por estos territorios. También haremos breve referencia a las modificaciones aprobadas.

2. Normativa estatal

2.1. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

La disposición final segunda del Real Decreto-Ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la depresión aislada en niveles altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, añade un nuevo número 36 al artículo 45 I) B), que regula las exenciones «objetivas» del impuesto.

Así, estarán exentas las escrituras de formalización de las moratorias de préstamos y créditos hipotecarios o sin garantía hipotecaria que se produzcan en aplicación de la suspensión de las obligaciones de pago de intereses y principal conforme a los artículos 31 a 40 del citado real decreto-ley.

3. Normativa autonómica

3.1. Andalucía

3.1.1. Impuesto sobre el patrimonio

El apartado cuatro de la disposición final quinta de la Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, modifica la normativa vigente hasta ese momento, la cual permitía al contribuyente del impuesto sobre el patrimonio que estuviera sujeto efectivamente al impuesto temporal de solidaridad de las

grandes fortunas optar por aplicar la bonificación del 100 % en la cuota del impuesto sobre el patrimonio (en cuyo caso, venía obligado a ingresar la cuota correspondiente al impuesto estatal) o aplicar una bonificación variable determinada por la diferencia, si la hubiere, entre la total cuota íntegra del propio impuesto, una vez aplicado el límite conjunto establecido en el artículo 31 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre el patrimonio, y, en su caso, la total cuota íntegra que correspondería al impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, una vez aplicado el límite conjunto establecido en el artículo 3.doce de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre (en este supuesto se ingresaba la cuota correspondiente en el impuesto sobre el patrimonio, no produciéndose ingreso en el impuesto estatal al ingresarse en el impuesto sobre el patrimonio lo que se debía haber ingresado en el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas).

Sin embargo, el legislador andaluz ha decidido suprimir esta opción, modificando la disposición transitoria quinta, relativa al impuesto sobre el patrimonio, de la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de tributos cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableciendo que mientras esté vigente el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas:

1. Queda sin efecto la escala de gravamen establecida en el artículo 25 de esta ley.
2. No será aplicable la bonificación general establecida en el artículo 25 bis de esta ley. En su lugar, el contribuyente podrá aplicar en la cuota resultante del impuesto sobre el patrimonio una bonificación determinada por la diferencia, si la hubiere, entre la total cuota íntegra del propio impuesto, una vez aplicado el límite conjunto establecido en el artículo 31 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, y, en su caso, la total cuota íntegra que correspondería al impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, una vez aplicado el límite conjunto establecido en el artículo 3. Doce de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre.

Esta disposición tiene entrada en vigor en el propio ejercicio 2024 (declaraciones del impuesto sobre el patrimonio en 2025), tal y como establece la disposición final undécima de la mencionada Ley 7/2024, de 23 de diciembre.

3.1.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

El Decreto-Ley 8/2024, de 5 de diciembre, por el que se adoptan con carácter urgente medidas de agilización de pagos y de apoyo fiscal por los daños producidos en la Comunidad Autónoma de Andalucía por las depresiones aisladas en niveles altos (DANA) entre el 29 de octubre y el 15 de noviembre de 2024 y se modifica el texto refundido de la Ley andaluza de universidades, aprobado por Decreto legislativo 1/2013, de 8 de febrero, adopta medidas urgentes en respuesta a los daños causados por las depresiones aisladas en niveles altos (DANA) que afectaron a Andalucía entre el 29 de octubre y el 15 de noviembre de 2024.

Tiene como entrada en vigor el día 6 de diciembre de 2024.

Entre las medidas adoptadas, una de ellas es de carácter fiscal, y consiste en el establecimiento de un tipo del 0 % en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para la adquisición de vehículos que sustituyan los dañados por las inundaciones.

Para beneficiarse de esta medida, deben cumplirse los requisitos siguientes:

- El vehículo adquirido debe reemplazar a otro que haya sufrido daños irreparables debido a las inundaciones y haya sido dado de baja definitiva en el Registro General de Vehículos de la Dirección General de Tráfico.
- El vehículo dañado no debe haber sido dado de baja antes de los daños por la DANA ni estar embargado por una Administración pública.
- El comprador del nuevo vehículo debe ser el titular del vehículo dañado.
- El impuesto debe devengarse entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025, ambos inclusive.
- El sujeto pasivo debe presentar una declaración responsable junto con la autoliquidación del impuesto, confirmando que cumple con todos los requisitos anteriores.
- El beneficio es aplicable a vehículos adquiridos para reemplazar a los dañados en los municipios afectados:
 - Acuerdo de 5 de noviembre de 2024: Declaración de situación excepcional en los municipios afectados por la DANA entre el 29 de octubre y el 3 de noviembre de 2024.
 - Ampliación de desastre natural: Mediante el Acuerdo de 12 de noviembre de 2024, se amplía la declaración de desastre natural a otras áreas afectadas por el mismo fenómeno.
 - Declaraciones adicionales:
 - Acuerdo de 26 de noviembre de 2024: Declara la situación excepcional para localidades perjudicadas por inundaciones del 11 al 15 de noviembre de 2024.
 - Acuerdo de 3 de diciembre de 2024: Amplía la lista de entidades locales afectadas.
- Este tipo de gravamen se aplicará a todos los vehículos contemplados en el anexo II del Reglamento general de vehículos aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, o normativa que lo sustituya.

3.2. Aragón

Para el año 2025 no ha aprobado ninguna disposición que introduzca o modifique la normativa relativa los impuestos estatales cedidos.

3.3. Asturias

3.3.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

La Ley del Principado de Asturias 8/2024, de 27 de diciembre, de presupuestos generales para 2025, modifica el texto refundido de las disposiciones legales en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo del Principado de Asturias 2/2014, de 22 de octubre, en relación con las reducciones por adquisición *mortis causa* e *inter vivos* de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades, ampliando el ámbito subjetivo de aplicación de las mismas a parientes colaterales, por consanguinidad hasta el cuarto grado del causante o donante (actualmente, estas reducciones se aplican a las adquisiciones *mortis causa* e *inter vivos* realizadas por el cónyuge, descendientes o adoptados, ascendientes o adoptantes y colaterales, por consanguinidad, hasta el tercer grado).

Adicionalmente, se establece que, cuando no existan descendientes o adoptados, la reducción por adquisición *mortis causa* de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades aplicable a los adquirentes del cuarto grado será del 99 % y que, en este supuesto, el plazo de mantenimiento de la adquisición en el patrimonio del adquirente será de 10 años (la entrada en vigor de esta medida se producirá el 1 de enero de 2026).

3.3.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

La Ley de presupuestos generales para 2025 mencionada anteriormente establece las siguientes medidas:

- Se extiende el ámbito de aplicación del tipo de gravamen reducido aplicable a la adquisición de vivienda habitual en zonas rurales en riesgo de despoblación y a la adquisición de vivienda habitual por jóvenes, familias numerosas, familias monoparentales y mujeres víctimas de violencia de género a las adquisiciones de vivienda habitual realizadas por familias monoparentales y se determina la aplicación de los mismos tipos a los anexos adquiridos conjuntamente con la vivienda con el límite máximo de un trastero y dos plazas de garaje por vivienda.
- Se aprueban sendas deducciones del 100 % aplicables a las modalidades transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados cuando el

obligado al pago del impuesto sea una empresa pública del Principado de Asturias y el hecho imponible tenga origen en el desarrollo de políticas públicas, siendo necesaria la aportación de certificado emitido por la consejería a la que esté adscrita la empresa pública acreditativo de que el hecho imponible se ha generado como consecuencia del desarrollo de una política pública.

3.4. Baleares

Para el año 2025 no ha aprobado ninguna disposición que introduzca o modifique la normativa relativa a los impuestos estatales cedidos.

3.5. Canarias

Para el año 2025 no ha aprobado ninguna disposición que introduzca o modifique la normativa relativa a los impuestos estatales cedidos.

3.6. Cantabria

3.6.1. Impuesto sobre el patrimonio

La regulación vigente en Cantabria para el devengo del impuesto producido en 2023 (declaración de 2024) era la siguiente:

- Se aprueba una nueva bonificación del 100 % de la cuota de este impuesto, aplicable con posterioridad a las deducciones y bonificaciones reguladas por la normativa del Estado.
- No obstante, la anterior bonificación no será de aplicación cuando el patrimonio neto del sujeto pasivo sea superior a 3.000.000 de euros una vez descontado el mínimo exento de 700.000 euros y su mera tenencia constituya el hecho imponible de un impuesto estatal.

El artículo 3.8 de la Ley 3/2024, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modifica la disposición adicional tercera del Decreto legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado, estableciendo lo siguiente:

- La bonificación prevista en el artículo 4 bis no será de aplicación cuando el patrimonio neto del sujeto pasivo sea superior a 3.000.000 de euros una vez

descontado el mínimo exento de 700.000 euros, mientras esté vigente el impuesto temporal de solidaridad de grandes fortunas.

- En su lugar, el contribuyente podrá aplicar una bonificación autonómica determinada por la diferencia, si la hubiere, entre la total cuota íntegra del propio impuesto, una vez aplicado el límite conjunto establecido en el artículo 31 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, y la total cuota íntegra correspondiente al impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, una vez aplicado el límite conjunto establecido en el artículo 3.doce de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre.

Téngase en cuenta que esta modificación produce efectos el 30 de diciembre de 2024, según establece la disposición final segunda de la citada ley, por lo que será aplicable a las declaraciones del impuesto sobre el patrimonio correspondientes al ejercicio 2024 (declaraciones realizadas en 2025).

Por tanto, se establece una regulación similar a la iniciada por la aprobación de la bonificación variable por la Comunidad de Madrid, y adoptada también por Andalucía y La Rioja.

3.6.2. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

El artículo 3.5 de la Ley 3/2024, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modifica el Decreto legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado, en relación con la mejora de la reducción estatal por adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual, y reduce el requisito de mantenimiento de la adquisición a cinco años, salvo que falleciera el adquirente dentro de dicho plazo.

Esta disposición entra en vigor el 1 de enero de 2025.

3.6.3. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

A) Transmisiones patrimoniales onerosas

El artículo 3.6 de la Ley 3/2024, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modifica el Decreto legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado, en relación con los tipos de gravamen aplicables a la transmisión onerosa de bienes muebles (el tipo general establecido es el 6 %).

Se establecen las siguientes cuotas fijas aplicables en la transmisión de ciclomotores y motocicletas durante el primer año posterior a su matriculación:

- Gasolina:

Cilindrada	Cuota fija (euros)
Hasta 50 c. c.	48
De 50,01 a 75 c. c.	60
De 75,01 a 125 c. c.	84
De 125,01 a 150 c. c.	90
De 150,01 a 200 c. c.	102
De 200,01 a 250 c. c.	120
De 250,01 a 350 c. c.	168
De 350,01 a 450 c. c.	210
De 450,01 a 550 c. c.	234
De 550,01 a 750 c. c.	384
De 750,01 a 1.000 c. c.	576
De 1.000,01 a 1.200 c. c.	726
De 1.200,01 y superior cilindrada	918

- Eléctricos:

Cilindrada	Cuota fija (euros)
Hasta 2 kW 2,71 CV	66
De 2,01 kW 2,71 CV a 4 kW 5,4 CV	90
De 4,01 kW 5,41 CV a 6 kW 8,2 CV	120
De 6,01 kW 8,20 CV a 9 kW 12 CV	150
De 9,01 kW 12,01 CV a 12 kW 16 CV	180
De 12,01 kW 16,01 CV a 15 kW 20 CV	210
De 15,01 kW 20,01 CV a 20 kW 27 CV	240
De 20,01 kW 27,01 CV a 25 kW 34 CV	270
De 25,01 kW 34,01 CV a 30 kW 41 CV	342
De 30,01 kW 41,01 CV a 40 kW 54 CV	510
De 40,01 kW 54,01 CV a 55 kW 75 CV	720
De 55,01 kW 75,01 CV a 75 kW 102 CV	870
De 75,01 kW 102,01 CV a 90 kW 122 CV	1.107
De 90,01 kW 122,01 CV y superior potencia	1.200

Esta disposición entra en vigor el 1 de enero de 2025.



B) Actos jurídicos documentados

El artículo 3.7 de la Ley 3/2024, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modifica el Decreto legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado, en relación con los tipos de gravamen reducidos en esta modalidad, y establece la aplicación del límite de 300.000 euros del valor de la vivienda para aplicar los tipos reducidos previstos en la normativa autonómica (el exceso tributa al tipo general) y suprime la referencia al tipo de gravamen del 2 % aplicable en las primeras copias de escrituras donde se recoja de manera expresa la renuncia a la exención del impuesto sobre el valor añadido, que no es un tipo reducido, sino incrementado.

3.7. Castilla-La Mancha

Para el año 2025 no ha aprobado ninguna disposición que introduzca o modifique la normativa relativa a los impuestos estatales cedidos.

3.8. Castilla y León

Para el año 2025 no ha aprobado ninguna disposición que introduzca o modifique la normativa relativa a los impuestos estatales cedidos.

3.9. Cataluña

3.9.1. Impuesto sobre el patrimonio

El Decreto-Ley 10/2024, de 26 de noviembre, de medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre el patrimonio, establece la siguiente tarifa del impuesto aplicable durante la vigencia del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas:

Base liquidable Hasta (euros)	Cuota íntegra (euros)	Resto base liquidable Hasta (euros)	Tipo aplicable Porcentaje (%)
0,00	0,00	167.129,45	0,210
167.129,45	350,97	167.123,43	0,315
334.252,88	877,41	334.246,87	0,525
668.499,75	2.632,21	668.500,00	0,945
1.336.999,75	8.949,54	1.336.999,26	1,365
2.673.999,01	27.199,58	2.673.999,02	1,785
5.347.998,03	74.930,46	5.347.998,03	2,205
10.695.996,06	192.853,82	9.304.003,94	2,750
20.000.000,00	448.713,93	En adelante	3,480

Esta tarifa se aprobó inicialmente mediante el Decreto-Ley 16/2022, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre el patrimonio, pero con una vigencia limitada a los dos primeros ejercicios que se devengasen a partir de la entrada en vigor del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas (2022 y 2023), por lo que ahora se prorroga la escala del impuesto sobre el patrimonio mientras está vigente el citado impuesto.

3.9.2. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

El Decreto Ley 5/2025, de 25 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, de gastos de personal y otras administrativas, modifica el Código Tributario de Cataluña y establece, por un lado, la creación de la reducción por la donación de una vivienda que tiene que constituir la vivienda habitual o por la donación de dinero destinado a la adquisición de esta vivienda habitual a favor de víctimas de violencia machista. La reducción será del 95 % del valor de la vivienda o el importe donado, con una reducción máxima de 100.000 euros, límite que se fija en 200.000 euros para las donatarias que tengan un grado de discapacidad igual o superior al 65 % o con algún hijo o hija menor a cargo. También se aplica la reducción en el caso de que la donación sea de un terreno o de dinero para adquirirlo para que, en ambos casos, la descendiente construya su primera vivienda habitual.

Los requisitos para la aplicación de la reducción son los siguientes:

- La condición de víctima de violencia machista en el ámbito de la pareja se acredita por alguno de los medios de prueba establecidos en la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.
- La adquisición de la vivienda debe obedecer a la necesidad de cambio de domicilio de la persona víctima de violencia machista y producirse como consecuencia de esta circunstancia.
- La donación se debe formalizar en escritura pública, en la que se debe hacer constar de manera expresa la finalidad, en cada caso, de la donación:
 - Que la vivienda constituirá la vivienda habitual del donatario.
 - Que el terreno se destinará a la construcción de esta vivienda habitual.
 - Que el dinero recibido se destinará a la adquisición del terreno o de la vivienda habitual del donatario. En el caso de donación dineraria, la escritura pública debe otorgarse en el plazo de un mes, a contar desde la entrega del dinero.
- La suma general de las bases imponibles y del ahorro de la última declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas presentada por la donataria no puede ser superior, restando los mínimos personal y familiar, a 36.000 euros.

- En el caso de donaciones de dinero, la donataria debe adquirir la vivienda en el plazo de seis meses, a contar de la fecha de la donación o, si hay sucesivas, a contar de la fecha de la primera donación.
- Al efecto de la aplicación de la reducción se debe estar a lo establecido en las letras a), b), c) y d) del apartado 2 del artículo 632-21.
- Esta reducción se entiende concedida con carácter provisional y queda condicionada al cumplimiento de los requisitos temporales establecidos.
- En el caso de incumplimiento de los requisitos a los que está condicionada la aplicación de esta reducción, el sujeto pasivo debe presentar e ingresar, en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de la fecha en que se produjo el incumplimiento, la autoliquidación correspondiente por la parte del impuesto que haya dejado de ingresar como consecuencia de la reducción aplicada, junto con los intereses de demora que se hayan devengado.

Por otro lado, se establece una bonificación del 99 % de la cuota del impuesto sobre sucesiones en las adquisiciones por causa de muerte para los descendientes y los ascendientes consanguíneos de una causante víctima de violencia machista que haya muerto como consecuencia de actos derivados de esta violencia.

Por último, respecto a la reducción vigente para la donación de dinero a los descendientes para la adquisición de su primera vivienda habitual, se amplía el plazo para adquirirla y pasa de tres a seis meses.

3.9.3. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

El Decreto Ley 5/2025, de 25 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, de gastos de personal y otras administrativas, redacta de nuevo el artículo 641-1 del libro sexto del Código Tributario de Cataluña, relativo a los tributos cedidos, con la modificación de algunos de sus apartados y la introducción de otros.

El decreto ley entra en vigor el día siguiente a su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, sin perjuicio de las fechas específicas de entrada en vigor que fijan determinados preceptos del articulado con relación a algunas modificaciones legislativas que contiene.

En primer lugar, se modifica la tarifa que grava la transmisión de inmuebles y la constitución y la cesión de derechos reales que recaigan, que pasa de dos a cuatro tramos de base imponible (anteriormente, los tipos eran del 10 y 11 % a partir de 1.000.000 de euros de base).

La transmisión de inmuebles y la constitución y la cesión de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles, salvo los derechos reales de garantía, tributa al tipo medio que resulta de aplicar la tarifa siguiente establecida en función del valor del inmueble:

Valor total del inmueble Desde (euros)	Cuota íntegra (euros)	Resto valor Hasta (euros)	Tipo aplicable (%)
0,00	0,00	600.000,00	10
600.000,00	60.000,00	300.000,00	11
900.000,00	93.000,00	600.000,00	12
1.500.000,00	165.000,00	En adelante	13

La segunda medida la constituye la fijación de un tipo del 20 % por la adquisición de viviendas por parte de grandes tenedores, ya sean personas físicas o personas jurídicas. Este tipo incrementado también resulta aplicable en la transmisión de un edificio entero de viviendas a favor de una persona física o jurídica.

Tiene la consideración de vivienda tanto la vivienda como un trastero y hasta dos plazas de aparcamiento que hayan sido adquiridos simultáneamente en unidad de acto o estén situados en el mismo edificio o complejo urbanístico, y siempre que, en ambos casos, en el momento de la adquisición se encuentren a disposición del transmitente, sin haber sido cedidos a terceras personas.

Al efecto de la aplicación de este tipo de gravamen:

- Se considera gran tenedor la persona física o jurídica que sea propietaria de más de 10 inmuebles de uso residencial o con una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial situados en Cataluña. También tiene esta consideración la persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la zona de mercado residencial tensionado declarada por la Generalitat de Cataluña. En el cómputo no se incluyen ni los garajes ni los trasteros.
- Se excluyen de este tipo de gravamen las transmisiones siguientes:
 - Cuando el adquirente sea un promotor social de acuerdo con el artículo 51.2 de la Ley 18/2007, del 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, o una entidad privada sin ánimo de lucro que provea de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.
 - Las adquisiciones de inmuebles destinadas a la sede social o centro de trabajo del gran tenedor definido en el anterior punto.

Además, en el ámbito de las políticas de vivienda, se aprueba una bonificación del 50 % de la cuota para las transmisiones de edificios de oficinas o de edificios de estructura no finalizada para su transformación en viviendas en régimen de protección oficial.

En el ámbito de los tipos reducidos, y como medida dirigida a las víctimas de violencia machista, se establece que puedan aplicarse un tipo del 5 % en la adquisición de la vivienda habitual.

Además, se eleva hasta los 35 años (ahora 32) el requisito de edad previsto para los jóvenes que adquieren su vivienda habitual para poder aplicarse el tipo del 5 % en transmisiones patrimoniales onerosas vigente.

A su vez, en la transmisión de bienes muebles, y como estímulo para la renovación del parque automovilístico, se aprueba un tipo del 0 % para las transmisiones de vehículos con el distintivo ambiental de «cero emisiones».

En cuanto al régimen de beneficios fiscales, y en el ámbito de la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas, se aprueban tres nuevas bonificaciones: por una parte, una bonificación del 100 % por la transmisión de obras de arte y antigüedades en aquellos supuestos en los que el adquirente es un empresario dedicado habitualmente a su compraventa y los adquiere para su reventa y los vende en el plazo de un año; por otra, se establece una bonificación del 100 % de la cuota para las cooperativas de vivienda que cumplan los requisitos del artículo 144 de la Ley 12/2015, del 9 de julio, de cooperativas, para ser consideradas entidades sin ánimo de lucro. Y, finalmente, una bonificación del 50 % para la transmisión de inmuebles que tengan que constituir la sede social o centro de trabajo de empresas o negocios profesionales.

En la modalidad de actos jurídicos documentados, se aprueba una bonificación del 100 % del impuesto que grava la escritura pública que documenta la transmisión sujeta al impuesto sobre el valor añadido de una vivienda que tiene que constituir la vivienda habitual del contribuyente.

Por último, se eleva hasta el 3,5 % el tipo de actos jurídicos documentados que grava los documentos en los que se ha renunciado a la exención en el impuesto sobre el valor añadido.

Acompañando las dos bonificaciones mencionadas anteriormente para las transmisiones de inmuebles destinados a la construcción de viviendas o a la ubicación de sedes o centros de trabajo, respectivamente, se aprueban paralelamente sendas bonificaciones del 50 % en la cuota gradual de actos jurídicos documentados para el caso de que las operaciones mencionadas estén sujetas al IVA.

Cierra este capítulo la reintroducción de la bonificación en la modalidad de actos jurídicos documentados de las escrituras públicas de constitución en régimen de propiedad

horizontal por parcelas que fue aprobada en la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. Esta bonificación es aplicable a los hechos imponibles que se devenguen hasta el 31 de diciembre de 2027.

3.10. Extremadura

3.10.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

La Ley 1/2025, de 3 de abril, de medidas fiscales urgentes en materia tributaria, realiza las siguientes modificaciones en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo 1/2018, de 10 de abril.

A) Beneficios fiscales a las personas con especial vinculación

Se crea el Registro Autonómico de Personas con Especial Vinculación, que se integrará en la dirección general con competencias en la aplicación de los tributos.

Tendrán la consideración de personas con especial vinculación:

- Los descendientes de la persona con la que el causante mantenía o hubiera mantenido un vínculo matrimonial o de pareja de hecho.
- Las personas que mantengan o hubieran mantenido un vínculo matrimonial o de pareja de hecho con un ascendiente del causante.
- Las personas que acrediten convivencia efectiva durante los tres últimos años de vida del causante y siempre que entre ellas no exista o haya existido un vínculo laboral o de prestación de servicios relacionado con las tareas domésticas en el ámbito del hogar o de ayuda, cuidado o asistencia en el entorno familiar. En este caso, el número de convivientes no podrá exceder de cuatro.

No tendrán tal consideración aquellas personas cuya relación de parentesco se incluya en el grupo I o II de parentesco.

Con efectos desde el 8 de abril de 2025, se extienden los beneficios fiscales que se encuentren vigentes en la normativa autonómica para los grupos I y II de parentesco a los causahabientes con especial vinculación.

Para disfrutar de los beneficios fiscales, los obligados tributarios deberán figurar inscritos en el Registro Autonómico de Personas con Especial Vinculación.

B) Reducción en donaciones a descendientes de cantidades destinadas a la adquisición de la primera vivienda que vaya a constituir su residencia habitual

Se establece, con efectos desde el 8 de abril de 2025, una reducción del 100 % sobre las cantidades de dinero donadas a los hijos y descendientes destinadas a la adquisición de su primera vivienda, que vaya a constituir su vivienda habitual, que será aplicable en los primeros 200.000 euros y siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el sujeto pasivo tenga, en la fecha en la que se formalice la donación, menos de 36 años cumplidos.
- Que la suma de las bases imponibles general y del ahorro del impuesto sobre la renta de las personas físicas del donatario no sea superior a 28.000 euros en tributación individual o a 45.000 euros en tributación conjunta.
- Que las donaciones se formalicen en escritura pública en la que conste de forma expresa la voluntad de que el dinero donado se destine a la adquisición de la primera vivienda habitual del donatario.
- Que la vivienda se adquiera en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de la donación o desde la fecha de la primera donación, si las hay sucesivas.
- Que el donatario adquiera la plena propiedad de la totalidad de la vivienda o, en su caso, de la mitad indivisa, si, en el momento del devengo del impuesto, estuviera casado o formara parte de una pareja de hecho inscrita en alguno de los registros específicos existentes en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo, de las comunidades autónomas o de los ayuntamientos del lugar de residencia, o constituida mediante documento público.
- Que la vivienda que se adquiera esté situada en uno de los municipios de Extremadura y que se mantenga en el patrimonio del donatario durante los cinco años siguientes a su adquisición, salvo que fallezca durante ese plazo.
- Que el patrimonio preexistente del contribuyente no sea superior al del primer tramo de la escala establecida en el artículo 22 de la Ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

C) Reducción en la donación de vivienda habitual a descendientes

Se establece, con efectos desde el 8 de abril de 2025, una reducción del 100 % sobre el valor neto de adquisición de la vivienda donada a los hijos y descendientes, siempre que esta vaya a constituir su residencia habitual, que será aplicable en los primeros 200.000 euros y siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el sujeto pasivo tenga, en la fecha en la que se formalice la donación, menos de 36 años cumplidos.
- Que la suma de las bases imponibles general y del ahorro del impuesto sobre la renta de las personas físicas del donatario no sea superior a 28.000 euros en tributación individual o a 45.000 euros en tributación conjunta.
- Que la vivienda esté construida y situada en uno de los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Que la transmisión sea del pleno dominio sobre la totalidad de la vivienda, sin que los donantes puedan reservarse parte del inmueble o derechos de usufructo, uso o habitación.
- Que sea la primera vivienda que adquiere el donatario se adquiera en pleno dominio y constituya su vivienda habitual.
- Que se conserve en el patrimonio del donatario durante los cinco años siguientes a la donación, salvo que fallezca durante ese plazo.
- Que se haga constar en la escritura pública en la que se formalice la donación que el inmueble va a constituir la primera vivienda habitual para el donatario y el compromiso de no transmitirla en los cinco años siguientes a su adquisición.
- Que el patrimonio preexistente del contribuyente no sea superior al del primer tramo de la escala establecida en el artículo 22 de la Ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

D) Reducción en la donación a descendientes de un solar o del derecho de sobreedificación destinado a la construcción de la vivienda habitual

Se establece, con efectos desde el 8 de abril de 2025, una reducción del 100 % sobre el valor neto de adquisición de un solar o del derecho de sobreedificación donado a los hijos y descendientes, siempre que se destine a la construcción de la primera vivienda que vaya a constituir su residencia habitual. La reducción se aplicará en los primeros 120.000 euros y siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el sujeto pasivo tenga, en la fecha en la que se formalice la donación, menos de 36 años cumplidos.
- Que la suma de las bases imponibles general y del ahorro del impuesto sobre la renta de las personas físicas del sujeto pasivo no sea superior a 28.000 euros en tributación individual o a 45.000 euros en tributación conjunta.

- Que el solar o el derecho de sobreedificación donado esté situado o deba ejercerse en uno de los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Que la transmisión sea del pleno dominio sobre la totalidad del solar o del derecho de sobreedificación, sin que los donantes puedan reservarse derechos de usufructo, uso y habitación.
- Que la vivienda esté construida en el plazo máximo de cuatro años desde que se otorgue el documento público de donación, debiendo aportarse, a efectos de su acreditación, la correspondiente cédula de habitabilidad o la licencia de primera ocupación.
- Que el donatario no sea, ni haya sido, titular de otra vivienda en propiedad en el momento de la formalización de la donación.
- Que la vivienda construida sobre el solar o tras ejercer el derecho de sobreedificación donado constituya la vivienda habitual del donatario y permanezca en el patrimonio del donatario durante los cinco años siguientes a la fecha de la obtención de la cédula de habitabilidad o la licencia de primera ocupación, salvo que fallezca durante ese plazo o concurran circunstancias que necesariamente exijan el cambio de vivienda, tales como separación matrimonial, traslado laboral, obtención del primer empleo o empleo más ventajoso u otras análogas.
- Que se haga constar en la escritura pública en la que se formalice la donación que sobre el solar o el derecho de sobreedificación donado se va a construir la primera vivienda habitual para el donatario.
- Que el patrimonio preexistente del contribuyente no sea superior al del primer tramo de la escala establecida en el artículo 22 de la Ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

E) Reducción en las donaciones de dinero para patrocinio a deportistas

Se establece, con efectos desde el 8 de abril de 2025, una reducción del 100 % de las cantidades donadas con la finalidad de patrocinar a deportistas con domicilio fiscal en Extremadura que se dediquen voluntariamente y de manera habitual a la práctica deportiva, con el límite de 2.500 euros, que será aplicable siempre que los obligados tributarios realicen la presentación de la declaración o autoliquidación del impuesto en el plazo reglamentariamente establecido.

3.10.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

La Ley 1/2025, de 3 de abril, de medidas fiscales urgentes en materia tributaria, introduce las siguientes modificaciones en el texto refundido de las disposiciones legales de la

Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo 1/2018, de 10 de abril, mediante la modificación de los artículos 40 y 41.

A) Transmisiones patrimoniales onerosas

- Tipo de gravamen reducido en las adquisiciones de viviendas habituales que no tengan la consideración de viviendas de protección oficial de precio máximo legal.
- Se introducen las siguientes modificaciones, con efectos desde el 8 de abril de 2025:
 - Se incrementa el valor de la vivienda que opera como límite para la aplicación del mismo, que pasa de 122.000 a 200.000 euros.
 - Se eleva la cuantía de los límites de bases imponibles general y del ahorro del impuesto sobre la renta de las personas físicas exigidos, para la aplicación de este tipo reducido, pasando de 19.000 euros en tributación individual y 24.000 euros en tributación conjunta a 30.000 y 55.000 euros, respectivamente.
 - Se suprime el límite económico de la renta total anual de todos los miembros de la familia que habiten la vivienda, que se fijaba en 30.000 euros anuales más 3.000 euros por cada hijo que conviviese con el adquirente.
 - Se establece que el valor de la vivienda será el que resulte de la aplicación de las reglas para la determinación de la base imponible establecidas en el artículo 10.2 del texto refundido de la Ley del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.
- Tipo de gravamen reducido en las adquisiciones de viviendas habituales que no tengan la consideración de viviendas de protección oficial de precio máximo legal para determinados colectivos:
 - Se establece, con efectos desde el 8 de abril de 2025, un tipo reducido del 4 % aplicable a las transmisiones de inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual del sujeto pasivo cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:
 - Que el contribuyente tenga en la fecha del devengo del impuesto menos de 36 años cumplidos.
 - Que el contribuyente forme parte de una familia que en el momento del devengo tenga la consideración legal de numerosa o sea

ascendiente separado legalmente o de hecho, o sin vínculo matrimonial, con dos hijos sin derecho a percibir anualidades por alimentos y por los que tenga derecho a la totalidad del mínimo por descendientes, previsto en el artículo 58 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio.

- Que el contribuyente, en el momento del devengo, tenga reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 65 % o acredite necesitar ayuda de terceros para desplazarse o tenga reconocida movilidad reducida o se haya establecido la curatela representativa del contribuyente.

Adicionalmente, se deben cumplir con los límites de valor de la vivienda y de renta siguientes:

- Que el valor de la vivienda no supere los 200.000 euros.
- Que la suma de las bases imponible general y del ahorro del impuesto sobre la renta de las personas físicas del adquirente no sea superior a 30.000 euros en tributación individual o a 55.000 euros en caso de tributación conjunta.

B) Actos jurídicos documentados

La disposición adicional segunda de la Ley 1/2025, de 3 de abril, de medidas fiscales urgentes en materia tributaria, establece un tipo de gravamen reducido para la adquisición de viviendas medias.

Durante el año 2025 se aplicará el tipo de gravamen del 0,1 % a las escrituras públicas que documenten las adquisiciones de inmuebles destinados a vivienda habitual del sujeto pasivo, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- Que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 47 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo 1/2018, de 10 de abril.
- Que el devengo del hecho imponible se produzca entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025.
- Que se trate de viviendas con protección pública y calificadas como viviendas medias (tipo de vivienda de protección pública).

3.11. Galicia

3.11.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

La Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia, modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo 1/2011, de 28 de julio, mejorando la reducción por parentesco en adquisiciones *mortis causa* para los causahabientes incluidos en el grupo III de parentesco. Hasta la modificación, se establecía una reducción de 16.000 euros aplicable a las adquisiciones realizadas por parientes colaterales de segundo grado por consanguinidad y de 8.000 euros para el resto de parientes colaterales de segundo grado, colaterales de tercer grado y ascendientes y descendientes por afinidad.

La modificación eleva e iguala el importe de la reducción aplicable a todos los integrantes del grupo III de parentesco, que queda fijado en 25.000 euros.

3.11.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

La Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia, modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo 1/2011, de 28 de julio, añadiendo un nuevo número doce al artículo 17, que establece una deducción aplicable a la constitución o transmisión de derechos reales sobre inmuebles que sean necesarios para la implantación de instalaciones o infraestructuras para la producción de energías renovables en áreas empresariales.

Se aplicará una deducción del 100 % de la cuota del impuesto que pueda devengarse a consecuencia de la constitución o transmisión de derechos reales sobre inmuebles que sean necesarios para la implantación de instalaciones o infraestructuras para la producción de energías renovables, en régimen de autoconsumo individual, y que tengan por finalidad el suministro de energía a las empresas ubicadas dentro del ámbito de las áreas empresariales de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como de estas en su conjunto.

Se entiende por energías renovables aquellas a las que se refiere la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Por su parte, la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo 1/2011, de 28 de julio, estableciendo la equiparación, a efectos de lo previsto en el capítulo IV del título II del texto refundido, al concepto de vivienda aquel local comercial adquirido para uso de vivienda, siempre que la adquisición se documente en escritura pública, en la que se haga constar expresamente la finalidad de destinarla a vivienda, y que, en un plazo máximo de cuatro años desde su adquisición, se presente comunicación previa de primera ocupación.

De igual forma, se regulan las consecuencias de no presentar dicha comunicación en el plazo establecido, que dará lugar a la obligación de satisfacer el impuesto que se hubiera dejado de ingresar junto con los intereses de demora en el plazo que reglamentariamente se establezca.

Por último, se establece que, para la aplicación de los beneficios fiscales asociados a la vivienda en las operaciones de locales comerciales, se deberán cumplir los requisitos establecidos en los artículos correspondientes al tipo, deducción o bonificación que se pretenda aplicar.

En la modalidad transmisiones patrimoniales onerosas se aprueba esta nueva deducción del 100 % de la cuota en las adquisiciones de suelo residencial o de suelo para la promoción de suelo residencial con destino a vivienda protegida de promoción pública realizadas por las entidades participadas mayoritariamente por el sector público autonómico.

En la modalidad actos jurídicos documentados, en relación con la bonificación aplicable a declaraciones de obra nueva o división horizontal de edificios destinados a viviendas de alquiler, se amplía el ámbito objetivo de aplicación de esta bonificación a los supuestos de adquisición y constitución, modificación y cancelación de derechos reales de garantía, en la promoción, construcción y rehabilitación de edificios destinados a alquiler.

En relación con el requisito que establece de que no puede existir ninguna vivienda que no haya estado arrendada durante un periodo continuado de dos años, se amplía este plazo, que pasa de dos a tres años. Además, se establece que no se perderá el derecho a la bonificación en caso de que el arrendamiento finalizara antes de los tres años, siempre que la vivienda pase a estar en situación de expectativa de alquiler y vuelva a ser objeto de un nuevo contrato de arrendamiento de vivienda dentro del plazo máximo de seis meses desde la finalización del anterior contrato y que la suma de los periodos de duración de ambos contratos sea igual o superior a tres años.

Se sustituye el plazo de 30 días hábiles siguientes a la fecha en la que se produzca alguna de las circunstancias que dan lugar a la pérdida del derecho a la bonificación establecido para el pago del impuesto que se hubiera dejado de ingresar, que pasa a ser una referencia al plazo reglamentariamente establecido.

En relación con la deducción en las adquisiciones de local de negocios para la constitución de una empresa o negocio profesional, se sustituye el plazo de 30 días hábiles fijado para que el sujeto pasivo ingrese la cantidad derivada del beneficio fiscal más los intereses de demora en caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos para la aplicación de dicho beneficio fiscal, a contar desde el momento en el que se produce el incumplimiento por una remisión al plazo reglamentariamente establecido para ello.

Adicionalmente, se aprueba una nueva deducción aplicable en las operaciones de vivienda protegida de promoción pública.

La deducción será del 100 % de la cuota aplicable a las siguientes operaciones realizadas por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo o por las entidades participadas mayoritariamente por el sector público autonómico:

- Adquisiciones de suelo residencial o de suelo para la promoción de suelo residencial con destino a la vivienda protegida de promoción pública.
- Actos de agrupación, agregación, segregación y división que se realicen sobre el suelo residencial.
- Declaración de obra nueva o la división horizontal de edificios de viviendas protegidas de promoción pública.
- Ventas de suelo público residencial, así como la constitución y cancelación de condiciones resolutorias, derechos de adquisición preferente u otras garantías pactadas en favor de dichas entidades transmisoras para garantizar las obligaciones de promoción y calificación y destino de las viviendas protegidas u otras que se impongan al adquirente, derivadas de las ventas.
- Constitución de préstamos hipotecarios destinados a financiar la construcción y adquisición de viviendas protegidas de promoción pública promovidas por estas entidades, así como para la subrogación de las personas adquirentes en el préstamo promotor suscrito por las mismas, siempre que los préstamos tengan mejores tipos de interés efectivos respecto al mercado.

3.12. La Rioja

3.12.1. Impuesto sobre el patrimonio

La Ley 6/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2025, establece dos modificaciones con vigencia a partir del ejercicio 2025 (declaración de 2026), mediante la modificación de los artículos 33 y 33 bis de la Ley 10/2017, de 27 de

octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos.

En primer lugar, se regula el mínimo exento, que queda fijado en 700.000 euros, coincidiendo con el establecido con carácter supletorio en la normativa estatal reguladora del impuesto.

En segundo lugar, se regula una bonificación general del 100 % de la cuota del impuesto, si esta fuese positiva, que se aplicará con posterioridad a las deducciones y bonificaciones reguladas por la normativa del Estado.

No obstante, se añade una disposición adicional cuarta a la Ley 10/2017, de 27 de octubre, en la que se establece que esta bonificación general de la cuota del impuesto sobre el patrimonio no se aplicará mientras esté vigente el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, pudiendo aplicar el contribuyente en su lugar una bonificación autonómica determinada por la diferencia, si la hubiere, entre la total cuota íntegra del propio impuesto, una vez aplicado el límite conjunto establecido en el artículo 31 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, y la total cuota íntegra correspondiente al impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, una vez aplicado el límite conjunto establecido en el artículo 3.doce de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre.

De esta forma, La Rioja se une a la Comunidad de Madrid, Andalucía y Cantabria en la regulación de la bonificación variable en el impuesto sobre el patrimonio para que los contribuyentes paguen en este impuesto lo que deberían pagar en el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas.

3.12.2. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

La Ley 6/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2025, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos, establece que las deducciones autonómicas para adquisiciones *mortis causa* e *inter vivos* por sujetos pasivos incluidos en los grupos I y II reguladas en los artículos 37 y 41 de la ley serán también de aplicación a las personas que, cualesquiera fuera su relación, hayan mantenido una convivencia estable en el mismo domicilio durante, al menos, los 15 años inmediatamente anteriores a la fecha de devengo del impuesto.

Además, se extiende la asimilación a cónyuges de los miembros de parejas de hecho que se encuentren inscritas en registros análogos al Registro de Parejas de Hecho de La Rioja creado por el Decreto 30/2010, de 14 de mayo, existentes en otras Administraciones públicas, dentro o fuera del ámbito español.

3.12.3. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

La Ley 6/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2025, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos, en la modalidad actos jurídicos documentados, reduce el tipo de gravamen aplicable a las primeras copias de escrituras y actas notariales que documenten adquisiciones de vivienda para destinarla a vivienda habitual por parte de sujetos pasivos que tengan la consideración legal de familia numerosa o de personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33 %, que pasa del 0,5 al 0,1 %.

Por su parte, la Ley 1/2025, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el acceso a la vivienda, establece un tipo de gravamen reducido aplicable en la adquisición de vivienda habitual por jóvenes. Con efectos desde el 3 de marzo de 2025, se reduce el tipo de gravamen de la modalidad transmisiones patrimoniales onerosas, que pasa del 5 al 4 %, se amplía su ámbito de aplicación a los jóvenes menores de 40 años (hasta ahora se aplicaba a los menores de 36 años) y se suprime el límite relativo a la base liquidable general y del ahorro del adquirente en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

3.13. Comunidad de Madrid

3.13.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

El anteproyecto de ley por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, para incrementar la bonificación aplicable a los parientes incluidos en el grupo III de parentesco en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y simplificar los requisitos de acceso a los beneficios fiscales en el impuesto sobre donaciones, establece las siguientes medidas:

- Se incrementa en 25 puntos porcentuales la bonificación actualmente aplicable sobre la cuota del impuesto sobre sucesiones y donaciones por los colaterales consanguíneos de segundo grado y de tercer grado, y estableciendo dicha bonificación igualmente, que alcanza ya el 50 % de la cuota tributaria, al resto de los parientes incluidos en el grupo III de parentesco.
- Por otra parte, se introducen en esta norma medidas para simplificar los requisitos de acceso a los beneficios fiscales en el impuesto sobre donaciones:
 - En primer lugar, para otorgar mayor seguridad jurídica y reducir las cargas formales a los contribuyentes, se establece una bonificación del 100 % para las donaciones cuya base imponible no supere los 1.000 euros, cualquiera

que sea el parentesco del donante con el donatario, computándose este límite una sola vez en el plazo de tres años para las donaciones realizadas por un mismo donante a un mismo donatario, eliminándose además la obligación de declarar en estos supuestos.

- En segundo lugar, a efectos de la aplicación de los beneficios fiscales, se suprime la obligación de otorgar documento público para las adquisiciones a título gratuito con una base imponible que no supere los 10.000 euros, siempre que no sea obligatorio este otorgamiento para la eficacia de la adquisición.
- En tercer lugar, se aclara que, en los supuestos de obligación de otorgar el documento público para acceder al beneficio fiscal, no se pierde este si se eleva a público el documento privado en el que se documenta la adquisición gratuita en el plazo voluntario para presentar la autoliquidación.

La entrada en vigor se prevé para el primer día del mes siguiente al de la publicación de la ley en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

3.13.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

La Ley 5/2024, de 20 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, para incorporar medidas fiscales con el fin de favorecer el acceso a la vivienda y el cambio de residencia a municipios en riesgo de despoblación establece sendas bonificaciones del 100 % en las modalidades transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados con efectos desde el 29 de noviembre de 2024, cuando se trate adquisiciones de vivienda habitual por menores de 35 años que estén situadas en un municipio con una población inferior a los 2.500 habitantes a 1 de enero del ejercicio anterior al del devengo de la bonificación, de acuerdo con los datos publicados por el INE.

Con efectos desde el 29 de noviembre de 2024, se suprime la bonificación aplicable a los arrendamientos de vivienda y en su lugar se establece que no estarán obligados a presentar autoliquidación por el impuesto los contribuyentes en los supuestos en los que el arrendamiento esté exento en virtud de lo dispuesto en el artículo 45 I) B) 26 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en el que se recogen los arrendamientos de vivienda para uso estable y permanente a los que se refiere el artículo 2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.

Esta supresión tiene el sentido de eliminar la bonificación establecida por la comunidad autónoma para supuestos en los que el arrendamiento ya está exento por la normativa estatal del impuesto.

Por su parte, la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025, establece una bonificación del 100 % en la cuota tanto de la modalidad transmisiones patrimoniales onerosas como en la modalidad actos jurídicos documentados por la adquisición de inmuebles en sustitución de los afectados por la línea 7 B de Metro de Madrid.

Así, con efectos retroactivos desde el 20 de abril de 2022, se aprueba esta nueva bonificación del 100 % de la cuota tributaria que podrán aplicar las personas físicas y jurídicas propietarias o usufructuarias de un inmueble que se haya visto afectado por los daños derivados de las obras del tramo del túnel de la línea 7 B de Metro de Madrid que adquieran, en sustitución del inmueble afectado, otro de análogas características.

Esta bonificación resultará aplicable hasta los cuatro años naturales siguientes a la notificación del acuerdo u orden que ponga fin a cada uno de los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Se prevé que, en caso de que se haya satisfecho el impuesto correspondiente a la adquisición, pueda instarse la rectificación de la autoliquidación.

Por último, se establece la incompatibilidad de esta medida con la bonificación de la cuota tributaria por adquisición de vivienda habitual por personas físicas regulada en el artículo 30 bis del texto refundido y con la bonificación por adquisición de vivienda habitual por personas físicas regulada en el artículo 38 bis del texto refundido y la bonificación por adquisición de vivienda habitual por familias numerosas regulada en el artículo 38 ter del citado texto refundido.

3.14. Región de Murcia

Para el año 2025 no ha aprobado ninguna disposición que introduzca o modifique la normativa relativa a los impuestos estatales cedidos.

3.15. Comunidad Valenciana

3.15.1. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

El Decreto Ley 12/2024, de 12 de noviembre, del Consell, de medidas fiscales de apoyo a las personas afectadas por las inundaciones producidas por la DANA de octubre de 2024, introduce modificaciones en la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos.

A) Reducción propia por adquisiciones lucrativas *inter vivos* efectuadas para paliar daños materiales en bienes no afectos a actividades económicas producidos como consecuencia de las inundaciones de octubre de 2024

Se establece una reducción del 100 % de la base imponible aplicable a las donaciones realizadas desde el 29 de octubre de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2025, ambos inclusive, en favor de personas que destinen los bienes y derechos recibidos a reparar o reponer aquellos de los que fueran titulares y que hubiesen resultado dañados de forma directa y determinante por el temporal. La reducción también resultará de aplicación a las donaciones realizadas desde el 29 de octubre de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2026 cuando tengan por objeto la adquisición de otra vivienda habitual del donatario en el supuesto de que la anterior no pudiera ser utilizada por haberse destruido total o parcialmente, haber sido declarado en ruinas el inmueble en que radicara, o bien se requiera su demolición.

Para su aplicación se exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- La base máxima de la reducción para un mismo contribuyente, sea a través de una o varias donaciones, o de uno o varios donantes, no podrá exceder de los 150.000 euros.
- Los bienes o derechos recibidos deberán destinarse a las finalidades previstas en el plazo máximo de 12 meses desde la adquisición, haciéndose constar de manera expresa en el documento en el que se formalice la donación.
- La adquisición deberá efectuarse en documento público, o formalizarse de este modo dentro del plazo de declaración del impuesto, en aquellos supuestos en los que el valor de lo donado, en la misma o distintas entregas entre el mismo donante y donatario, exceda de 4.000 euros. Asimismo, en dicho documento deberá justificarse la procedencia de los bienes que el donante transmite y los medios efectivos en virtud de los cuales se produzca la entrega de lo donado.
- La entrega de los importes dinerarios deberá realizarse mediante transferencia bancaria, cheque nominativo o ingreso en cuentas en entidades de crédito.

B) Reducción propia por adquisiciones lucrativas *inter vivos* efectuadas para la adquisición de bienes afectos al ejercicio de la actividad de una empresa individual o de un negocio profesional con el fin de paliar los daños producidos como consecuencia de las inundaciones de octubre de 2024

Se establece una reducción del 100 % de la base imponible aplicable a las donaciones realizadas desde el 29 de octubre de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2025, ambos inclusive, para la adquisición de bienes afectos al ejercicio de la actividad de una empresa

individual o negocio profesional con el fin de paliar los daños materiales causados de forma directa y determinante por el temporal.

Para su aplicación se exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- La base máxima de la reducción para un mismo contribuyente, sea a través de una o varias donaciones, o de uno o varios donantes, no podrá exceder de los 250.000 euros.
- Los bienes o derechos recibidos deberán destinarse a las finalidades previstas en el plazo máximo de 12 meses, haciéndose constar de manera expresa en el documento en el que se formalice la donación.
- La adquisición deberá efectuarse en documento público, o formalizarse de este modo dentro del plazo de declaración del impuesto, en aquellos supuestos en los que el valor de lo donado, en la misma o distintas entregas entre el mismo donante y donatario, exceda de 4.000 euros. Asimismo, en dicho documento deberá justificarse la procedencia de los bienes que el donante transmite y los medios efectivos en virtud de los cuales se produzca la entrega de lo donado.
- La entrega de los importes dinerarios deberá realizarse mediante transferencia bancaria, cheque nominativo o ingreso en cuentas en entidades de crédito.

C) Bonificación en las adquisiciones *mortis causa* cuando el causante hubiese fallecido como consecuencia de las inundaciones de octubre de 2024

Se establece una bonificación aplicable en las adquisiciones *mortis causa* efectuadas por parientes pertenecientes al grupo III de parentesco cuando el causante hubiese fallecido como consecuencia directa del temporal de lluvia y viento iniciado el 29 de octubre de 2024 en la Comunitat Valenciana. La bonificación será del 50 % y se aplicará sobre la parte de la cuota tributaria del impuesto que proporcionalmente corresponda a los bienes y derechos declarados por el sujeto pasivo.

A estos efectos, se entenderá como bienes y derechos declarados por el sujeto pasivo los que se encuentren incluidos de forma completa en una autoliquidación presentada dentro del plazo voluntario o fuera de este sin que se haya efectuado un requerimiento previo de la Administración tributaria.

3.15.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

El mismo decreto-ley establece las siguientes medidas en el ámbito de este impuesto.

A) Bonificación por actos dirigidos a la reposición de bienes inmuebles afectados por las inundaciones de octubre de 2024

Durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2026, ambos inclusive, será de aplicación una bonificación del 100 % de la cuota exigible por los actos o contratos relacionados con la adquisición de bienes inmuebles, o derechos reales de uso y disfrute sobre estos, destinados a reemplazar a otros situados en el ámbito territorial del Decreto Ley 12/2024, de 12 de noviembre, que, como consecuencia directa y determinante del temporal, no pudieran ser utilizados por haberse derruido total o parcialmente, haber sido declarados en ruinas o bien requieran su demolición.

Para su aplicación se exige que en el documento público que se otorgue se identifique el inmueble afectado por el siniestro, sin que el sujeto pasivo pueda aplicar el beneficio para más de una adquisición con base en un mismo inmueble siniestrado. No obstante, a estos efectos, en el supuesto de adquisición de inmuebles destinados a vivienda, o de derechos reales de uso y disfrute sobre estos, se incluirán dentro del concepto de vivienda hasta dos plazas de garaje y un trastero que se encuentren en el mismo edificio o complejo inmobiliario de la vivienda y se adquieran en el mismo acto, aunque sea en documento distinto, entregándose todos en el mismo momento.

B) Bonificación en la cuota aplicable a las adquisiciones de vehículos automóviles destinados a reemplazar otros que se hubiesen dado de baja como consecuencia de las inundaciones de octubre de 2024

Se establece una bonificación del 100 % de la cuota exigible a las adquisiciones de vehículos automóviles destinados a reemplazar a otros que, como consecuencia directa y determinante de los daños producidos por las inundaciones producidas en el ámbito territorial del Decreto Ley 12/2024, de 12 de noviembre, se hubieran dado de baja definitiva en el Registro General de Vehículos, siempre que dicha adquisición se realice desde el 29 de octubre de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2025, ambos inclusive.

C) Bonificación por actos dirigidos a la reposición de bienes inmuebles afectados por las inundaciones de octubre de 2024

Durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2026, ambos inclusive, será de aplicación una bonificación del 100 % de la cuota gradual exigible por los actos o contratos relacionados con la adquisición de bienes inmuebles, o derechos reales de uso y disfrute sobre estos, destinados a reemplazar a otros situados en el ámbito territorial del Decreto Ley 12/2024, de 12 de noviembre, que, como consecuencia directa y determinante del temporal, no pudieran ser utilizados por haberse derruido total o parcialmente, haber sido declarados en ruinas, o bien requieran su demolición.

Para su aplicación se exige que en el documento público que se otorgue se identifique el inmueble afectado por el siniestro, sin que el sujeto pasivo pueda aplicar el beneficio para más de una adquisición con base en un mismo inmueble siniestrado. No obstante, a estos efectos, en el supuesto de adquisición de inmuebles destinados a vivienda, o de derechos reales de uso y disfrute sobre estos, se incluirán dentro del concepto de vivienda hasta dos plazas de garaje y un trastero que se encuentren en el mismo edificio o complejo inmobiliario de la vivienda y se adquieran en el mismo acto, aunque sea en documento distinto, entregándose todos en el mismo momento.

D) Bonificación en operaciones de declaración de obra nueva o división horizontal referidas a inmuebles derruidos o demolidos como consecuencia de las inundaciones de octubre de 2024

Durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2026, ambos inclusive, será de aplicación una bonificación del 100 % de la cuota gradual exigible a las primeras copias de los documentos notariales otorgados para formalizar operaciones de declaración de obra nueva o división horizontal que se refieran a inmuebles situados en el ámbito territorial del Decreto Ley 12/2024, de 12 de noviembre.

3.16. Territorios forales

3.16.1. Vizcaya

La Norma foral 4/2024, de 27 de diciembre, por la que se aprueban medidas tributarias, aprueba una serie de modificaciones que afectan al impuesto sobre el patrimonio y al impuesto sobre sucesiones y donaciones al establecer una ampliación del segundo al cuarto grado el grupo de parentesco empleado a los efectos de la aplicación de los incentivos en el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto sobre sucesiones relacionados con la empresa familiar.

Además, se reduce al 3 % la participación mínima exigida en el capital de entidades cotizadas en un mercado secundario organizado en la aplicación de la exención en el impuesto sobre el patrimonio.

Adicionalmente, se modifica la reducción por empresa familiar en el impuesto sobre sucesiones y donaciones eliminando el compromiso de mantenimiento de la participación de cinco años en caso de liquidación de la entidad por procedimientos concursales.

Por último, en los supuestos de transmisión *inter vivos* de la empresa familiar, se reduce la edad del donante requerida de 65 a 60 años para la aplicación de la reducción.

3.16.2. Álava

La Norma foral 19/2024 introduce diversas novedades fiscales para los periodos impositivos de 2024 y 2025.

A los efectos de la aplicación de la exención de empresa familiar en el impuesto sobre el patrimonio, disminuye el porcentaje de participación mínima del contribuyente del 5 al 3 % en el supuesto de entidades cotizadas en mercados secundarios.

Asimismo, en el ámbito del impuesto sobre sucesiones y donaciones, se amplía el ámbito subjetivo de la reducción del 95 % por adquisición *inter vivos* de la empresa familiar, incluyendo a los parientes colaterales de hasta cuarto grado de la persona transmitente como beneficiarios de la misma.

En el ámbito del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados, la Norma foral 19/2024 establece expresamente que no quedan sujetas a la modalidad de actos jurídicos documentados las primeras copias de escrituras que documenten contratos de compraventa de todo el patrimonio empresarial o de una unidad económica autónoma inscribibles en los registros de bienes muebles, salvo que la transmisión se inscriba efectivamente en los citados registros, y sin perjuicio de la tributación que les corresponda por otros motivos.

3.16.3. Guipúzcoa

Para el año 2025 no ha aprobado ninguna disposición que introduzca o modifique la normativa foral del impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones o el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

3.16.4. Navarra

La Ley foral 20/2024, de 26 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, establece las siguientes modificaciones.

En el ámbito del impuesto sobre el patrimonio, con efectos desde el 1 de enero de 2025:

- Se prorroga un año más la escala del impuesto vigente en 2022, 2023 y 2024.
- Se realiza un ajuste técnico en la valoración de los seguros de vida sin valor de rescate, sustituyendo la referencia al «valor del capital que correspondería obtener al beneficiario» por la referencia al «valor de la provisión matemática».

en el ámbito del impuesto sobre sucesiones y donaciones y del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, se establece un plazo de dos meses para que los contribuyentes regularicen su situación tributaria, sin devengo del recargo por presentación extemporánea, en caso de incumplimiento de los requisitos exigidos para la aplicación de los beneficios fiscales previstos en la normativa de ambos impuestos.

Óscar Alcalde Barrero. Licenciado en Derecho y diplomado en Empresariales por la Universidad de Deusto. Inspector de Hacienda de la Comunidad de Madrid. Subdirector general de Planificación, Ordenación y Coordinación en la Dirección General de Tributos de la Comunidad de Madrid. Profesor de la Escuela de Hacienda Pública y del Máster de Tributación del CEF, entre otros másteres, y autor del libro *El impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Comentarios y casos prácticos*, de la editorial CEF.

El Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025 a examen ¿Novedades respecto a años anteriores o pura continuidad?

Alejandro Torrecusa Cordero

*Contratado predoctoral. Departamento de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Sevilla (España)*

atorrecusa@us.es | <https://orcid.org/0000-0002-8722-2890>

Extracto

En el presente artículo abordaremos el análisis del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025, tratando de determinar si está introduciendo auténticas novedades o se limita a continuar las estrategias y directrices de la Agencia Tributaria de planes anteriores, sin aportaciones significativas. A pesar de lo que se afirma en la resolución publicada, sostenemos que, más que nuevas pautas, se trata de recoger la natural evolución de herramientas preexistentes, con ciertos avances, como la aplicación de la inteligencia artificial para optimizar procesos y la expansión de la asistencia virtual.

En general, el Plan de 2025 parece consolidar las prioridades de control que ha ido estableciendo la Agencia Tributaria en años anteriores en lugar de instaurar nuevas líneas que pudieran hacernos confiar en una mejora apreciable de los resultados. No obstante, en este trabajo se destacarán algunos aspectos que sí encierran una mayor carga novedosa, tanto en materia de información y asistencia (la modalidad de Renta Directa para la declaración más ágil del IRPF) como en materia de prevención de incumplimientos (la nueva «complementaria calculada»), de investigación del fraude (la vigilancia sobre los denominados TPV, terminales de punto de venta, o los neobancos) o de control en la fase recaudatoria (con la puesta en marcha del Equipo Nacional de Procedimientos Concursales).

Palabras clave: inspección; Plan Anual de Control Tributario; inteligencia artificial; autoliquidación rectificativa; IRPF; impuesto sobre sociedades; IVA.

Recibido: 23-04-2025 / Aceptado: 23-04-2025 / Publicado: 14-05-2025

Cómo citar: Torrecusa Cordero, A. (2025). El Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025 a examen. ¿Novedades respecto a años anteriores o pura continuidad? *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 110-144. <https://doi.org/10.51302/roty.2025.24481>

The 2025 Annual Tax and Customs Control Plan under review

New developments compared to previous years or pure continuity?

Alejandro Torrescusa Cordero

Abstract

In this article we will address the analysis of the Annual Tax and Customs Control Plan 2025, trying to determine whether it is introducing genuine novelties or merely continuing the strategies and guidelines of the Tax Agency from previous plans, without significant contributions. Despite what is stated in the published Resolution, we maintain that, rather than new guidelines, it is a matter of collecting the natural evolution of pre-existing tools, with certain advances, such as the application of artificial intelligence to optimize processes and the expansion of virtual assistance.

In general, the 2025 Plan seems to consolidate the control priorities that the Tax Agency has been establishing in previous years, rather than establishing new lines that could give us confidence in an appreciable improvement in results. However, this paper will highlight some aspects that do involve a greater novelty, both in terms of information and assistance (the Direct Income modality for a more agile Personal Income Tax), and in terms of prevention of non-compliance (the new «calculated complementary»), fraud investigation (surveillance of the so-called POS terminals or neobanks) or control in the collection phase (with the implementation of the National Team for Bankruptcy Proceedings).

Keywords: inspection; Annual Tax Control Plan; artificial intelligence; corrective self-assessment; personal income tax; corporate income tax; VAT.

Received: 23-04-2025 / Accepted: 23-04-2025 / Published: 14-05-2025

Citation: Torrescusa Cordero, A. (2025). El Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025 a examen. ¿Novedades respecto a años anteriores o pura continuidad? *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 110-144. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24481>

Sumario

1. Introducción. Amplio alcance del Plan de Control, no limitado a la inspección tributaria
2. Dos aspectos llamativos del momento de publicación del Plan y su contexto
 - 2.1. El retraso en la publicación del Plan de 2025
 - 2.2. La actualidad de los aranceles. ¿Va a cobrar un mayor protagonismo la faceta aduanera del Plan?
3. ¿Cuáles son las líneas principales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025?
 - 3.1. Estructura del Plan de Control, dividido en cinco bloques, identificables en los Planes precedentes
 - 3.2. ¿Representan verdaderas novedades las líneas de actuación previstas en el Plan de Control de 2025? Examen de la nota de prensa de la Agencia Tributaria
4. Primer eje del Plan de Control. Información y asistencia
 - 4.1. Proyectos de utilización de la inteligencia artificial. Las «citas a medida»
 - 4.2. Desarrollo de nuevas herramientas virtuales
 - 4.3. La nueva modalidad de declaración del IRPF: «Renta DIRECTA»
 - 4.4. La implantación del sistema VERI*FACTU. ¿Por fin despliega todos sus efectos la factura electrónica obligatoria?
5. Segundo eje del Plan de Control. La prevención de los incumplimientos
 - 5.1. Los avisos a los contribuyentes. La figura de la «complementaria calculada»
 - 5.2. La puesta en marcha de las autoliquidaciones rectificativas
 - 5.3. Perfeccionar la información de la que dispone la Agencia Tributaria. El ejemplo de las monedas virtuales
 - 5.4. Segunda fase de simplificación del lenguaje en los documentos de la Agencia
6. Tercer y fundamental eje del Plan de Control. La investigación y las actuaciones de comprobación del fraude tributario
 - 6.1. Discrepancias entre los signos externos de renta de las personas físicas y lo que se desprende de las declaraciones presentadas
 - 6.2. A la búsqueda de la economía sumergida: el control de los terminales de punto de venta (TPV) y de los neobancos
 - 6.3. Fiscalidad internacional: precios de transferencia, convenio multilateral, artistas y deportistas, inmuebles de no residentes
 - 6.4. La inclinación de la Agencia Tributaria por los procedimientos de comprobación limitada

7. Cuarto eje del Plan de Control. El control del fraude en fase recaudatoria

7.1. El retraso en la implantación del «Punto Neutro de Embargos»

7.2. La puesta en marcha del Equipo Nacional de Procedimientos Concursales

7.3. Líneas excepcionales de avales ICO (ICO COVID, ICO Ucrania) que requieren un régimen específico de cobranza

8. Quinto y último eje del Plan de Control. La colaboración entre la Agencia Tributaria y las Administraciones tributarias de las comunidades autónomas

9. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Nota: Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de investigación PID2021-125061NB-I00: «Las difusas fronteras en la regulación de los distintos procedimientos tributarios. Mejoras técnicas necesarias en su delimitación. Seguridad jurídica versus litigiosidad».

1. Introducción. Amplio alcance del Plan de Control, no limitado a la inspección tributaria

El pasado 17 de marzo de 2025 se publicó en el BOE la Resolución de 27 de febrero de 2025, de la Dirección General de la AEAT, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025. Conviene aclarar que lo que se publica no es el Plan como tal, al tener este carácter reservado, sino los criterios generales que lo informan, y así se establece en el artículo 116 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT): «La Administración tributaria elaborará anualmente un Plan de control tributario que tendrá carácter reservado, aunque ello no impedirá que se hagan públicos los criterios generales que lo informen».

Suele pensarse que el Plan Anual de Control está vinculado en exclusiva a la inspección de los tributos y ello no es una conclusión correcta. Obsérvese que el ya citado artículo 116 que consagra la existencia de este Plan no se encuentra ubicado en el capítulo IV del título III de la LGT, capítulo dedicado a las «Actuaciones y procedimiento de inspección», sino que se sitúa en el capítulo II, que lleva por título «Normas comunes sobre actuaciones y procedimientos tributarios». Por tanto, el alcance de este instrumento fundamental para el ejercicio de las funciones de la AEAT no se encuentra circunscrito a la inspección, sino que abarca todo lo que se conoce como la aplicación de los tributos. Es difícil definir qué debemos conocer como aplicación de los tributos, pero nos adherimos al criterio de Cubero Truyo y Toribio Bernárdez (2023, p. 14) cuando explican que se trata del:

conjunto de actuaciones y procedimientos que son necesarios para hacer efectiva la obligación tributaria, partiendo de aquellos que van dirigidos a su inicial liquidación o cuantificación, pasando por la comprobación de su correcto cumplimiento, y finalizando con las tareas necesarias para posibilitar y hacer efectivo el cobro de las cantidades adeudadas por los obligados tributarios. En consecuencia, cuando hablamos de la aplicación de los tributos en sentido estricto nos estamos refiriendo a los procedimientos de gestión, inspección y recaudación, con todo lo que ello engloba.

Nosotros defendemos, en efecto, que el Plan de Control debe enmarcarse en la noción plural de «aplicación de los tributos», porque la función principal que tiene la Agencia Tributaria es la de hacer cumplir a la ciudadanía sus obligaciones fiscales, es decir, procurar la

aplicación efectiva del sistema tributario y aduanero, junto con la prevención y lucha contra el fraude, y esa función tiene aristas muy diversas, que comprenden las tareas o procedimientos de gestión, de inspección y de recaudación, y todas esas facetas tienen su espacio en el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero, donde se marcan unas líneas de actuación para los distintos departamentos en los que se organiza la Agencia.

La doctrina no ha dedicado apenas atención a los Planes de Control, con contadas excepciones (Márquez Campón, 2016), pero consideramos que es importante detenerse a examinar sus directrices, al objeto de conocer y evaluar las funciones que desarrolla la Agencia Tributaria y sus objetivos actuales.

2. Dos aspectos llamativos del momento de publicación del Plan y su contexto

Antes de profundizar en el contenido del Plan de Control, nos parece pertinente realizar un breve comentario sobre la fecha en la que se ha aprobado y hecho público el Plan de 2025 y sobre el contexto en el que se sitúa el momento de su aparición.

2.1. El retraso en la publicación del Plan de 2025

En relación con la fecha de aparición (BOE de 17 de marzo), queremos destacar que este Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025 ha sido uno de los más tardíos en publicarse en el BOE. Concretamente, ha sido el que más tarde se ha publicado en el BOE desde el año 2000, que fue un año también caracterizado por la especial tardanza (BOE de 21 de julio¹).

No sabemos si el retraso en 2025 puede estar ligado a las dificultades en la aprobación de los presupuestos generales del Estado, los cuales hoy en día no están aprobados y se han vuelto a prorrogar los del ejercicio 2023, ya que tampoco en el año 2024 se logró su aprobación. Romero Plaza (2025) inicia su comentario al Plan de Control formulando este paralelismo: «No tenemos Presupuestos Generales del Estado actualizados en España, pero sí tenemos publicadas las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero para 2025. Somos afortunados dirán algunos». Los presupuestos son la principal

¹ En efecto, en el año 2000, se publicó el Plan General de Control Tributario en el BOE de 21 de julio de 2000, siendo esta la fecha de publicación más postergada. Véase la Resolución de 15 de junio de 2000, de la Dirección General de la AEAT, por la que se publican las directrices generales del Plan General de Control Tributario 2000, de conformidad con la Resolución de 27 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Agencia.

herramienta de la política económica del Gobierno y los Planes de la Agencia Tributaria representan un brazo esencial para el cumplimiento eficaz de las previsiones de ingresos que se recogen en el presupuesto, por lo que parece lógico que se intente esperar a contar con un nuevo presupuesto para adaptar con mayor conocimiento de causa las directrices de la Agencia. Aunque, si hacemos una comparativa histórica de la publicación de los Planes en el BOE y la aprobación de los presupuestos generales del Estado, podríamos afirmar que ambos hitos no han tenido una conexión clara, lo cual indica que puede desenvolverse el Plan al margen del presupuesto, no siendo, por tanto, imputables a la aprobación o no de los presupuestos los retrasos en la aprobación de los Planes. Lo que sí es cierto es que en los últimos años la publicación del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero se ha ido postergando de una manera apreciable² y se echan de menos los Planes que se publicaban durante el mes de enero³.

Ponemos el acento en la demora temporal porque uno de los derechos con los que cuentan los contribuyentes es el de ser informados y asistidos por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; así lo recoge el artículo 34 de la LGT. Y como una de las funciones principales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero es la relativa a la información y asistencia, podemos llegar a defender que, si se publica casi tres meses después del inicio del ejercicio en cuestión, la Agencia Tributaria no estaría cumpliendo con el debido rigor con este importante derecho. Incluso estaría entrando en una posible colisión con el principio de buena administración, que está mereciendo en los últimos tiempos un gran protagonismo jurisprudencial y una justificada atención científica (Marín-Barnuevo Fabo, 2020; Orena Domínguez, 2023; Sanz Gómez, 2024). Sin pretender detenernos a valorar tal conflicto en el presente artículo, nos limitamos a apuntar que la Agencia Tributaria debe, legítimamente, controlar a los contribuyentes, pero debería imponerse a sí misma mecanismos de autocontrol para publicar los documentos que de ella dependen en las fechas apropiadas.

2.2. La actualidad de los aranceles. ¿Va a cobrar un mayor protagonismo la faceta aduanera del Plan?

Por otro lado, también nos llama la atención la actualidad del momento en el que se produce la publicación del Plan de Control, que coincide en el tiempo con la guerra de los aranceles

² En la página web de la AEAT se publican todas las directrices de ejercicios anteriores desde el año 2004, de manera que es fácil seguir la trayectoria de los sucesivos Planes. Se pueden consultar a través del siguiente enlace <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/planificacion/plan-general-control-tributario.html>

³ Destacamos en particular el Plan de 2019 (publicado el 17 de enero), el de 2010 (el 19 de enero) y el de 2018 (el 23 de enero). Sobre el Plan de Control del año 2018, nos remitimos a Garrigues Sports & Entertainment (2018).

que han desencadenado las decisiones del Gobierno Trump en Estados Unidos. Suele pasar desapercibido que el Plan Anual es, por supuesto, un Plan de Control Tributario, pero es asimismo un Plan de Control Aduanero, lo cual se quiere resaltar incluso mencionando en el propio título la vertiente «aduanera», que podría entenderse incluida en el concepto amplio del control tributario, pero que puede tener algunos aspectos específicos, como el contrabando. De hecho, el artículo 116 de la LGT solo alude a la elaboración anual de un Plan de Control Tributario y, hasta el año 2011 inclusive, el Plan se llamaba exclusivamente Plan General de Control Tributario. Fue en el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2012 cuando se estrenó la denominación más amplia que ya está plenamente consolidada.

Pues bien, si se confirma el alarmante incremento de los aranceles, no parece descabellado prever la necesidad de una mayor dedicación al control aduanero dentro de las estrategias de la Agencia Tributaria, al igual que ya se está percibiendo el interés hacia el tema en las publicaciones del área del derecho tributario (Echevarría Zubeldia, 2025). No resulta descabellado pensar que esta será una de las líneas destacadas del Plan de Control Tributario y Aduanero de 2026.

El Plan de 2025, como es lógico, permanece todavía ajeno a la tensión que se está viviendo en las políticas arancelarias en el contexto económico y geopolítico actual, que no sabemos cómo se desarrollarán. Y, en todo lo relativo a aduanas, se puede apreciar la escasez de referencias novedosas respecto al contenido del Plan de 2024. El nuevo Plan se detiene principalmente en aspectos relacionados con la lucha contra el fraude fiscal en el valor que se declara en aduana, en particular, en la importación de mercancías agrícolas (sometidas por la legislación de la Unión Europea al régimen de precios de entrada a efectos de la determinación del valor en aduana) y en las operaciones de comercio electrónico, que está teniendo un crecimiento exponencial. En este punto, las actuaciones de prevención se van a ver marcadas en 2025 por la entrada en funcionamiento de la ventanilla única aduanera en el ámbito de la Unión⁴. Las directrices del Plan vienen en todo momento a destacar la necesidad de la colaboración internacional en materia aduanera⁵.

⁴ La ventanilla única aduanera de la Unión Europea, según se subraya en el Plan:

permitirá recibir los certificados, licencias o autorizaciones emitidos por otras autoridades y que resultan necesarios para el levante de las mercancías. Una vez despachada la mercancía y concedido el levante, el sistema aduanero español enviará información del uso de los certificados a la ventanilla, reduciendo así el riesgo del uso repetido de los certificados.

⁵ Indica lo siguiente:

La colaboración internacional, en particular con los países limítrofes de aquellos objeto de las sanciones internacionales impuestas por la Unión Europea, se configura como una herramienta absolutamente necesaria en este ámbito, incluyendo la colaboración de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) con las autoridades aduaneras de los Estados Miembros, habida cuenta de su relación más directa con dichos países limítrofes. Durante 2025 se continuará avanzando en la mejora de la calidad del proceso de despacho aduanero con el fin de mejorar el cumplimiento y el control en esta fase, reduciendo con ello el fraude y el control *a posteriori*.

Por lo demás, las actuaciones de vigilancia aduanera que se describen en el Plan de Control están relacionadas con la prevención y represión del contrabando, el narcotráfico y el blanqueo de capitales, más que con temas estrictamente tributarios.

3. ¿Cuáles son las líneas principales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025?

El Plan de Control no es el único documento importante que emana de la Agencia y que nos permite a los ciudadanos conocer sus estrategias básicas. En efecto, la Agencia Tributaria, al desarrollar el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero, viene a recoger las orientaciones marcadas en su Plan Estratégico, que es otro documento esencial para difundir los objetivos y las herramientas de la Administración tributaria, aunque el Plan Estratégico, a diferencia del Plan de Control, tiene una dimensión temporal más amplia, plurianual; actualmente, nos hallamos ante el Plan Estratégico relativo al periodo 2024-2027, y este, como instrumento central de planificación, forzosamente influye sobre la configuración del Plan de Control⁶, que a la vez también tiene en cuenta el Plan de Objetivos anual⁷.

3.1. Estructura del Plan de Control, dividido en cinco bloques, identificables en los Planes precedentes

Las directrices recogidas y publicadas en el Plan de Control Tributario y Aduanero se articulan en torno a cinco grandes pilares:

- Información y asistencia.
- Prevención de los incumplimientos. El fomento del cumplimiento voluntario y prevención del fraude.
- La investigación y las actuaciones de comprobación del fraude tributario y aduanero.
- El control del fraude en fase recaudatoria.
- La colaboración entre la Agencia Tributaria y las Administraciones tributarias de las comunidades autónomas.

⁶ Así lo recoge el propio Plan Estratégico, «este Plan Estratégico es el instrumento orientador de las actuaciones de la Agencia Tributaria para el periodo 2024-2027 y, en la línea seguida por el anterior Plan Estratégico del periodo 2020-2023». Se puede analizar en el siguiente enlace: https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Agencia_Tributaria/Planificacion/Plan_estrategico_2024_2027/PlanEstrategico2024.pdf

⁷ El último publicado es el relativo al año 2024: https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Agencia_Tributaria/Planificacion/Plan_estrategico_2024_2027/Esquema_Plan%20Objetivos_2024.pdf

Esa es la estructura que se sigue en el Plan y que vamos igualmente a reflejar en nuestro trabajo, respetando la sistemática del mismo. Pero, si queremos desde el principio ofrecer al lector una visión resumida o esquemática de las principales novedades del Plan de 2025, esta estructura no representa aportación alguna, puesto que repite la estructura del Plan de 2024. Son los mismos ejes de los planes anteriores e, incluso, si descendemos a los subapartados en los que se divide cada uno de esos cinco grandes apartados, el mimetismo se observa igualmente. Esta es una idea que queremos destacar desde el principio, los Planes de Control Tributario y Aduanero responden a un compromiso de aparición anual, pero en la práctica no es fácil localizar objetivos diferentes a los de todos los años. Y, cuando hablamos de mimetismo, no solo nos referimos a apartados y subapartados, sino al contenido, donde solo se hace una ligera revisión y actualización de las pautas del año anterior. Si utilizáramos uno de esos programas capaces de detectar el plagio, el porcentaje de copia sería extremadamente elevado.

3.2. ¿Representan verdaderas novedades las líneas de actuación previstas en el Plan de Control de 2025? Examen de la nota de prensa de la Agencia Tributaria

Como hemos apuntado, las directrices generales que establecen las líneas de actuación de prevención y de control del fraude del Plan de 2025 siguen el perfil iniciado en los Planes Estratégicos de carácter plurianual y en los anteriores Planes de Control, por lo que, en buena medida, no se puede hablar de un «nuevo» Plan, sino de una especie de «prórroga» del Plan de 2024. Romero Plaza (2025) sentencia que no observa tantos cambios: «nos suena la música e incluso tarareamos la letra desde hace tiempo».

A pesar de que en la Resolución de 27 de febrero de 2025 se van señalando –de manera literal– una serie de «novedades», lo que predomina en una primera impresión es la repetición de ideas. En este estudio trataremos de no detenernos en el análisis de aquellos aspectos en los que parece evidente su nulo carácter novedoso e iremos a la búsqueda de aquellos otros en los que sí se observan cambios o nuevos acentos.

Precisamente para intentar extraer una rápida versión de los puntos fuertes y originales de este Plan de 2025, hemos pensado que podría ser de utilidad dirigirnos a la nota de prensa con la que la Agencia Tributaria difundió la publicación del Plan en la que, además de hacer un resumen general del mismo, se establecía una serie de bloques que vendrían a descubrir las líneas principales de este Plan Anual de Control Tributario y Aduanero. Estos puntos destacados son los siguientes:

- Economía sumergida.
- Comercio electrónico y sistemas de pago virtual.
- Asistencia al contribuyente.

- Segunda fase de la simplificación de documentos.
- Rectificación de errores.
- Control recaudatorio.
- Delincuencia organizada.

Como vemos, estos titulares tampoco representan una información que ilustre con mucho detalle de los cambios o aportaciones del nuevo Plan, sino que más bien constituyen generalidades. En algunos casos, se limitan a reproducir casi literalmente lo que ya se anuncia en los títulos de los cinco grandes apartados de todo Plan («Asistencia al contribuyente». «Control recaudatorio»); en otros se utilizan conceptos que es fácil vincular con el fraude fiscal y que podrían estar también presentes en los planes anteriores («Economía sumergida. Delincuencia organizada»); en otros se alude de manera expresa a la simple continuidad con el Plan anterior («Segunda fase de simplificación de documentos»); en algún caso se utiliza un concepto vago, que no ayuda suficientemente al lector a conocer a primera vista lo que se pretende («Rectificación de errores»); y solo consideramos que hay un descriptor que sí logra trasladar cuál va a ser una de las líneas prioritarias de atención de la Administración tributaria («Comercio electrónico y sistemas de pago virtual»).

Tendremos, por tanto, que descender al desarrollo de esos puntos, al contenido concreto, para poder hacernos una idea de cuáles son los aspectos nucleares del Plan de Control de 2025, pero ya avanzamos que en ellos prevalece la continuidad.

Para que no parezca un calco del Plan anterior, la Agencia recurre a simples cambios en la estructura, pero sin variar el contenido. Es lo que sucede con el «Fomento de la educación cívico-tributaria», una cuestión a la que el nuevo Plan dedica un párrafo idéntico al del Plan anterior (en realidad, se cambia una palabra: «con» el convencimiento, cuando antes se decía «en» el convencimiento), pero en 2024 se situaba como subapartado 5 del apartado II, «Prevención de los incumplimientos. El fomento del cumplimiento voluntario y la prevención del fraude», mientras que en 2025 se ha convertido en el subapartado 2 del apartado I, «Información y asistencia».

Sí observamos en el Plan de 2025, algunas cuestiones que son propias de este año, que no podían figurar en el Plan anterior, pues no se habían producido aún. Estamos pensando en las referencias a la tramitación por la Agencia Tributaria de las ayudas directas por los daños causados por la DANA o en las referencias al nuevo Impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, cuya complejidad «supondrá un importante reto organizativo para los contribuyentes y la Agencia Tributaria durante 2025», aunque las primeras declaraciones no se presentarán hasta 2026.

Los demás aspectos destacables del nuevo Plan de 2025 los iremos sacando a relucir dentro del análisis que vamos a hacer de los cinco ejes del Plan de Control.

4. Primer eje del Plan de Control. Información y asistencia

Pues bien, en materia de información y asistencia, se han de reseñar diferentes novedades que, si bien bajo nuestro criterio no son estrictamente nuevas, sí marcan su entrada en funcionamiento durante el año 2025.

4.1. Proyectos de utilización de la inteligencia artificial. Las «citas a medida»

La Agencia Tributaria, para aumentar la eficiencia en las actuaciones, está estudiando la integración de inteligencia artificial en sus operaciones, pero advierten de una manera clara e inequívoca que se garantiza que no será esta la que tome las últimas decisiones, sino que estas estarán supervisadas por un humano. Para llevar a cabo esta labor, se va a establecer un grupo de trabajo que será el encargado de conducir y coordinar las diferentes propuestas de proyectos de empleo de la inteligencia artificial que presenten los diferentes departamentos y servicios de la Agencia.

El uso de la inteligencia artificial por parte de la Agencia Tributaria no constituye una novedad. De hecho, así lo reflejan los últimos Planes Estratégicos de la Agencia Tributaria publicados, los de los periodos 2020-2023⁸ y 2024-2027⁹. En el primero de ellos se destacaba el éxito alcanzado con el uso de la inteligencia artificial a través del asistente virtual para la gestión del Suministro Inmediato de Información (SII) en el ámbito del IVA. También ha estado presente la inteligencia artificial en los Planes de Control Tributario aprobados anteriormente, como el de 2021 (Serrano Antón, 2025¹⁰). No obstante, parece claro que ahora se pretende dar un salto cualitativo y cuantitativo que suponga un uso extendido y transversal de la inteligencia artificial, igual que está ocurriendo en casi todos los órdenes de la vida.

⁸ Puede verse en el siguiente enlace: https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/PlanEstrategico2020_2023/PlanEstrategico2020.pdf

⁹ Puede accederse a él a través del siguiente enlace: https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Agencia_Tributaria/Planificacion/Plan_estrategico_2024_2027/PlanEstrategico2024.pdf

¹⁰ Serrano Antón (2025) también hace referencia al documento *Estrategia de inteligencia artificial* de la Agencia Tributaria (2024), el cual establece como primer principio rector de su actividad el de responsabilidad. Este principio implica que el uso de la inteligencia artificial por parte de la Agencia Tributaria debe respetar el marco jurídico vigente y los principios éticos. Finalmente, nos hacemos eco también del documento *Compromiso ético en el diseño y uso de la inteligencia artificial en la Agencia Tributaria* (2025), donde se refuerza que el desarrollo y la aplicación de sistemas de inteligencia artificial deben estar orientados por decisiones humanas y alineados con la misión y objetivos de la Agencia, atendiendo de forma prioritaria a las circunstancias y necesidades de los ciudadanos.

En concreto, en el Plan de 2025 se introduce la configuración de un sistema que, con la ayuda de la inteligencia artificial, logre establecer una previsión certera de los momentos en los que se va a producir una mayor demanda de atención por parte de los contribuyentes. Si se logra establecer cuándo se va a requerir asistencia de la Agencia Tributaria, ello favorecerá una asignación más eficiente de los recursos humanos de la Administración. Así, mediante dicho sistema, se sostiene en el Plan de Control que:

tanto el personal como la apertura de citas disponibles para los diferentes servicios de atención ofrecidos, se adaptarían de una manera lo más cercana posible a la demanda real diaria existente, tanto en nuestras oficinas como en otros canales no presenciales.

Puede decirse que nos encaminamos a un calendario de citas no uniforme o ciego, sino modulable en función de la verdadera demanda, un sistema de «citas a medida», favorecido por las conclusiones obtenidas a través de la inteligencia artificial.

A propósito de las citas, el Plan de 2025 también anuncia una mejora técnica en el sistema de atención telefónica, puesto que hasta ahora solo era posible, o bien la atención inmediata, o bien la cita para atención telefónica al día siguiente. Este año se introduce una tercera opción intermedia mediante la implantación de la cita telefónica en el mismo día (inmediata/en el mismo día/al día siguiente).

Y una última referencia a la inteligencia artificial: en el Plan se señala la participación de nuestra Agencia Tributaria en proyectos europeos con funcionalidades de inteligencia artificial, como el Proyecto Horizon Europa, iniciativas que se extenderán al ámbito del control aduanero.

4.2. Desarrollo de nuevas herramientas virtuales

La Agencia Tributaria pretende configurar una página web en la que los contribuyentes encuentren cada vez más herramientas tecnológicamente sofisticadas de información y asistencia.

Así, una de las novedades que se destaca en el Plan es la creación del Asistente Virtual de Censos. Desde el 29 de abril de 2021 ya existía el Informador Censal¹¹, el cual ofrece información sobre los principales trámites censales; no obstante, lo que se pretende ahora es

¹¹ Véase <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/todas-noticias/2021/abril/29/nuevas-herramientas-asistencia-virtual.html>

convertir este informador en un asistente virtual. Quizá la diferencia radique especialmente en que en el asistente virtual se podrá preguntar de manera más directa, pero tendremos que estar atentos a su posterior desarrollo. Igualmente, en materia de censos, el Plan de 2025 indica que se pondrá operativo un servicio de ayuda al contribuyente que pretenda darse de alta en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores, y ayude también en su posterior mantenimiento (Censos web). A nuestro juicio, resulta especialmente conveniente el perfeccionamiento en 2025 de estas herramientas de ayuda para responder así a las modificaciones del modelo de declaración censal 036 y a la supresión del modelo censal 037 (precisamente, en el Plan se justifica la eliminación de este modelo de declaración censal simplificada por considerarla coherente con la mejora producida en los programas de ayuda a la cumplimentación, que lo hacen innecesario).

Otra de las herramientas que se pretende desarrollar en 2025 es el Informador del IRNR, incorporando de manera gradual la información sobre los convenios para evitar la doble imposición. Se comprende la complejidad de este objetivo, puesto que España cuenta con una red amplísima de convenios bilaterales (más de 90), pero nos parece absolutamente imprescindible, dado que los convenios, como tratados internacionales que son, prevalecen sobre lo dispuesto en la normativa interna, de modo que se trata de una información valiosa si se quiere llegar a ofrecer una respuesta personalizada al contribuyente no residente.

Y, con carácter general, el Plan de 2025 anuncia que se trabajará en la mejora de la herramienta de chat disponible en la web de la Agencia Tributaria con la finalidad de que «tanto los contribuyentes como los funcionarios de la Agencia Tributaria, cuenten con una interfaz más amigable».

4.3. La nueva modalidad de declaración del IRPF: «Renta DIRECTA»

La Agencia Tributaria hace hincapié en el Plan de Control en destacar como una de las principales novedades la introducción de la modalidad de asistencia «Renta DIRECTA», con el objetivo de abrir la puerta a una presentación del IRPF de la campaña correspondiente al periodo impositivo 2024 (entre el 2 de abril y el 30 de junio de 2025) de una manera más cómoda y fácil.

En esta modalidad, una vez que el contribuyente acceda a la aplicación al objeto de presentar su declaración o, para ser exactos, autoliquidación, le «aparecerá» un recuadro en el que se indica lo que le sale a pagar o a devolver y, en muy pocos pasos, el proceso habrá concluido «con una navegación mucho más sencilla», por utilizar las palabras con las que se presenta este sistema en la Orden HAC/242/2025, de 13 de marzo, por la que se aprueban

los modelos de declaración del IRPF¹², una orden en la que, paradójicamente, no se emplea en ningún momento el término «Renta DIRECTA».

Bajo nuestro criterio, creemos que es muy similar a lo que existía hasta ahora en Renta WEB, pues, por lo general, ya venían volcados los datos fiscales y configurado el borrador y solamente había que firmar y presentar. La novedad vendría a consistir simplemente en que se produce una bifurcación *a priori* entre dos tipos de contribuyentes: aquellos que la Agencia Tributaria considera que la declaración ya está perfectamente completada y que no hay que realizar cambio alguno (y los sitúa en el ámbito de Renta DIRECTA, para la presentación cuasi automática de la declaración) y aquellos que la Agencia Tributaria considera que sí deben realizar alguna operación o actividad antes de confirmar el borrador y presentar la declaración, normalmente, porque hay datos fiscales que no se pueden volcar directamente en el borrador (y estos seguirán situados en el ámbito de Renta WEB).

Claro está que estamos hablando de un colectivo de sujetos cuyas autoliquidaciones están caracterizadas por la máxima simplicidad, de manera que no resulta necesario realizar modificación alguna. Pero siempre tendrán a su disposición la alternativa de Renta WEB. En el Plan de Control se reconoce que se habilita el sistema a sujetos que, «partiendo de los datos fiscales informados», no tienen que efectuar modificaciones, «previsiblemente». Pero el sujeto inicialmente «clasificado» como Renta DIRECTA tiene abierta la posibilidad de rechazar tal clasificación si considera que debe retocar ciertos aspectos de la declaración, como los datos personales, las deducciones autonómicas, etc. «Aunque pertenezcas al colectivo, la utilización de Renta DIRECTA no es obligatoria. Siempre podrás realizar la declaración desde Renta WEB si así lo deseas», se advierte en el programa de ayuda de la Agencia.

A pesar de que, por un lado, defendemos esta nueva posibilidad, en la medida en que presente una mejora en el mecanismo de confirmación del borrador, también creemos que, si los contribuyentes no disponen de un buen conocimiento fiscal y no recurren a un asesoramiento profesional, el hecho de que se den más facilidades para presentar la declaración sin revisión alguna podría implicar la aceptación incondicional de una autoliquidación eventualmente menos favorable a sus intereses, por lo que la valoración del sistema dependerá de la pericia de los sistemas de la Agencia Tributaria a la hora de identificar este colectivo predeterminado de sujetos que no necesitan cambiar nada de aquello que se les pone por delante.

¹² El larguísimo título completo de la orden ministerial es el siguiente: Orden HAC/242/2025, de 13 de marzo, por la que se aprueban los modelos de declaración del IRPF y del IP, ejercicio 2024, se determinan el lugar, forma y plazos de presentación de los mismos, se establecen los procedimientos de obtención, modificación, confirmación y presentación del borrador de declaración del IRPF, se determinan las condiciones generales y el procedimiento para la presentación de ambos por medios electrónicos y se desarrolla la disposición final décima sexta de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias (publicada en el BOE de 14 de marzo de 2025).

Asimismo, conviene tener en cuenta que, para los sujetos casados, la aplicación de Renta DIRECTA se complica, puesto que solo sería posible utilizar el clásico sistema en el que aparece unido el visionado de las tres posibles declaraciones en el ámbito del matrimonio: las respectivas declaraciones individuales y la declaración conjunta, si ambos cónyuges pertenecen al colectivo de contribuyentes aptos para Renta DIRECTA. Si solo es el caso de uno de los cónyuges, este tendrá que optar entre mantenerse en solitario en Renta DIRECTA, lo cual supone renunciar a algunas de las ventajas en la tramitación de las declaraciones del matrimonio, que no solo consisten en la posibilidad de comprobar si es conveniente la opción por la tributación conjunta (opción que, como es sabido, es independiente del régimen económico del matrimonio), sino también en otras simplificaciones de la declaración, como es la de trasladar automáticamente datos cumplimentados en una de las dos declaraciones a la del otro cónyuge (por ejemplo, en casos de inmuebles pertenecientes a ambos, si bien los inmuebles en situación de arrendamiento quedarían de suyo excluidos de Renta DIRECTA). Especialmente negativo nos parece si la combinación entre Renta DIRECTA y Renta WEB en el seno de la unidad familiar implica la imposibilidad de acogerse al régimen de compensación cuando el resultado de una declaración es a devolver y el de la otra a ingresar.

4.4. La implantación del sistema VERI*FACTU. ¿Por fin despliega todos sus efectos la factura electrónica obligatoria?

La LGT, en la redacción actual de su artículo 29.2 j), establece la obligación de que los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos contables de los sujetos que desarrollan actividades económicas cumplan una serie de requisitos que garanticen la integridad, conservación, accesibilidad, legibilidad, trazabilidad e inalterabilidad de los registros para imposibilitar las alteraciones u omisiones en las facturas y también para que tengan capacidad de remitir los registros de facturación adaptados a un formato determinado. ¿Realmente existe la posibilidad de remisión a la Agencia Tributaria de los registros de facturación generados a través de sistemas de emisión de facturas verificables, conocidos como sistemas VERI*FACTU?

Aunque fue en 2021, a través de la Ley 11/2021, de 9 de julio¹³, cuando se incorporó al ordenamiento la nueva obligación formal de facturación de empresarios y profesionales a través de sistemas informáticos, su aplicación práctica quedaba aplazada. Así, no estaba previsto que el sistema VERI*FACTU, aprobado mediante el Real Decreto 1007/2023, de

¹³ Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

5 de diciembre¹⁴, entrase en vigor hasta julio de 2025. Sin embargo, recientemente, el Real Decreto 254/2025, de 1 de abril¹⁵, ha pospuesto su entrada en vigor hasta el 1 de enero de 2026 para las personas jurídicas y el 1 de julio de 2026 para las personas físicas. Como ya indicábamos en un trabajo anterior sobre el «esperado momento de la facturación electrónica» (Torrescusa Cordero, 2022), no podemos llegar a comprender que todavía no esté funcionando la nueva obligación formal, lo que es una muestra más de la parsimonia en la gestión administrativa, porque el aplazamiento no creemos que se deba tanto a permitir a los contribuyentes un mayor periodo transitorio de adaptación como, más bien, a las dificultades técnicas que debe de estar encontrando la Agencia para habilitar las herramientas correspondientes.

En el Plan de Control, publicado solo unos días antes que el Real Decreto 254/2025, la Agencia Tributaria se comprometía a dejar operativos los mecanismos que soportan la arquitectura de VERI*FACTU durante el primer semestre de 2025, pero es evidente que no se puede confiar en un cumplimiento escrupuloso del calendario, a la vista de los precedentes. No sabemos, por tanto, cuándo estará preparada la Agencia para poder recibir los registros de facturación en la sede electrónica. En ese momento, las ventajas del sistema se dejarán sentir no solo para la Administración, sino también para los contribuyentes. Como se señala en el Plan:

Elo, a su vez, permitirá poner a disposición del contribuyente tanto sus registros de facturación emitidos como la información relacionada con los registros de facturación recibidos que consten en la base de datos de la Agencia, pudiendo ofrecer esta información como dato fiscal.

A la espera de que se despeje pronto el panorama, el Plan de 2025 incluye otros compromisos de actuación en esta línea. Por un lado, para empresarios que tengan un nivel reducido de facturación, se habilitará un sistema de cotejo de los códigos QR que vengan en las facturas y una aplicación de facturación simplificada de uso gratuito. Por otro lado, se ha creado un Informador «que permite de una forma sencilla e intuitiva que cualquier empresario conozca sus obligaciones de adaptación», incluyendo además un repositorio de Preguntas Frecuentes (FAQ).

¹⁴ Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación.

¹⁵ Real Decreto 254/2025, de 1 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación.

5. Segundo eje del Plan de Control. La prevención de los incumplimientos

El segundo eje sobre el que pivota el Plan del control es el de la prevención del fraude. La Agencia Tributaria considera que las actuaciones anticipadas o preventivas tienen una gran eficacia y pueden contribuir a disminuir los niveles de fraude. Y esas medidas de prevención consisten, fundamentalmente, en fomentar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

5.1. Los avisos a los contribuyentes. La figura de la «complementaria calculada»

Una forma efectiva de asegurar que los contribuyentes cumplen con sus obligaciones tributarias dentro de los preceptivos periodos voluntarios consiste en realizar campañas de comunicación. En el Plan de 2024 se llevó a cabo esta campaña en relación con la declaración del IRPF avisando de la existencia de este deber de contribuir a aquellos ciudadanos en los que se detectaba una elevada probabilidad de la omisión involuntaria de la presentación, pero se hizo a principios del mes de junio, mientras que en el Plan de 2025 se adelanta dos meses a la campaña, situándola en el mes de abril, con la finalidad de reducir el número de no declarantes. Además, se indica que estos avisos se extenderán no solo a las declaraciones de los impuestos, sino a las declaraciones informativas.

Pero nos interesa destacar que el Plan de 2025 pretende incrementar el recurso a un método que se estrenó en la anterior campaña del IRPF y que ha recibido la denominación de «complementaria calculada». Consiste en enviar un aviso a los contribuyentes que ya han presentado su declaración y en la que se ha observado algún tipo de incidencia, exhortándoles a que procedan a corregirla presentando una nueva declaración autorrectificativa complementaria, que se pone a su disposición en Renta WEB, «con una navegación directa y sencilla». Esto es, se les suministra una especie de precomplementaria o borrador de complementaria, ahorrándole la apertura de un procedimiento posterior de comprobación, que pudiera acarrear la imposición de sanciones. En la campaña del IRPF 2024, que se presenta en 2025, se va a aumentar el número de incidencias susceptibles de ser avisadas por esta vía, dando la oportunidad inmediata de corregir los propios errores.

Y no podemos dejar de llamar la atención sobre la paradoja de que la propia Agencia Tributaria bautice esta figura que irrumpe en el ámbito del IRPF con el nombre de «complementaria rectificada», justo en el momento en el que en este y otros impuestos se arrinconan o se abandona la clásica denominación de complementarias (que, por cierto, siguen teniendo su sitio en el art. 122 de la LGT, aunque condenadas a una posición residual), en favor de las nuevas autoliquidaciones rectificativas, a las que nos referimos a continuación. Se nos antoja que el título adecuado sería más bien de «rectificativa rectificada», concepto que tal vez nos encontremos en el Plan de 2026.

5.2. La puesta en marcha de las autoliquidaciones rectificativas

Según se destaca en el «preámbulo» o «exposición de motivos», si pudiera decirse así, del Plan de Control de 2025, «en el apartado de la prevención, destaca como primera novedad que destacar es la posibilidad de presentación de autoliquidaciones rectificativas para los principales impuestos», esto quiere decir, para el IRPF, para el IS y para el IVA.

Las autoliquidaciones rectificativas entraron en juego en nuestro ordenamiento a través de la Ley 13/2023, de 24 de mayo¹⁶, que modificó el artículo 120 de la LGT con la finalidad de instaurar un sistema único para la corrección de las autoliquidaciones (Martínez Mirás, 2024, p. 5). El objetivo era sustituir, en los impuestos que se determinase, el tradicional esquema dual de autoliquidación complementaria y solicitud de rectificación de la autoliquidación. Como indica el preámbulo de la norma, se busca a través de esta nueva herramienta que el obligado tributario pueda enmendar, completar o alterar la autoliquidación previamente presentada con independencia del resultado de esta, ya sea a ingresar una cantidad adicional (el objeto clásico de las complementarias), ya sea una cantidad a devolver, que hasta ahora se llevaba a cabo mediante la presentación de una solicitud de rectificación de la autoliquidación y ahora se podrá o se deberá hacer (según los casos) a través de la autoliquidación rectificativa, sin tener que aguardar, según la motivación de la reforma, una respuesta administrativa, sin necesidad de tener que esperar la resolución administrativa que admitiera o no la anterior solicitud de rectificación. No deja de sorprender esta supuesta ventaja del nuevo sistema, como si con él no hubiera que quedar igualmente a la espera de una eventual reacción en contra de la Administración tributaria.

Creemos que el verdadero propósito que busca el legislador con esta figura es el de frenar la práctica habitual que realizaban los contribuyentes, la cual consistía, para evitar una posible sanción, en presentar de inicio la autoliquidación correspondiente aplicando el criterio de la Administración tributaria, y posteriormente impugnar la misma si se consideraba que perjudicaba sus intereses legítimos. Así se evitaban los riesgos de posibles sanciones si el contribuyente aplicaba directamente su criterio discutible, e incluso surgía la posibilidad de devengar intereses de demora a favor. Si la reforma va a implicar un incremento de las posibilidades de sancionar, entendiéndolo que al ser el contribuyente el que directamente incluye en su autoliquidación un criterio del que no participa la Agencia, ello acredita cierto grado de culpabilidad, nos parecería un retroceso en las garantías, como ya ha sido denunciado por numerosos autores, como Orena Domínguez (2024, que vincula sus críticas a la necesidad de consagrar el derecho al error) y Villegas Almagro (2024, p. 120):

¹⁶ Ley 13/2023, de 24 de mayo, por la que se modifican la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en transposición de la Directiva (UE) 2021/514 del Consejo de 22 de marzo de 2021, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, y otras normas tributarias (publicada en el BOE de 25 de mayo).

Estaría abriendo la puerta a un mayor número de sanciones, pues si su naturaleza es la que es, no puede obviarse que deja de ser una solicitud para convertirse en el acto por el que el contribuyente declara nuevamente el hecho imponible y, en consecuencia, realiza las oportunas operaciones.

Con el objetivo de que la autoliquidación rectificativa estuviese implementada, a través del Real Decreto 117/2024, de 30 de enero¹⁷, se modificaron, reglamento a reglamento, las normas reguladoras de una serie de tributos (IRPF, IVA, IS e impuestos especiales de fabricación, como el impuesto especial sobre el carbón, el impuesto especial sobre la electricidad y el impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero). No obstante, estas modificaciones reglamentarias no suponían por sí mismas la posibilidad de su aplicación, puesto que la entrada en funcionamiento de esta figura no era inmediata, sino que su efectiva entrada en vigor dependía de la necesaria publicación de las órdenes ministeriales que tendrían que aprobar los modelos de declaración correspondientes, habilitando al efecto las flamantes autoliquidaciones rectificativas.

En el presente trabajo nos centraremos en los tres principales impuestos: IRPF, IS e IVA, que son los aludidos en el Plan de Control de 2025 («durante el año 2025 entrará en vigor la posibilidad de presentar autoliquidaciones rectificativas del IRPF y del IS del ejercicio 2024, que se añade a la presentación de autoliquidaciones rectificativas del IVA, en vigor desde octubre de 2024»).

La Orden HAC/819/2024, de 30 de julio¹⁸, fue la primera orden ministerial que implantó la figura de la autoliquidación rectificativa; en concreto, se modificó el modelo 303, la autoliquidación del IVA. Se introdujo un nuevo apartado denominado «Rectificativa (5)» y así el contribuyente puede identificar si es una autoliquidación rectificativa y, en su caso, el motivo de la rectificación, que puede ser, o bien por discrepancia de criterio administrativo

¹⁷ Real Decreto 117/2024, de 30 de enero, por el que se desarrollan las normas y los procedimientos de diligencia debida en el ámbito del intercambio automático obligatorio de información comunicada por los operadores de plataformas, y se modifican el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, en transposición de la Directiva (UE) 2021/514 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, y otras normas tributarias.

¹⁸ Orden HAC/819/2024, de 30 de julio, por la que se modifica la Orden EHA/3786/2008, de 29 de diciembre, por la que se aprueban el modelo 303 IVA, autoliquidación, y el modelo 308 IVA, solicitud de devolución: recargo de equivalencia, artículo 30 bis del Reglamento del IVA y sujetos pasivos ocasionales; y se modifican los anexos I y II de la Orden EHA/3434/2007, de 23 de noviembre, por la que se aprueban los modelos 322 de autoliquidación mensual, modelo individual, y 353 de autoliquidación mensual, modelo agregado, así como otra normativa tributaria.

(salvo vulneración de norma de rango superior), o bien otras rectificaciones que no estén incluidas en el motivo anterior¹⁹.

El pasado 14 de marzo de 2025 se publicó en el BOE la Orden HAC/242/2025, de 13 de marzo²⁰, es decir, con casi absoluta simultaneidad con el Plan de Control, y se introdujeron así en el modelo 100 del IRPF los cambios necesarios para la implementación de la autoliquidación rectificativa, a tenor del artículo 67 bis del RIRPF²¹. El nuevo modelo sigue el esquema que se utiliza en el IVA, es decir, se añaden las casillas para identificar la autoliquidación rectificativa y la causa por la que se presenta, que puede ser debido a una discrepancia del criterio administrativo cuyo ajuste no pueda realizarse a través del resto de las casillas del modelo (casilla 669) o a otras causas ajenas a tal motivo (en cuyo caso, el importe de este ajuste se tendrá en cuenta en el cálculo del resultado de la declaración rectificativa en la casilla 670). Además, en el documento de ingreso o devolución, se crea la nueva casilla 701, que permite distinguir si se genera una devolución derivada de la aplicación de la normativa o si por el contrario corresponde una solicitud de devolución de ingresos indebidos, dado que unas y otras devoluciones siguen un régimen diferenciado, fundamentalmente, en relación con el devengo de intereses de demora, como puede observarse en el tratamiento respectivo del artículo 31 de la LGT («Devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo») y del artículo 32 («Devolución de ingresos indebidos»).

En lo que se refiere al IS, el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero afirma de manera expresa, como ya hemos señalado, que durante el año 2025 entrará en vigor la posibilidad de presentar autoliquidaciones rectificativas del impuesto correspondiente al ejercicio 2024, pero, hasta la fecha, no se ha publicado la orden ministerial que aprueba el modelo 200 del IS y no podemos concretar nada al respecto, aunque entendemos que seguirá los pasos de los otros dos tributos comentados anteriormente (así se desprende además del borrador o proyecto de orden ministerial que ya se ha puesto en circulación dentro del trámite de

¹⁹ Véase https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/todas-gestiones/impuestos-tasas/iva/modelo-303-iva-autoliquidacion_/autoliquidacion-rectificativa/preguntas-frecuentes-sobre-autoliquidacion-rectificativa-303.html

²⁰ Orden HAC/242/2025, de 13 de marzo, por la que se aprueban los modelos de declaración del IRPF y del IP, ejercicio 2024, se determinan el lugar, forma y plazos de presentación de los mismos, se establecen los procedimientos de obtención, modificación, confirmación y presentación del borrador de declaración del IRPF, se determinan las condiciones generales y el procedimiento para la presentación de ambos por medios electrónicos y se desarrolla la disposición final décima sexta de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias.

²¹ Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del IRPF y se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

audiencia e información pública, por lo que, si bien de manera provisional, podemos hacer referencia a las nuevas casillas 00031 o 00866 para el documento de ingreso o devolución).

Como se subraya desde la Agencia Tributaria, a partir de la entrada en vigor efectiva de las autoliquidaciones rectificativas desaparecerá la posibilidad de seguir con el planteamiento que se realizaba hasta la fecha y el nuevo método será el único modo de rectificar la autoliquidación inicialmente presentada cuando medie una discrepancia interpretativa respecto al criterio administrativo, pero entendemos que, como indica, González Martínez (2024):

El modelo de autoliquidación rectificativa que se apruebe debería incluir un apartado en el que se permita la aportación de los fundamentos de derecho en que el obligado tributario basa su discrepancia y las pruebas que los acreditan, lo que debería excluir el reproche sancionador.

Y, por ahora, en las órdenes que se han publicado hasta la fecha, no se indica nada al respecto; si bien consideramos que siguen siendo aptas las anteriores posibilidades de incorporación de documentación.

5.3. Perfeccionar la información de la que dispone la Agencia Tributaria. El ejemplo de las monedas virtuales

Con la denominación de «Calidad de la información», uno de los subapartados del Plan de Control de 2025 se dedica a presentar las principales líneas de actuación y, sobre todo, a exponer las líneas de mejora de la ejecución del Plan Nacional de Captación de Información. Así, hasta 2024, la evaluación de la calidad de la información obtenida se desarrollaba de forma independiente para cada fuente de información y para 2025 se pretende llevar a cabo un análisis global o consolidado en un único repositorio. Para ello, se anuncia la creación de un grupo de trabajo encargado de diseñar una nueva aplicación para la gestión unificada del análisis *a posteriori* de la calidad de la información, recopilando los riesgos de defectos en la información y las actuaciones necesarias de mejora.

En cuanto a las líneas de actuación en el terreno de la información, la Agencia Tributaria señala la necesidad de seguir adaptando las obligaciones informativas a la evolución de la realidad económica. De ahí que sea lógico encontrar en el Plan de Control referencias a las nuevas figuras que han venido a instalarse en el contexto actual.

Es el caso de las monedas virtuales. En el nuevo Plan se destaca un avance respecto del año 2024, puesto que el modelo 173 de «Declaración informativa sobre operaciones con monedas virtuales» solo se exigía respecto a las operaciones realizadas desde el 25 de abril de 2023 (sin abarcar el periodo impositivo completo), mientras que en 2025 ya se

dispondrá de la información respecto a la totalidad del ejercicio 2024²². Esperemos que acierte el Plan cuando vaticina que se va a depurar la información recibida, «de modo que en el ejercicio 2025 es previsible que se pueda mejorar la información fiscal de los contribuyentes». Lo cierto es que se sigue percibiendo un grave retraso a la hora de incorporar estos datos fiscales en la campaña del IRPF, por lo que acaso resulte aconsejable, cuando no se tenga una claridad absoluta sobre las operaciones que deben ser declaradas, no adelantar en exceso el momento de presentación de la declaración, sino esperar a que dicha información aparezca, para no tener que presentar con posterioridad la rectificativa (antes conocida como complementaria).

En el mismo sentido, el Plan de Control destaca avances en relación con la «Declaración informativa para la comunicación de información por parte de operadores de plataformas», modelo 238 (DAC7). Estamos ya ante el segundo año de presentación, pero se ha adelantado en 2025 al mes de enero el plazo de presentación, en lugar del plazo de abril que rigió en 2024. Con este adelanto, la Agencia considera previsible que el intercambio internacional de información culmine en un momento cada vez más anticipado, aunque reconoce que, «al menos respecto a la información nacional, una vez analizada su calidad», se cuenta con poder ofrecer a los contribuyentes cierta información fiscal para mejorar el cumplimiento voluntario, garantía menos factible en la información internacional.

Otra de las novedades que se reflejan en el Plan de Control es la necesidad de aprobar nuevos modelos censales y obligaciones informativas en relación con el régimen de franquicia en el IVA. La inminente aplicación de este flamante régimen exige:

arbitrar un sistema de comunicaciones y obligaciones informativas entre Estados miembros para permitir que los empresarios o profesionales que tengan su sede de actividad económica en el territorio de aplicación del Impuesto puedan optar a la aplicación del régimen de franquicia en otros Estados miembros.

5.4. Segunda fase de simplificación del lenguaje en los documentos de la Agencia

El último de los subapartados de este segundo eje del Plan de Control, que tiene como finalidad facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, se preocupa de continuar con el proceso de simplificación del literal de los documentos administrativos.

²² En el Plan también se hace referencia a los modelos 172 («Declaración informativa sobre saldos en monedas virtuales») y 721 («Declaración informativa sobre monedas virtuales situadas en el extranjero»).

Se centrarán los esfuerzos en aquellos documentos emitidos con más frecuencia por la Agencia Tributaria, los que tienen una mayor incidencia entre los destinatarios, procurando redactarlos de una manera más comprensible y accesible para el contribuyente medio.

En concreto, en 2025 se anuncia una «mejor explicabilidad», por reproducir los términos del Plan, de los documentos emitidos en las actuaciones de comprobación del IVA y del IS, en el procedimiento sancionador del IRPF, en los acuerdos de exigencia de reducciones de recargos y sanciones y en las providencias de apremio.

En la nota de prensa de la Agencia Tributaria sobre el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025 se destacaba que si en la primera fase de la simplificación, desplegada en 2024, se habían modificado ya «más de 3,7 millones de documentos en términos anuales», la segunda fase correspondiente a 2025 «afectará a más de 4,1 millones de documentos al año».

Sean bienvenidos los esfuerzos de la Agencia Tributaria en aras de la claridad, pues los contribuyentes nos hallamos ante el obligado cumplimiento de normas tributarias enormemente complejas y al menos la relación entre la Administración y los ciudadanos debe facilitarse al máximo, mediante documentos y comunicaciones que dejen claro su mensaje. La oscuridad de la norma tributaria puede ser causa de inconstitucionalidad (Cubero Truyo, 1997), como proclamó el TC en su sentencia 150/1990, de 4 de octubre:

Si el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica.

Ese mismo canon de la «incertidumbre razonablemente insuperable» debe tenerlo en mente la Agencia Tributaria para formular sus documentos de manera que puedan ser comprendidos para actuar correctamente en consecuencia.

6. Tercer y fundamental eje del Plan de Control. La investigación y las actuaciones de comprobación del fraude tributario

La meta de la Agencia Tributaria respecto a este tercer apartado del Plan de Control (sin duda, el vinculado de una manera más directa y estrecha a la lucha contra el fraude) se centra en reforzar la vigilancia de ciertas operaciones y actividades donde se estima que pueden acumularse riesgos fiscales relevantes.

6.1. Discrepancias entre los signos externos de renta de las personas físicas y lo que se desprende de las declaraciones presentadas

El punto de mira del Plan de 2025 estará centrado de manera especial en los contribuyentes cuyo estándar de vida no se compadezca con lo que cabría esperar según las declaraciones que presentan. Resultan obviamente sospechosas desde la perspectiva tributaria las personas físicas que muestren inconsistencias entre su nivel de vida y su nivel de ingresos, esto es, cuando no resulten coherentes los signos externos de riqueza que exhiben en comparación con las rentas o patrimonios declarados. Se pondrá especial atención y control sobre aquellos casos en los que se detecte ocultación de ingresos o el uso indebido de sociedades instrumentales para desviar gastos personales o situar en ellas activos para su disfrute personal. También se vigilarán los casos en los que se simulan arrendamientos de bienes y servicios o se encubren rentas a través de préstamos ficticios. Cabe suponer que las indagaciones de la Agencia Tributaria se extenderán al uso de las redes sociales por parte de los contribuyentes investigados, pues estas constituyen una fuente de información de una importancia creciente²³.

No está de más recordar en este punto que el análisis patrimonial de los casos conflictivos a los que nos venimos refiriendo puede conducir a la imputación de ganancias patrimoniales no justificadas en el IRPF. En virtud del artículo 39 de la LIRPF:

Tendrán la consideración de ganancias de patrimonio no justificadas los bienes o derechos cuya tenencia, declaración o adquisición no se corresponda con la renta o patrimonio declarados por el contribuyente, así como la inclusión de deudas inexistentes en cualquier declaración por este impuesto o por el Impuesto sobre el Patrimonio, o su registro en los libros o registros oficiales.

Y ello conllevará su integración en la base liquidable general del periodo impositivo respecto del que se descubran, «salvo que el contribuyente pruebe suficientemente que ha sido titular de los bienes o derechos correspondientes desde una fecha anterior a la del periodo de prescripción».

Aunque se destaque como una de las grandes novedades del Plan de 2025, hasta tal punto que el titular de la nota de prensa de la Agencia en la que se daba difusión al nuevo

²³ Romero Plaza (2025) señala:

Hay que tener prudencia con lo que se sube a las redes sociales en general, pero sabiendo que al otro lado hay un inspector de hacienda solo debe subir viajes y coches el que de verdad pueda pagarlos con su renta personal o advertir que estás haciéndote fotos con el coche del vecino o las palmeras han sido creadas con inteligencia artificial.

Plan iba referido a esta cuestión («La Agencia Tributaria impulsa el control de personas físicas con signos externos de riqueza en clara discrepancia con su renta y patrimonio declarados»), situándola por encima de cualquier otro aspecto del Plan, lo cierto es que la Agencia Tributaria lleva desde años atrás poniendo el foco en este apartado. Por ejemplo, en el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2023²⁴, se apuntaba que se seguirían manteniendo las actuaciones de comprobación de los grandes patrimonios y ya se reconocía que no era una novedad, pues se habían realizado actuaciones de revisión conjunta de personas físicas y sus estructuras financieras y societarias. Este punto además se recogió también en el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2024²⁵, por lo que podemos afirmar que no es una novedad, sino una continuidad dentro de una estrategia consolidada de supervisión de personas con elevada capacidad adquisitiva.

En el Plan de Control se hace referencia a la necesidad de continuar las labores de investigación directa sobre este tipo de sujetos que pueden estar cometiendo irregularidades, utilizando la terminología anglosajona: «contribuyentes de alta capacidad económica, conocidos por sus siglas en inglés como HNWI (*High Net Worth Individuals*) o UHNWI (*Ultra High Net Worth Individuals*)».

Una de las conductas sobre la que se van a extremar las precauciones, por considerarla extremadamente lesiva para los intereses de la Hacienda pública, es la simulación de la residencia fiscal fuera del territorio español²⁶. Y, en sentido inverso, también se anuncia una comprobación exhaustiva de los extranjeros que permanecen en España más de 183 días del año natural y, a pesar de ello, no tributan en el IRPF (por la renta mundial), sino que tributan en el IRNR (solo por las rentas de fuente española).

6.2. A la búsqueda de la economía sumergida: el control de los terminales de punto de venta (TPV) y de los neobancos

La Agencia Tributaria indica que «mantendrá a lo largo de 2025 su presencia en aquellos sectores y modelos de negocio en los que se aprecie alto riesgo de existencia de economía sumergida». Aunque se hable de «mantenimiento» de la estrategia preexistente, vamos

²⁴ Resolución de 6 de febrero de 2023, de la Dirección General de la AEAT, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2023.

²⁵ Resolución de 21 de febrero de 2024, de la Dirección General de la AEAT, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2024.

²⁶ El Plan de Control extiende la vigilancia sobre la verdadera residencia de los contribuyentes al ámbito interno, dadas las considerables diferencias de presión fiscal entre unas y otras comunidades («se atenderá a la simulación de la residencia fiscal de algunos contribuyentes por la diferente tributación existente en una Comunidad Autónoma distinta de la de residencia real del contribuyente, con la intención de aprovecharse indebidamente de una inferior tributación»).

a tratar de detectar aquellos aspectos en los que se pretende incidir de manera especialmente reforzada en el nuevo Plan.

En concreto, conforme al Plan de 2025, se pondrá énfasis especial en el control de los terminales de punto de venta (TPV) y otros programas informáticos que se utilicen para la facturación al público. Se perseguirán aquellas prácticas comerciales tendentes a no permitir el pago mediante tarjeta de crédito, que resultan visibles en ciertos sectores ligados tradicionalmente a la economía sumergida. Si se detectan empresarios y profesionales que en las bases de datos que maneja la Agencia no cuentan con ingresos procedentes del uso de las tarjetas de crédito, cuando en su actividad es habitual que los clientes paguen con tarjeta, serán objeto de vigilancia y se les incluirá en los planes sectoriales de visitas.

Otro aspecto que supone en la actualidad un reto para el control fiscal lo representan los llamados «neobancos», compañías que operan con la licencia bancaria de un tercero y ofrecen sus servicios de manera totalmente digital y móvil. Los neobancos, las entidades de dinero electrónico, entidades de pago y demás sistemas de pago virtual están proliferando en los últimos tiempos desde diversas páginas web. En 2025 se vigilará a aquellas empresas que utilicen medios de cobro alternativos, situados al margen de las actuales obligaciones de suministro de información.

En la misma línea, el control de las transacciones realizadas en dinero efectivo es una prioridad para el Plan de 2025, ya que suelen estar muy vinculadas a la economía sumergida, y el control se llevará a cabo con independencia de cuáles sean los límites cuantitativos que se encuentren vigentes de acuerdo con la normativa aplicable. Se tiene la convicción de que la circulación de dinero en efectivo puede estar vinculada a acciones de blanqueo de capitales dentro de las estructuras financieras de las organizaciones criminales, por lo que se pretende combatirlo.

Asimismo, las actuaciones de la Agencia Tributaria incidirán en aquellos contribuyentes que «declaren una evolución anómala del importe de sus existencias respecto de su actividad declarada, lo que supone un indicio de la posible existencia de ventas ocultas», o que presenten «rentabilidades incompatibles con la naturaleza de su actividad o con los datos disponibles al respecto, o que declaren pérdidas de modo continuo, incompatibles con la lógica económica de cualquier proyecto económico».

6.3. Fiscalidad internacional: precios de transferencia, convenio multilateral, artistas y deportistas, inmuebles de no residentes

A estas alturas, resulta una evidencia la internacionalización e integración de la actividad económica en el ámbito mundial, lo cual trae consigo riesgos fiscales de enorme

envergadura, por lo que es lógico que la fiscalidad internacional se convierta en un ámbito prioritario de las actuaciones inspectoras. En este terreno, podemos destacar las siguientes líneas de actuación conforme a lo previsto en el Plan de Control de 2025:

- La vigilancia sobre precios de transferencia en las operaciones vinculadas. En el Plan de 2025 se destacan los siguientes ámbitos sujetos a particular control: las reestructuraciones empresariales; la valoración de transmisiones o cesiones intragrupo de activos intangibles; la erosión de base imponible causada por el pago de cánones o por el establecimiento de estructuras en el exterior en las que se remansan beneficios que deben tributar en España; la declaración reiterada de pérdidas; o las operaciones financieras. Al mismo tiempo, se proseguirá con la política de fomento de los acuerdos previos de valoración en aras de una mayor seguridad jurídica en las relaciones jurídico-tributarias internacionales. La Agencia Tributaria emplea la denominación de Estrategia 360° para referirse a sus objetivos en materia de precios de transferencia, de tal forma que, para un contribuyente concreto, se interrelacionan los distintos procedimientos que pueden afectar a sus operaciones vinculadas, con el fin último de evitar controversias.
- El progresivo despliegue de las medidas antielusión derivadas del Proyecto BEPS, aprovechando las mejores herramientas que aporta la entrada en vigor del convenio multilateral²⁷. Tales medidas engloban un conjunto variado de materias: las asimetrías híbridas, la transparencia fiscal internacional, la deducibilidad de los gastos financieros o el abuso de los convenios fiscales, entre otras. Los grupos multinacionales, grandes empresas y grupos fiscales son, lógicamente, objetivo básico del Plan de Control.
- La intensificación de las actuaciones para la regularización de infrarretenciones en las rentas de artistas y deportistas. Como es sabido, los convenios de doble imposición avalan el gravamen de las rentas de artistas y deportistas en el país donde se produce su actuación, incluso en el caso de que se perciban a través de empresas o sociedades interpuestas. No obstante, resulta evidente la necesidad de apurar el control para garantizar que estos pagos queden efectivamente sometidos a la pertinente retención en la fuente (al 24 %, que es el tipo de gravamen general de nuestro IRNR, o al 19 % si se trata de residentes en Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo). Ahora bien, el Plan de Control –conviene ponerlo de manifiesto– no solo se preocupa de las

²⁷ Instrumento de ratificación del Convenio multilateral para aplicar las medidas relacionadas con los tratados fiscales para prevenir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios, hecho en París el 24 de noviembre de 2016 (publicado en el BOE de 22 de diciembre de 2021). En el BOE de 21 de junio de 2024 se publicó la Notificación de España al secretario general de la OCDE de haber concluido sus procedimientos internos para que surtan efectos las disposiciones del convenio multilateral en un listado que incluye la mayoría de convenios bilaterales suscritos por España.

infrarretenciones, sino también de agilizar la devolución a no residentes en caso de retenciones excesivas, como ocurre con la percepción de dividendos (si se retiene al 19 %, cuando en realidad procede aplicar una exención o un porcentaje inferior derivado del convenio), en línea con la Directiva 2025/50/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2024 (DOUE de 10 de enero de 2025), relativa a un ajuste de las retenciones en origen practicadas en exceso más rápido y seguro, conocida como FASTER²⁸.

- El impulso de las actuaciones de comprobación sobre los numerosos sujetos no residentes en España titulares de inmuebles en territorio español, que en muchos casos no declaran las rentas derivadas del arrendamiento de los mismos, o las ganancias patrimoniales que se generan por la venta de los inmuebles o el IP en la modalidad de obligación real.

6.4. La inclinación de la Agencia Tributaria por los procedimientos de comprobación limitada

En el subapartado del Plan dedicado al «Control de actividades económicas» se explica que en 2024 la Agencia Tributaria efectuó un rediseño de su modelo de control que consistía, básicamente, en la segmentación de los contribuyentes formando distintos colectivos, teniendo en cuenta una serie de parámetros como la cifra de negocios y, sobre todo, en función de los distintos perfiles de riesgo. A partir de esa clasificación, el papel de los órganos de inspección se circunscribe a determinados objetivos de mayor dimensión, centrandos sus esfuerzos «en aquellos ámbitos de riesgo fiscal de mayor relevancia cuantitativa, así como en aquellos casos que por su complejidad requieran hacer uso de las competencias inspectoras para la regularización completa y precisa del obligado tributario». Mientras que para otros colectivos más numerosos (con facturación inferior a 6 millones de euros y no integrados en grupos consolidados) se deja que sean los órganos de gestión tributaria los que desarrollen las tareas de control, «especialmente haciendo uso dentro del marco normativo de las comprobaciones limitadas que sean precisas para abordar los riesgos fiscales más adecuados».

Pues bien, en el Plan de 2025 se anuncia la consolidación de ese modelo de control reorientado, continuando con la segmentación de contribuyentes y la correlativa bifurcación de procedimientos, dando un papel relevante a la comprobación limitada.

²⁸ Según se destaca en el Plan:

Sin perjuicio de que dicha Directiva deba ser traspuesta al ordenamiento interno en 2028 y sea plenamente aplicable en 2030, la Agencia Tributaria comenzará en 2025 la adaptación a lo previsto en dicha Directiva de sus modelos, sistemas y procedimientos de gestión de las devoluciones de IRNR.

No es esta la única referencia que localizamos en el Plan de Control reivindicando el uso de la comprobación limitada, también se señala que «se aumentará el número de las actuaciones realizadas por las Unidades de Gestión de Grandes Empresas mediante el uso del procedimiento de comprobación limitada, especialmente en relación con el control del IVA e IS». Y no queríamos formular reparos a esta estrategia, pero sí nos parece necesario subrayar la importancia de que se empleen en cada caso los procedimientos adecuados dentro de la tipología existente (procedimiento de verificación de datos, procedimiento de comprobación limitada, procedimiento de inspección) y, una vez iniciado un determinado procedimiento, no se rebasen las respectivas posibilidades de actuación. Y si se rebasan, están los tribunales para anular las irregularidades que se produzcan. Aunque después nos podemos encontrar con la reacción del legislador ante las «derrotas jurisprudenciales» de la Agencia Tributaria, otorgando nuevas y superiores capacidades a los órganos de gestión. Estamos pensando, por ejemplo, en la reforma del artículo 136 de la LGT llevada a cabo por la Ley 13/2023, de 24 de mayo, ampliando las posibilidades de examen de la contabilidad por parte de los órganos de gestión en el seno del procedimiento de comprobación limitada.

7. Cuarto eje del Plan de Control. El control del fraude en fase recaudatoria

En este apartado de la recaudación es quizá donde se observa con mayor claridad que nos encontramos ante un Plan marcadamente continuista. Si comparamos la redacción de este apartado con la que aparecía en su precedente, notaremos que el Plan de 2025 lleva a cabo una reproducción prácticamente literal de lo que ya venía desarrollado en el Plan de 2024.

Los distintos subapartados se repiten casi idénticos, con ligeras variaciones de tipo meramente formal, como refundir en un solo subapartado el tratamiento de la adopción de derivaciones de responsabilidad y el de la adopción de medidas cautelares, que en el Plan anterior figuraban por separado, y lo mismo ocurre con la refundición del control de la deuda pendiente en periodo ejecutivo y del control de las deudas suspendidas y paralizadas.

Hablamos de un seguimiento del Plan anterior, pero ello no significa que las cuestiones abordadas carezcan de relevancia. Así, cabe destacar que de nuevo se anuncia el esfuerzo por mejorar los procesos de evaluación de los riesgos recaudatorios, con el desarrollo de aplicaciones para la selección de deudores agrupados por tipologías de conducta, o la anticipación del control y seguimiento preventivo de los riesgos recaudatorios asociados a delitos fiscales y de contrabando, dedicando de detectar conductas de vaciamiento patrimonial para aparentar insolvencias, dedicando especial atención a la utilización de «sociedades refugio», o se continúa con el fomento de las subastas electrónicas.

7.1. El retraso en la implantación del «Punto Neutro de Embargos»

Una muestra de la ausencia de avances reseñables en esta faceta de la recaudación la encontramos en el denominado «Punto Neutro de Embargos». Se trata de un mecanismo de cooperación de la Agencia Tributaria con otras Administraciones públicas que permitiría cruzar las propuestas de pago que fuera a hacer cualquier Administración a aquellos acreedores que sean simultáneamente deudores de otra Administración y proceder a una especie de embargo por compensación. Con este complejo sistema se remitirían y recogerían las diligencias de embargo generadas de manera automática.

En el Plan de 2024 se anunciaban avances en su implantación, que «requiere del correspondiente desarrollo reglamentario, que se encuentra en tramitación». Pues bien, en el nuevo Plan, dado que aún no se ha llevado a cabo la aprobación de la normativa, se sigue anunciando que «en el año 2025 se impulsará la tramitación reglamentaria necesaria y se comenzarán a desarrollar las aplicaciones para la habilitación de la plataforma».

Esperemos que en el Plan de Control de 2026 no haya que volver a anunciar el «inminente» desarrollo reglamentario y el Punto Neutro de Embargos esté funcionando adecuadamente.

A propósito de los embargos, el Plan de 2025 prevé la modificación de la Resolución de 16 de diciembre de 2011, de la Dirección General de la AEAT, por la que se establece el procedimiento para efectuar el embargo de dinero en cuentas a la vista abiertas en entidades de crédito, con objeto de configurar un procedimiento más eficaz, rompiendo con la periodicidad mensual en la tramitación, así como con las directrices fijadas respecto a las fechas en las que han de ponerse a disposición de las entidades colaboradoras las diligencias de embargo en el canal EDITRAN, una canal que se pretende sustituir aprovechando los avances tecnológicos para el uso de los servicios web.

7.2. La puesta en marcha del Equipo Nacional de Procedimientos Concursales

Dentro de la tónica general de continuidad, un examen exhaustivo del Plan de 2025 nos permite detectar algunas novedades, entre las que nos parece especialmente reseñable la relativa al Equipo Nacional de Procedimientos Concursales. No cabe duda de lo delicado que resultan las situaciones concursales y de los peligros que representan para las posibilidades de obtención de las deudas tributarias por parte de la Hacienda pública. Con la puesta en marcha de este equipo nacional lo que se pretende es impulsar las acciones de cobro mediante metodologías más eficaces. Pero ¿qué actuaciones de gestión recaudatoria deben promoverse en el seno de los procedimientos preconcursales y concursales (tanto en el concurso de acreedores como en el procedimiento especial para microempresas) para mejorar la eficacia? Según las directrices del Plan de Control, se realizará un seguimiento

especial de los concursos sin masa con la finalidad de detectar aquellos que sean fraudulentos. Asimismo, se potenciará la tramitación de acuerdos singulares y la aprobación de propuestas de convenio y planes de continuación.

7.3. Líneas excepcionales de avales ICO (ICO COVID, ICO Ucrania) que requieren un régimen específico de cobranza

En los últimos años hemos vivido o estamos viviendo circunstancias especiales de enorme gravedad, como la pandemia o la guerra de Ucrania, que han generado efectos económicos indeseables, y han afectado a la viabilidad de numerosas empresas. De ahí que el ICO haya tenido que intervenir más de lo habitual otorgando avales. Y se han aprobado medidas legislativas con un régimen de cobranza particular, «encomendando los procedimientos de recuperación a las entidades financieras concedentes de la financiación avalada con la participación, en determinadas situaciones, de los órganos de la Agencia Tributaria».

Dado el importante volumen de financiación que se ha movido a través de estas líneas de avales (ICO COVID, ICO Ucrania) y dado que el régimen de recuperación y cobranza está sujeto a reglas novedosas, el Plan de 2025 considera conveniente someter a control su aplicación práctica para garantizar que se desarrolla de manera correcta. El control abarca los siguientes aspectos: autorizaciones de aplazamientos y fraccionamientos singulares; autorizaciones de voto a favor de planes de reestructuración; y la votación y adhesión u oposición a las propuestas de convenio y de planes de continuación.

8. Quinto y último eje del Plan de Control. La colaboración entre la Agencia Tributaria y las Administraciones tributarias de las comunidades autónomas

El Plan de Control finaliza dedicando un quinto apartado a la necesaria colaboración entre la Administración tributaria estatal y las autonómicas, que resulta esencial para la correcta aplicación del sistema tributario, en particular, por lo que respecta a los impuestos cedidos.

El objetivo fundamental no es otro que potenciar los intercambios de información con trascendencia tributaria entre las respectivas agencias tributarias. En concreto, se impulsarán en 2025 los siguientes aspectos:

- Intercambios de información sobre los datos censales mediante el Censo Único Compartido.

- Suministro por las comunidades autónomas a la Agencia Tributaria de la información sobre familias numerosas; grados de discapacidad; fianzas derivadas del arrendamiento de inmuebles; certificados de eficiencia energética registrados en el 2024 y ayudas concedidas por obras de mejora de la eficiencia energética de viviendas (con las correspondientes referencias catastrales); y constitución de rentas vitalicias, operaciones de disolución de sociedades y de reducción del capital social con atribución de bienes o derechos de la sociedad a sus socios y préstamos entre particulares (a efectos de proceder al embargo si existen deudas pendientes de pago con la Agencia Tributaria).
- Cesión de la información financiera DAC2 que reciba la Agencia Tributaria en relación con los contribuyentes con domicilio fiscal en cada una de las comunidades autónomas, previo establecimiento y aceptación de las condiciones de uso de esa información.
- Posibilidad de que las comunidades autónomas soliciten que la Agencia Tributaria estatal realice actuaciones de comprobación mediante informes individualizados sobre contribuyentes concretos.

Junto a las actuaciones previstas en relación con las comunidades autónomas de régimen común, el Plan también se preocupa de la conveniente coordinación con las haciendas forales. En el Plan de 2025, además de facilitar el intercambio recíproco de información, se señala la necesidad de aplicar medidas que consigan reducir los elevados niveles de litigiosidad en las juntas arbitrales tanto del concierto (territorios forales del País Vasco) como del convenio económico (Comunidad Foral de Navarra), subrayando «la finalidad de aumentar la seguridad jurídica a los obligados tributarios, y de evitar posteriores recursos ante el Tribunal Supremo».

A propósito de la conflictividad que se reconoce en este punto del Plan de Control, no está de más lanzar una advertencia sobre la futura adición de comunidades autónomas que asuman todas las competencias en la aplicación de los tributos, como parece haberse acordado con Cataluña, lo que supondrá extender el tratamiento que se observa con las Administraciones tributarias forales, y será por tanto más perentoria la necesidad de coordinación.

9. Conclusiones

Tras analizar el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2025, podemos afirmar que, más que una novedad, representa una continuidad con las líneas estratégicas ya marcadas en planes precedentes, en sintonía con el vigente Plan Estratégico 2024-2027. A pesar de que en la Resolución de 27 de febrero de 2025 se pregone de manera literal la existencia de numerosas «novedades», creemos que muchas de estas representan más bien una evolución o puesta en práctica de herramientas con las que ya contaba la Agencia

Tributaria, lo cual no significa que no se detecten avances dignos de ser valorados. La prueba más clara de ello es la ampliación en el uso de la inteligencia artificial y el desarrollo de nuevas herramientas de asistencia virtual; estrategias con las que se procura mejorar la eficiencia del servicio público que presta la Agencia Tributaria, adaptándose a los cambios tecnológicos en curso.

Igualmente, se observa en el Plan de 2025 la necesaria atención a las más recientes reformas normativas, que conllevan que el Plan tenga que hacerse eco de novedades como la entrada en vigor de la autoliquidación rectificativa, que ya empieza a ser aplicable en los más importantes tributos.

Puede sorprender a primera vista que bastantes de las cuestiones que son objeto de tratamiento en el Plan de Control no estén directamente relacionadas con el fraude fiscal, pero enseguida se comprende que, para favorecer una buena disposición de los contribuyentes hacia la obligación constitucional de pagar impuestos, resulta fundamental mejorar las herramientas de información y asistencia de la Agencia Tributaria y poner el acento en la labor preventiva, mediante el fomento del cumplimiento voluntario. De ahí que el Plan no vaya dirigido solo a la inspección tributaria, sino que también comprometa a los órganos de gestión y de recaudación de la Agencia Tributaria.

Referencias bibliográficas

- Cubero Truyo, A. (1997). *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*. Marcial Pons.
- Cubero Truyo, A. y Toribio Bernárdez, L. (2023). *Entrenamientos de derecho tributario: Casos prácticos de futbolistas* (segunda parte). Amazon.
- Echevarría Zubeldia, G. (2025). Guerras arancelarias y el origen de las mercancías: una advertencia desde el derecho aduanero de la Unión. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, 120.
- Garrigues Sports & Entertainment (2018). Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2018. *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 59.
- González Martínez, M.^a T. (2024). A propósito de las autoliquidaciones rectificativas. *Revista Técnica Tributaria*, 145, 305-313.
- Marín-Barnuevo Fabo, D. (2020). El principio de una buena administración en materia tributaria. *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero*, 186, 15-38.
- Márquez Campón, E. (2016). El fraude fiscal en el IRPF: directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero. En A. Cubero Truyo (coord.), *El impuesto sobre la renta de las personas físicas: homenaje al profesor Dr. D. Juan Calero* (pp. 589-605). Civitas.
- Martínez Mirás, I. (2024). Las nuevas autoliquidaciones rectificativas que habrá que utilizar en IVA, IRPF, IS y otros impuestos. *Revista Jurídica Colex*, 34, 4-6.

- Orena Domínguez, A. (2023). El principio de buena administración como derecho y garantía de los obligados tributarios. En S. Moreno González y P. J. Carrasco Parrilla (dirs.), *Los principios del cumplimiento cooperativo en materia tributaria* (pp. 47-71). Atelier.
- Orena Domínguez, A. (2024). El «derecho al error» y las autoliquidaciones rectificativas. *Forum Fiscal, Revista Tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, 307.
- Romero Plaza, C. (26 de marzo de 2025). Plan «descontrol» tributario y aduanero 2025. *Taxlandia, Blog fiscal y de opinión tributaria*. <https://www.politicafiscal.es/equipo/carlos-romero-plaza/plan-descontrol-tributario-y-aduanero-2025>
- Sanz Gómez, R. (dir.) (2024). *La construcción jurisprudencial del principio de buena administración en materia tributaria*. Tirant lo Blanch.
- Serrano Antón, F. (marzo de 2025). *Ya tenemos de nuevo la mención del uso de la inteligencia artificial (IA) en el Plan de Control Tributario y Aduanero de 2025 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria*. LinkedIn. https://www.linkedin.com/posts/fernando-serrano-anton-910385_plan-de-control-tributario-2025-activity-7307660787861319680-97iY?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAACimm-sBCoX_4WIEG3eY0lbGrx7z8rl-YJE
- Torrescusa Cordero, A. (2022). El esperado momento de la factura electrónica convertida en obligatoria por la Ley de creación y crecimiento de empresas. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, 92.
- Villegas Almagro, Y. (2024). Las autoliquidaciones rectificativas y la consecuente pérdida de garantías para los contribuyentes. *Documentos IEF*, 2, 109-121.

Alejandro Torrescusa Cordero. Graduado en Derecho por la Universidad de Sevilla. Contratado predoctoral en el Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Sevilla, desarrollando la tesis doctoral enmarcada en el Proyecto de investigación PID2021-125061NB-I00. Autor de múltiples publicaciones, tanto artículos en revistas científicas como capítulos de libros, y diversas comunicaciones en congresos. Con experiencia profesional previa en Deloitte, MA Abogados y Grupo Lando. <https://orcid.org/0000-0002-8722-2890>



La acción pauliana y la caducidad de su ejercicio

Análisis de la STS de 5 de marzo de 2025, rec. núm. 648/2020

Rosa Fraile Fernández

Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario.

Universidad Rey Juan Carlos (España)

rosa.fraile@urjc.es | <https://orcid.org/0000-0003-3389-2714>

Extracto

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo conoce en casación del ejercicio de la acción pauliana por parte de la AEAT. La Administración puede defender su crédito ejercitando las facultades que tiene atribuidas como acreedor público, sin que ello le impida acudir a la vía civil en ejercicio de las acciones que asisten a cualquier acreedor. Cuando la AEAT pretende rescindir una transmisión por fraude de acreedores, deben cumplirse todos los requisitos que legal y jurisprudencialmente se han definido para el ejercicio de la acción. En el presente texto, con motivo de la sentencia enunciada, se estudia brevemente la acción pauliana, se analizan sus requisitos y se pretende otorgar interpretación razonable del *dies a quo* del plazo de caducidad para su ejercicio.

Publicado: 05-06-2025

Cómo citar: Fraile Fernández, R. (2025). La acción pauliana y la caducidad de su ejercicio. (Análisis de la STS de 5 de marzo de 2025, rec. núm. 648/2020). *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 145-161. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24513>



1. Supuesto de hecho

En agosto de 2011, una persona donó a su cónyuge el pleno dominio de la totalidad de las participaciones sociales de diez empresas, de modo que el esposo quedaba como único titular de tales entidades. La donación se realizó por medio de escritura pública.

A lo largo del mes de noviembre del mismo año, el que entonces fuera el titular de las empresas, donaba las participaciones a partes iguales a sus tres hijas y lo hacía a través de diversos actos, todos ellos reflejados en escritura pública notarial.

El 14 de octubre de 2013 se inicia el procedimiento de comprobación del IVA y el IRPF de los años 2010 y 2011. Se conoce, asimismo, que se emitieron actas de disconformidad y del procedimiento sancionador con fecha de 23 de julio de 2014 y acuerdos de liquidación de 24 de octubre de 2014. Ante el impago de la deuda tributaria y las sanciones, se inicia el procedimiento de apremio del esposo el 16 de enero de 2015 y el de la esposa el 30 de septiembre de 2016.

Es ya el 9 de noviembre de 2017 cuando la AEAT interpuso demanda de juicio ordinario solicitando la rescisión de las donaciones de la esposa al esposo y de este último a sus hijas por haber sido realizadas en fraude de acreedores.

El Juzgado de Primera Instancia falla a favor del demandante el 25 de febrero de 2019, procediendo entonces los demandados a interponer los pertinentes recursos ante la AP de Salamanca, que los desestima el 30 de noviembre de 2019. Parte de los demandados acuden al TS interesando la casación de la sentencia previa, por entenderla contraria a derecho, alegando fundamentalmente la infracción del artículo 1299 del Código Civil (CC), así como de la jurisprudencia que lo interpreta, especialmente en referencia a los plazos para el ejercicio de la acción.

El día 5 de marzo de 2025, la Sala de lo Civil del TS falla declarando que no ha lugar a la casación de la sentencia de la AP, considerando que ha sido correctamente aplicada la legislación y la jurisprudencia conveniente.

2. Doctrina del tribunal

La Sala de lo Civil del TS identifica que la acción pauliana puede ser ejercitada dentro del plazo de cuatro años que prevé el artículo 1299 del CC. Este plazo, que es de caducidad, debe computarse «desde que el acreedor perjudicado por el acto de disposición objeto de rescisión, de haber actuado diligentemente, pudo conocer su realización y el perjuicio que entrañaba para el cobro de su crédito», criterio generalmente seguido por la Sala 1.^a del TS desde el año 1993.

Es de interés remarcar que la expuesta doctrina supone que la inscripción en el Registro Mercantil del cambio de titularidad de las sociedades no es considerada un hito que marque el *dies a quo* del plazo de caducidad; tampoco las inscripciones en el Registro de la Propiedad. Siguiendo el criterio marcado por la Audiencia, en este caso y sin explicación específica, determina el TS que el inicio del cómputo del plazo de caducidad se configura en atención al momento en que, iniciado el procedimiento de apremio tributario, el acreedor tiene conocimiento de que se no podrá cobrar con cargo a otros bienes y derechos. Un elemento que queda sin abordar es la motivación por la que, atendiendo a la regla de la *actio nata*, no se adelanta el *dies a quo* a momentos previos en los que, en el curso de procedimientos de comprobación e inspección, la AEAT ya tiene conocimiento de la falta de solvencia de sus deudores.

3. Comentario crítico

La sentencia objeto de análisis en el presente texto ha resultado de interés para los tributaristas debido al acreedor defraudado por la donación que se rescinde judicialmente. Es la AEAT la que ha ejercitado la acción pauliana ante la jurisdicción civil para rescindir una donación que había sido realizada en fraude de acreedores. Consideramos que, de haber sido otro acreedor el demandante, este pronunciamiento no hubiera tenido especial eco, pues, como observaremos en líneas posteriores, se ha seguido el criterio jurisprudencial predominante desde finales del siglo pasado, que, ciertamente, se va aplicando con criterios que flexibilizan el inicio del cómputo del plazo de caducidad para su ejercicio. Ya avanzamos que, en lo que mantiene criterios previos, nada de especial encontramos en los fundamentos jurídicos, sin embargo, sí pensamos que, en línea con lo avanzado en el epígrafe anterior, se debió fijar el *dies a quo* en un momento anterior atendiendo al devenir de los procedimientos de comprobación e inspección.

Nos parece que, para poder aportar algo al lector con este comentario, debemos recordar en las siguientes líneas qué es y cómo se ejercita la acción pauliana. También es preciso mencionar la relación de esta acción con el acreedor público.

Como muchos conocen, en mayo del año 2024 la AEAT publicó una nota en su página web titulada «Sobre las acciones civiles y la mejor defensa recaudatoria del crédito público». Esta nota recuerda que en el Plan Estratégico de la AEAT 2024-2027 se incluye entre sus ejes vertebradores el control del fraude y, dentro de este eje, en el subapartado c10, como algo novedoso se plasma:

Se debe hacer referencia al ejercicio de acciones civiles en defensa del crédito público. Se trata de casos en los que los mecanismos de recuperación de deuda de los que está dotada la Agencia Tributaria se muestran insuficientes para lograr el fin perseguido, por lo que ha de acudir a la tutela judicial para conseguir el mismo a través de acciones en el ámbito jurisdiccional civil. Así pues, es un hecho que la mejor defensa recaudatoria de los derechos de la Hacienda Pública estatal hace necesario acudir a acciones civiles.

Es precisamente ese párrafo el que sirve de motivación a la publicación de la citada nota de la AEAT. Critica García Novoa (2024) que «un sujeto que aparece revestido de un halo de privilegio porque tutela intereses públicos, a menudo hace un uso alternativo del Derecho Privado».

En la nota se hace una revisión de poco alcance de lo que es la simulación absoluta, la nulidad por causa ilícita y el remedio pauliano, mezclando acciones y resultados. Se señala que, si el fraude de acreedores es buscado, el remedio que ha de utilizarse es la nulidad, «y si el fraude de acreedores no es una causa, sino una mera consecuencia», el remedio será el pauliano. El esquema, refiere la AEAT, es el civil, pero si el fraude lo sufre el acreedor público, por virtud de su autotutela, «tiene a su disposición un remedio propio y específico, cual es el artículo 42.2.a LGT». Con las mismas palabras se manifiesta Romo Blanco (2024), quien también coincide con la nota de la AEAT en literalidad al señalar: «vemos con nitidez que estamos ablando de los mismo, de fraude de acreedores, que la conducta sufrida por el acreedor es la misma y que lo que diverge es el remedio aplicado».

Pensamos que quizá en origen, en la pretensión inicial, la conducta del acreedor que persigue el artículo 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT), podría ser el fraude de acreedores, y con ello se interpretó tanto la justificación de las reformas legales como la doctrina, que avaló la inclusión de este tipo responsable. Ahora bien, esperamos que tras la presentación de las siguientes líneas resulte justificado que no es lo mismo el fraude de acreedores que la «la ocultación o transmisión de bienes o derechos del obligado al pago con la finalidad de impedir la actuación de la Administración». Ello se puede afirmar, entre otras cosas, porque el artículo 42.2 de la LGT no precisa de la inexistencia bienes embargables suficientes para cubrir la deuda tributaria, sino que basta con que la transmisión haya servido a dificultar la actuación tributaria, según se observa en las actuaciones administrativas y en la jurisprudencia. Al respecto, remitimos al lector a las monografías de Banacloche Palao (2022) y Puebla Agramunt (2020).

3.1. Aproximación a la acción pauliana

«Los actos válidamente celebrados pueden rescindirse en los casos establecidos en la Ley» (art. 1290 del CC), y esos casos, fundamentalmente, son aquellos que quedan tasados en el artículo 1291 del CC. Son rescindibles, conforme a dicho precepto, los actos que hayan provocado determinada lesión en el patrimonio de los menores o tutelados, o de los ausentes cuando se hayan realizado incumpliendo ciertas cautelas, los que se refieran a cosas litigiosas si no ha habido conocimiento de las partes litigantes, otros que determine la ley y el que aquí interesa y que recoge el punto 3 del citado precepto: «los celebrados en fraude de acreedores, cuando éstos no puedan de otro modo cobrar lo que se les deba».

El acto que pretenda rescindirse mediante la acción pauliana será, por definición, un acto válido (Fernández Campos, 1998, p. 277); no se trata de declarar la nulidad, sino la invalidez. O, como indican Díez-Picazo y Gullón (2003, p. 103), la reacción rescisoria es:

el remedio jurídico para la reparación de un perjuicio económico que el contrato origina a determinadas personas, consistente en hacer cesar su eficacia, por lo que es un supuesto de ineficacia sobrevenida. El contrato es perfectamente válido, pero en razón de aquel perjuicio, y siempre que no haya otro remedio para repararlo, se concede a las personas perjudicadas la acción rescisoria.

Así, entre todas las acciones rescisorias que prevé el citado precepto y algún otro de nuestro ordenamiento, se encuentra recogida la acción pauliana, o de rescisión por fraude de acreedores. Esta misma acción, como tutela del crédito, se encuentra prevista en el artículo 1111 del CC:

Los acreedores, después de haber perseguido los bienes de que esté en posesión el deudor para realizar cuanto se les debe, pueden ejercitar todos los derechos y acciones de éste con el mismo fin, exceptuando los que sean inherentes a su persona; pueden también impugnar los actos que el deudor haya realizado en fraude de su derecho.

Se designan con ello, como facultades del acreedor, la acción subrogatoria (ejercitar las acciones de este) y la acción rescisoria, o de impugnación de los actos que el deudor realizó para defraudar a su acreedor. De este modo, como complemento al principio de responsabilidad patrimonial universal tipificado en el artículo 1911 del CC, todo acreedor tiene su crédito protegido por estas acciones que se instituyen como garantía de los acreedores y como efectos propios de las obligaciones (Berrocal Lanzarot, 2013, p. 318).

Esta acción rescisoria constituye un remedio extraordinario que tiene su origen en la *restitutio in integrum* del derecho romano que, en lo que afecta al fraude de acreedores, ya quedó recogida como acción pauliana en el Código Justiniano (Almagro Nosete, 2006,

p. 764). A los códigos modernos se les atribuye la consideración de la rescisión como un supuesto de ineficacia con motivo de la lesión o perjuicio causado, de manera que se distingue, como ya se ha apuntado, de la nulidad (Berrocal Lanzarot, 2013, p. 322). La acción ha ido evolucionando en su concepción, entendiéndose en un pasado como elemento cercano a la responsabilidad civil, hasta ser considerada «como un elemento más en la posición jurídica de todo acreedor» (Juárez Torrejón, 2018).

Esta «acción para pedir la rescisión dura cuatro años», indica el artículo 1299 del CC, quedando manifiesto con ello la existencia de un requisito temporal para su ejercicio, pero sin suficiente concreción del *dies a quo* cuando a acción pauliana se refiere.

Indica Martín Pérez (1995, p. 370), siguiendo jurisprudencia de la primera mitad del siglo XX y a De Castro (1932), que el TS había venido aportando una serie de condiciones para que la acción pauliana pueda prosperar; pudiendo resumirse estas como la existencia de uno o varios créditos, que el deudor haya llevado a cabo un acto de disposición patrimonial con un tercero, que el acreedor haya sido perjudicado por la disposición patrimonial, que el deudor haya pretendido despatrimonializarse y que el adquirente conozca tal intención. Debe precisarse que la intencionalidad por parte del adquirente, incluso la intencionalidad del transmitente y deudor del afectado, carecen de interés cuando la acción pauliana se ejercita para rescindir una donación. Ello se infiere de la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 1297 del CC: «Se presumen celebrados en fraude de acreedores todos aquellos contratos por virtud de los cuales el deudor enajenare bienes a título gratuito».

Como veremos en próximas páginas, algunos de estos requisitos han permanecido invariables en su interpretación, mientras que otros han ido flexibilizando su significado a través de la jurisprudencia, llegando a permitirse el ejercicio satisfactorio de la acción pauliana por créditos no nacidos a la fecha del acto que pretende rescindirse o en plazos bastante posteriores al transcurso de los cuatro años desde que se produjo el acto en cuestión.

3.2. La subsidiariedad de la acción

Consideramos asunto de gran relevancia el destacar la nota de subsidiariedad que reviste la acción pauliana. Como se ha transcrito *supra*, indican Díez-Picazo y Gullón (2003) que esta acción se concede a los perjudicados «siempre que no haya otro remedio» para reparar el daño. Ahora bien, son dos tipos de subsidiariedad los que deben abordarse. De un lado, el que propiamente puede presentarse como subsidiariedad de la acción en el sentido expuesto y que se recoge en el artículo 1294 del CC; conforme al precepto, «la acción de rescisión es subsidiaria; no podrá ejercitarse sino cuando el perjudicado carezca de todo otro recurso legal para obtener la reparación del perjuicio». De este modo, quedando al acreedor acciones razonables que ejercitar que eviten perjudicar al tercero que osenta ahora la titularidad del patrimonio que otrora fuera del deudor, deberá este acreedor

perjudicado actuar contra el deudor por otros mecanismos legales. Debe observarse que la acción pauliana no actúa directamente contra el deudor, sino contra el tercero que posee aquello que fuere de aquel. De forma que el adquirente de aquel patrimonio y ahora demandado y vencido en el ejercicio de la acción pauliana continuará siendo propietario del elemento patrimonial que le fue transmitido en fraude de acreedores, sufriendo los efectos de la ejecución y quedándose con el restante de lo reclamado por el deudor (Fernández Campos, 1998, p. 4), de modo que esta acción no satisface a terceros acreedores del mismo deudor que no hayan instado la acción.

En la nota de la AEAT «Sobre las acciones civiles y la mejor defensa recaudatoria del crédito público», referida previamente, se indica que la Administración tiene a su disposición todos los remedios, pero que «acaso, la declaración de responsabilidad deba ser por eficacia su primera opción». Lo cierto es que, si es posible la derivación de responsabilidad hacia un tercero, ya sea en virtud del artículo 42.2 a) de la LGT o en relación con otro tipo responsable, deberá la AEAT ejercer las facultades que la normativa tributaria le confiere antes de buscar la satisfacción de su crédito por la vía del remedio pauliano. Ello lo sostenemos no con base en la primacía de la autotutela frente a la defensa de intereses ante el Poder Judicial, sino por la citada subsidiariedad de la acción pauliana, que solo puede ejercitarse si no existe otra acción cuyo ejercicio sea posible en aras de la satisfacción del crédito. En esta línea, García Novoa (2024), en su crítica de la nota de la AEAT, señala «no hay tal "opción" por actuar como un ente público o dejar de hacerlo, cuando del ejercicio legal de potestades tributarias irrenunciables se trata. Lo que hay que hacer es desempeñar esas potestades de acuerdo con el ordenamiento jurídico-público», entendiendo el derecho privado como un orden de aplicación subsidiaria.

Siendo la expuesta la subsidiariedad jurídica (si queda otro remedio disponible, será aquel el que deba emplearse), resta analizar la subsidiariedad económica. Solo podrá ejercitarse la acción pauliana cuando los acreedores en cuyo fraude se ha celebrado el contrato que se pretende rescindir «no puedan cobrar de otro modo». Por ende, ha de haber tenido lugar la insolvencia del deudor para que pueda ejercitarse la acción pauliana.

Debe notarse que se exige la insolvencia, pues estamos ante una acción subsidiaria, lo que lo diferencia en gran medida de esa, más comparada que comparable, responsabilidad solidaria ex artículo 42.2 de la LGT, que permite atacar el patrimonio del titular de los bienes que fueran previamente del deudor sin que este deudor haya devenido insolvente. También debe puntualizarse que esta insolvencia requerida por la norma civil no equivale a la declaración de fallido que se exige a la Administración para la declaración de responsabilidad tributaria subsidiaria. No es necesario que el acreedor pruebe la insolvencia del deudor antes del inicio de la acción o que lo haga de forma coetánea en el texto de la demanda. Lo que la jurisprudencia ha venido interpretando es que, para que el asunto se juzgue, es suficiente con que el acreedor considere que el deudor es insolvente. No se exige, por tanto, la interposición de «procedimientos declarativos o ejecutivos, o haber agotado la vía de

apremio con embargos infructuosos»; empero será rechazado el ejercicio de «la acción cuan- do se evidencia que el deudor es titular de otros bienes» (Berrocal Lanzarot, 2013, p. 340).

Para que se haya producido el perjuicio del acreedor, es preciso que el deudor carezca de bienes con los que hacer frente a sus obligaciones y no existan otros medios, como pueda ser un avalista, un fiador u otro patrimonio al que atacar. Así, como indicaba De Cas- tro (1932), el *eventus damni* tiene lugar por «la imposibilidad en que se encuentra el acree- dor de lograr la satisfacción de su crédito», no tanto por la insolvencia, pues este podría ser insolvente y que existiesen otros mecanismos para la satisfacción del acreedor.

Señalado lo anterior, no se precisa la prueba de la insolvencia total, sino que, para que el acreedor no pueda cobrar, basta con que no conozca que existen bienes para hacerlo, entendiéndose desde tiempo atrás que se trata de un concepto de insolvencia relativa o *pro creditore*, exigiéndose que el actor fundamente que no conoce otros bienes más allá de los transmitidos con los que satisfacer su crédito (Martín Pérez, 1995, pp. 371-372). En la misma línea, señala el autor siguiendo a los clásicos, que se requiere el denominado pre- juicio pauliano; esto es, que el acto sea el causante de la insolvencia y no que esta haya tenido lugar por motivos diversos y posteriores.

El expuesto es un aspecto que nos parece de relevancia por su especial diferencia con el concepto de responsabilidad tributaria. De un lado, que se haya producido un daño es necesario y que este daño sea real; no bastando con una mera transformación de la liquidez del patrimonio, como suele aceptarse en el plano tributario de aplicación del artículo 42.2 de la LGT. Por otro lado, también es digno de destacar que no basta con que el deudor sea insolvente, como se reclama en el marco de la responsabilidad tributaria subsidiaria, sino que se requiere que el acto que se reprocha, por el que se le puede exigir al tercero pagar con cargo a lo adquirido, sea el causante o agravante del estado de insolvencia.

En el caso del que trae causa la elaboración de este breve texto no se discute en sede de casación que se haya producido el daño. Sí se discutía ante la AP, en cuya sentencia se afirma que:

el daño o perjuicio que se ha ocasionado a la Hacienda Pública es evidente desde el momento en que consta en el expediente administrativo la imposibilidad de encon- trar bienes suficientes para poder cobrar las deudas tributarias, como resulta de las diligencias de embargo practicadas por la Administración (SAP de Salamanca de 30 de septiembre de 2019, rec. núm. 338/2029).

Se indica, asimismo, que las cuantías que se obtuvieron en el procedimiento de apre- mio resultaron «manifiestamente insuficientes para atender a las importantes deudas tribu- tarias pendientes» (*ibidem*).

3.3. Otros requisitos para el ejercicio de la acción

Es común en la doctrina civilista leer que se ha ido produciendo la flexibilización de la interpretación de los requisitos de la acción pauliana. En lo que respecta al primer requisito, la existencia de un crédito, manifiesta Berrocal Lanzarot (2013, p. 339) que este crédito ha de ser previo al acto que pretende rescindirse, pues, en caso contrario, «el crédito ya nacería con las garantías disminuidas»; no obstante, concede que se admite también que el acto se haya realizado de forma previa al nacimiento del crédito, siempre que existiese intención fraudulenta y seguridad en la futura existencia del crédito.

La SAP de Salamanca de 30 de septiembre de 2019 (rec. núm. 338/2019) de la que trae causa la STS que aquí se comenta es bien didáctica en esta materia, realizando un amplio recorrido de los fallos del TS a este respecto que a continuación resumimos.

Comienza la SAP recordando la STS, Sala de lo Civil, Sección 1.^a, de 21 de enero de 2005, que se centra en el momento del devengo, pues, como viene de suyo, el crédito tributario no nace con su exigibilidad, sino que existe desde que se devenga. Se refiere también a la Sentencia de la misma sala de 11 de noviembre de 1993, en la que se destaca que, en aquellos casos en los que la intención defraudatoria viene determinada por la existencia próxima del crédito, también estaremos ante el posible éxito de la acción pauliana. Naturalmente, en este punto estamos ante una cuestión de prueba. Cuánto de seguro era el nacimiento de ese crédito será un elemento que, entendemos, deba fundamentarse por el actor que pretende el remedio pauliano. También se menciona a este respecto la STS, Sala de lo Civil, de 5 de mayo de 1997, que manifiesta innecesario que «el crédito anterior fuese exigible, bastando su existencia para que pueda ser objeto del impago fraudulento». Por último, se refiere la SAP a la STS de 11 de octubre de 2001, que cita las Sentencias de 14 de junio de 1958, 18 de mayo de 1988, 11 de noviembre de 1993 y 26 de junio de 1994. En ellas se indica que:

La preexistencia del crédito opera en tesis general y debe prevalecer con intensidad probatoria cuando la intención defraudatoria resulta suficientemente demostrada, sobre todo cuando se presenta segura y próxima la ejecución posterior en forma de exigibilidad inevitable, debiendo también atenderse a que se trate de impuestos devengados anteriores y deudas precedentes al acto rescindible y las actas levantadas sólo actúan a efectos fiscales de cuantificar el importe del débito, debiendo atenderse a que la obligación ya se había instaurado y resultaba determinada, razones todas suficientes que determinan la desestimación de los motivos (TS, sentencias mencionadas *supra*).

Habiendo analizado el requisito de la insolvencia, o daño causado al acreedor, de la existencia de un crédito y dejando para el final la cuestión de la caducidad, quedan pendientes otros dos de los requisitos anunciados. La existencia de un acto de disposición

realizado por el deudor es un asunto que no merece especial referencia en un texto de este tipo. El deudor ha debido realizar un acto por el que ha transmitido su patrimonio a un tercero. Si no se ha producido ningún acto de disposición, nada podrá reclamarse por la vía de la acción pauliana, pues nada habrá causado ese fraude de acreedores que con esta acción se persigue.

Resta, por tanto, abordar la cuestión de la intencionalidad, siendo este el asunto que más se ha suavizado conforme a la jurisprudencia. Señala Berrocal Lanzarot (2013, p. 319) que fue la STS de 7 de septiembre de 2012 la que supuso un cambio hacia una cierta objetivación de la intención fraudulenta, en aras de la funcionalidad, y «centrada en la protección del derecho de crédito». Ello tiene su razón de ser debido a que la prueba del *consilium fraudis* es compleja y tiende a basarse en construcciones presuntivas. Indica Juárez Torrejón (2018) que resulta razonable otorgar mayor protección al comprador de un bien, aunque el precio pagado haya sido menor al normal, que al adquirente a título lucrativo. Puesto que se debe ser «más cauto a la hora de sacrificar la adquisición a título oneroso, que la adquisición gratuita». el artículo 1297 del CC presume siempre el fraude en las enajenaciones gratuitas. Todas las transmisiones, onerosas o lucrativas, pueden ser objeto de acción pauliana, ahora bien, la intención fraudulenta debe ser, al menos, presumible, cuando la insolvencia se ha producido tras un acto de transmisión oneroso.

Visto lo anterior, se puede afirmar que el caso objeto de controversia ha sido resuelto de conformidad con la legislación civil y la jurisprudencia del TS. Así ha sido en lo que se refiere a la existencia del crédito, devengado antes de la realización de las primeras donaciones en fraude de acreedores, pese a que no hubiera tenido lugar su liquidación. También puede afirmarse en cuanto al condicionante de la intención defraudatoria, pues esta se presume en caso de donaciones. Asimismo, se ha confirmado que el deudor es insolvente, lo que se ha determinado tras procedimientos de apremio infructuosos. La subsidiariedad procesal también ha sido cumplida, pues el ejercicio de la acción frente a responsables del artículo 42.2 de la LGT no hubiera sido posible, pues se había producido la prescripción. Nótese que ha prescrito la acción contra el responsable solidario, lo que es diverso de la prescripción de la deuda tributaria. Prescrita la acción de responsabilidad, puede la AEAT actuar por la vía de la acción pauliana, pues, parece, que no le quedan otras acciones que ejercer para alcanzar la satisfacción de su crédito.

3.4. La caducidad de la acción

El elemento central de la sentencia que aquí se comenta es la caducidad, en especial, el momento de inicio de su cómputo. Por ello se ha dejado para la parte final el abordaje de estos aspectos complejos y que, como se apuntó al inicio, han despertado controversia en el ámbito de la fiscalidad, pese a que nos encontremos ante una acción civil conocida por la Sala de lo Civil del TS.

Sobre el asunto ya pusimos un breve *post* en LinkedIn el 26 de marzo de 2025 «El TS (Sala de lo Civil) permite a la AEAT ejercer la acción rescisoria como a cualquier otro acreedor, sin estirar ningún plazo de prescripción», cuyo título pretendía servir de contraste con aquellos titulares que afirmaban que «el TS estira la prescripción» en favor de Hacienda.

Como ya se apuntó, ex artículo 1299.1 del CC, «la acción para pedir la rescisión dura cuatro años». Doctrina y jurisprudencia coinciden desde antiguo en señalar que estamos ante un plazo de caducidad. Así, Martín Pérez (1995, p. 419), siguiendo a grandes maestros como De Castro, Albaladejo, Castán y Díez-Picazo, afirma que el plazo de caducidad se puede deducir al señalar el precepto la duración de la acción y no el plazo para su ejercicio; empleando ciertamente la expresión «dura». Junto con ello, y con mayor importancia, a tenor de lo escrito por el autor, citando a los anteriores referidos, se trata de un plazo de caducidad «por ser esta acción una facultad de configuración o derecho potestativo que se concede al perjudicado, y tiende a la modificación de una situación jurídica preexistente creada por el contrato lesivo o fraudulento», por lo que se exige un plazo que no sea susceptible de interrupción (Martín Pérez, 1995, p. 419).

De los diferentes actos que pueden ser objeto de rescisión conforme al artículo 1291 del CC, el artículo 1299.2 del CC detalla el *dies a quo* del cómputo del plazo para los menores, los tutelados, los ausentes, los contratos referidos a cosas litigiosas o la partición hereditaria. Sin embargo, obvió el codificador señalar cuándo comienza el cómputo de la caducidad en los casos de la acción de rescisión por fraude de acreedores. No existiendo un plazo legalmente tasado, se ha entendido aplicable la teoría de la *actio nata*, teoría o criterio que, tanto en el plano civil como en el tributario, supone fijar el *dies a quo* en el momento en que la acción pudo ser ejercitada (*vid.* a este respecto Fraile, 2025). Así pues, en virtud de la *actio nata* y aplicando en este caso a la caducidad lo que para la prescripción señala el artículo 1969 del CC, se entiende que el plazo de caducidad para el ejercicio de la acción pauliana comenzará a contar desde que pudo ejercitarse.

Y ya adelantamos que cuándo puede ejercitarse una acción de este tipo es una cuestión de compleja respuesta. Sin duda, para exigir la rescisión de un acto, es preciso conocer que el acto ha tenido lugar. Así, la transmisión de un bien puede ser conocida por el acreedor de forma inmediata debido a la cercanía de este con su deudor o con el adquirente del elemento patrimonial de que se trate. En tal caso, puede fijarse como *dies a quo* la fecha del acto en cuestión. No obstante, como se ha defendido en numerosas ocasiones, en tal fecha es fácil que el acreedor afectado no conozca que el acto se ha llevado a cabo. En tal caso, habrá de estarse a la fecha de la inscripción registral de la transmisión de la propiedad. Podría entonces decirse que será a los cuatro años de la inscripción en el Registro cuando caduca la acción para pedir la rescisión. Ahora bien, como se ha señalado en páginas anteriores, para el ejercicio de la acción pauliana debe existir un crédito, debe haber una transmisión patrimonial y debe haberse producido un daño, aquel *eventus damni* que mencionamos. Pues bien, mientras el acreedor no conozca el daño, difícilmente podrá ejercitarse la acción pauliana. Entonces, y antes de fijarnos en la jurisprudencia,

diremos que tiene razón de ser que la acción pauliana inicie su cómputo del plazo de caducidad desde el momento en el que el acreedor pueda conocer, actuando con diligencia, que existe un acto de transmisión y que este acto le ha resultado dañoso al haber tenido lugar la insolvencia del deudor.

Para resolver con base jurisprudencial lo que aquí se comenta vamos a seguir tres sentencias y las que son referidas en tales. Serán la SAP de Salamanca de 30 de septiembre de 2019 (rec. núm. 338/2019), que es la que resulta avalada por la STS, que aquí se comenta, de 5 de marzo de 2025 (rec. núm. 648/2020). Junto con ellas, nos basamos también en la STS de 4 de marzo de 2025 (rec. núm. 6756/2019).

Comenzamos por la última, la de 4 de marzo. Sobre ella debemos apuntar que el ponente, el magistrado Vela Torres, es diverso del ponente de la principalmente comentada, el magistrado Navarro Sanchís. Nos parece asunto destacable por el parecido de los criterios. En este caso, una empresa es condenada en 2013 a pagar casi 400.000 euros a otra, Inkoa Sistemas, SL, por una deuda del año 2007. Ante la imposibilidad de notificar el fallo, Inkoa acude contra el administrador único en responsabilidad, resultando el administrador condenado. El que fuera administrador, insolvente, había disuelto su sociedad de gananciales en 2009 y había donado a su hija de tres años ciertas propiedades en 2010. Son estos actos, la disolución de gananciales y la donación, los que Inkoa pretende revocar en ejercicio de la acción pauliana; acción que inicia el 21 de junio de 2016.

Superada la idea de atender a la fecha en que tuvo lugar el acto, lo que se reclama por el deudor y los adquirentes es que se ha de atender a la fecha en que estos contratos tuvieron reflejo en el Registro de la Propiedad. No se plantea en ningún caso atender a la eficacia *erga omnes* del Registro Civil, como tampoco se hace en la Sentencia del 5 de marzo en relación con las inscripciones en el Registro Mercantil del cambio de titularidad de las sociedades unipersonales. En todo caso, los recurrentes se refieren a la fecha de inscripción en el Registro de la Propiedad, lo que creemos que tiene por base que se trata de un registro que es tenido socialmente como referente y manifestación de esa eficacia *erga omnes*.

Sobre el inicio del cómputo del plazo de caducidad, sostiene el tribunal que:

los comportamientos defraudatorios suelen rodearse de cierta clandestinidad por lo que la regla general debe ser que se compute el plazo desde que el demandante acreedore esté en condiciones o con posibilidad de acreditar la insolvencia del demandado deudor y por lo tanto constatar la insolvencia de dicho deudor y los efectos dañinos que dicha situación le ocasiona (STS de 4 de marzo de 2025, rec. núm. 6756/2019).

Afirma el TS que la sala ha venido manteniendo un criterio relativamente flexible, otorgando seguridad al fijarse en la fecha de inscripción en el Registro, con carácter general,

en lugar de en la fecha de realización del acto, para lo que sigue las Sentencias 764/2000, de 17 de julio, y 1004/2002, de 13 de febrero.

Por otra parte, mantiene que debe primar la teoría de la insatisfacción, de origen germano, y atenderse a la fecha en que «el derecho queda insatisfecho y se conoce la trascendencia del hecho», y ello «ante la constatación de que una cosa es que una acción pueda ser ejercitada legalmente y otra muy diferente que pueda serlo realmente». Sigue en este punto dos sentencias muy referidas por las AP y el propio TS, cuales son la 141/1993, de 16 de febrero, y la 533/2002, de 27 de mayo, en las que se destaca que «debe tomarse como día inicial aquel en que pueda tener cabal y entero conocimiento la víctima burlada por el acto subrepticio y fraudulento que le produce el daño patrimonial».

Esto queda resumido por el TS en la Sentencia de 4 de marzo de 2025 del siguiente modo: «el inicio del plazo comienza en el momento en el que el acreedor que sufre el perjuicio conoció o pudo conocer, de haber actuado diligentemente, la celebración del contrato perjudicial así como su carácter lesivo para el crédito». Eso sí, siempre sosteniendo que no se haya producido el abandono de la acción, pues, en el caso en cuestión, Inkoa había actuado inicialmente contra la empresa deudora, posteriormente buscado la responsabilidad del administrador único, a continuación, pretendió la ejecución de su patrimonio y ahí, cuando recibió la certificación registral del estado patrimonial del demandado, lo que aconteció el 26 de diciembre de 2013, es cuando se tiene por iniciado el cómputo del plazo de caducidad.

Por su parte, la SAP de Salamanca de 30 de septiembre de 2019 (rec. núm. 338/2019), citando principalmente las SSTs que se han mencionado en los párrafos previos, recalca especialmente la idea sostenida por la Sentencia 141/1993, de 16 de febrero, referente a que la «interpretación no puede ser otra que la que más favorezca a la víctima del acto». Recordando que ya la Sentencia de 29 de octubre de 1990 marca el *dies a quo* en la fecha en la que se compruebe la falta de bienes para satisfacer el crédito. También se hace eco de la SAP de Barcelona de 14 de febrero de 2019, que afirma la «necesidad de dar respuestas justas y resolver con criterios realistas». Afirmando la SAP de Salamanca que la AEAT, en el caso comentado, tiene ese conocimiento de la insolvencia y la sospecha de fraude cuando, en el curso del procedimiento de comprobación, los demandados aportan las escrituras públicas de donación, habiendo esto acontecido, siempre según la SAP, el 22 de noviembre de 2013.

Si bien continúa la AP señalando que lo relevante es que el acreedor alcance «un conocimiento completo y cabal», lo que entiende que no ocurre realmente hasta que, tras la comprobación y las actas de disconformidad y el impago, se inician los procedimientos de apremio en enero de 2015 y en enero de 2016, respectivamente.

Y aquí es donde surge nuestra duda, siendo el acreedor la AEAT, a quien se le debe exigir una diligencia profesional, no tan solo la del buen padre de familia, nos planteamos si debe atenderse, como indica la SAP, a la fecha de inicio de los procedimientos de

apremio o, como había señalado dos párrafos antes en el mismo fundamento, al momento en que recibe, en el curso del procedimiento de comprobación, las escrituras de donación. En este caso, y dado que, como se expuso en el primer apartado de este comentario, fue el 7 de noviembre de 2017 el día en que la AEAT interpuso la demanda ante el Juzgado de Primera Instancia, no resulta relevante esta matización. Ahora bien, que en este caso no sea relevante no implica que esta contradicción presente en el fundamento de la sentencia no vaya a ser crucial en otros procesos.

Creemos que, en virtud de las capacidades exorbitantes de la AEAT, si se conoce el estado del patrimonio del deudor con antelación en virtud de procedimientos de comprobación o inspección, no puede esperarse al inicio del procedimiento de apremio para fijar el *dies a quo* de la caducidad de la acción pauliana.

Por último, vamos a mencionar los fundamentos sobre la caducidad que se contienen en la STS de 5 de marzo de 2025 que aquí se comenta, señalando que son gravemente escuetos en comparación, tanto con el esfuerzo didáctico hecho por la AP de Salamanca como si se miden en relación con la STS de 4 de marzo de 2025. En este caso, en una página queda despachada una cuestión que tanto revuelo ha causado en la doctrina tributarista. El TS recuerda brevemente la Sentencia 141/1993, de 16 de febrero, así como la Sentencia 533/2002, de 27 de mayo, afirmando que:

el cómputo del plazo de cuatro años para ejercitar la acción rescisoria debe comenzar desde que el acreedor perjudicado por el acto de disposición objeto de rescisión, de haber actuado diligentemente, pudo conocer su realización y el perjuicio que entrañaba para el cobro de su crédito (STS de 5 de marzo de 2025).

Continúa el TS dando la razón a la Audiencia en la consideración de que el inicio del cómputo ha de situarse en el comienzo del procedimiento de apremio, sin razonar, en ningún momento, por qué se entiende que la AEAT tiene cabal y entero conocimiento de la situación en ese punto temporal y no, como también señalaba la Audiencia, en el momento en que, en el curso de la comprobación, recibe las escrituras de donación. Afirma el TS, y aquí creemos que se equivoca, que «no cabe considerar que con anterioridad a esas actuaciones de apremio pudiera la AEAT conocer esos traslados patrimoniales», pues sabemos por los hechos probados que sí los conocía, pues los conoció en el curso de los procedimientos de comprobación, como venimos señalando.

Afirma, asimismo, que en estos casos, hasta que no se inicia la vía de apremio no se puede «constatar que los actos de disposición a título gratuito habían vaciado el patrimonio de esos obligados tributarios». Pues bien, creemos que en estos casos es en el curso de la comprobación o inspección en el que se puede alcanzar de forma razonable la sospecha del fraude de acreedores y que, aunque en el asunto comentado no afecta por cuestiones temporales, el *dies a quo* ha de instalarse en el momento en que la AEAT, actuando

con diligencia, tenga indicios fundados de que determinado acto pretende el vaciamiento patrimonial del deudor.

3.5. Conclusiones

La Administración tributaria, en la defensa del crédito público, ejerce su autotutela para lograr la satisfacción de sus créditos. Este empleo de las prerrogativas que le otorga la legislación tributaria no le impide el disfrute de las mismas acciones de corte civil que puede ostentar cualquier acreedor privado en interés de su crédito. De este modo, el acreedor público, defendiendo su crédito público, puede valerse de las acciones civiles y la jurisdicción civil que es propia de la defensa del crédito privado.

En virtud de lo anterior, la Administración puede instar la acción pauliana ante los juzgados y tribunales del orden civil y solicitar la rescisión de aquellos actos que entienda realizados en fraude de acreedores.

Para poder ejercitar la acción pauliana es preciso que exista un crédito. Este crédito no requiere estar liquidado, sirviendo que se hubiera devengado de forma previa al acto que pretende rescindirse. No obstante, la evolución jurisprudencial nos lleva a afirmar que ha de estarse al caso concreto, de modo que, si el acto de transmisión en fraude de acreedores se realizó antes del devengo de un crédito que, sin embargo, era de seguro nacimiento, podrá considerarse cumplido este primer requisito.

Ha debido producirse un perjuicio para el acreedor que ejercita la acción pauliana; es el denominado perjuicio pauliano, que presentará relación de causalidad con el acto que pretenda rescindirse. Así pues, el acreedor no lograría satisfacer su crédito debido a que el deudor ha devenido incapaz de saldar su deuda debido, precisamente, a la transmisión realizada en fraude de acreedores.

La acción pauliana es una acción que se concede solo cuando no queda otro remedio para reparar el daño sufrido. Se trata, por tanto, de una acción subsidiaria. Esta nota de subsidiariedad se percibe en dos sentidos, tanto procesal como económico. Así, si el acreedor, en nuestro caso la Hacienda pública, puede satisfacer su crédito utilizando otra acción o facultad, no debe ejercitar la acción pauliana. Si quedan acciones administrativas, estas deben ejercitarse primero. Si existen avalistas, fiadores u otras figuras a las que reclamar el crédito, deberá procederse de tal manera. Si la Administración puede cobrar con cargo a un responsable, el ejercicio subsidiario de la acción pauliana exige, a nuestro juicio, que se haya agotado previamente la vía de la responsabilidad tributaria.

La acción pauliana es subsidiaria también en sentido económico. Nótese que, habiendo patrimonio del deudor, no se ha producido el daño que pretende reparar la acción

pauliana. No se requiere de una previa declaración de fallido ni de una insolvencia judicialmente declarada o cosa similar. Simplemente se debe justificar que el acreedor no conoce bienes y derechos del deudor con los que satisfacer su crédito.

La intención de perjudicar a los acreedores es un requisito cuya prueba se ha ido suavizando. Si la transmisión es lucrativa, como en el caso analizado, la intencionalidad se presume conforme al artículo 1297 del CC. Tratándose de actos de transmisión onerosos, la intención fraudulenta debe ser, al menos, presumible.

El ejercicio de la acción pauliana tiene un plazo de cuatro años, configurado como plazo de caducidad. A falta de especificación legal que fije el *dies a quo*, se ha interpretado aplicable la regla de la *actio nata*, que se emplea en numerosas ocasiones cuando de plazos de prescripción se trata. En este caso, la configuración jurisprudencial ha venido determinando que el inicio del cómputo del plazo de caducidad de la acción pauliana se ha de situar en el momento en que el acreedor afectado haya podido tener «cabal y entero conocimiento».

Esta interpretación ha sufrido adaptaciones, pasando de atender al momento en el que se realizó el acto que se ataca, al momento en el que se inscribió registralmente, en su caso. Si bien, como recoge la STS de 4 de marzo de 2025 (rec. núm. 6756/2019), haciéndose eco de otras previas: debe atenderse a la fecha en la que «el derecho queda insatisfecho y se conoce la trascendencia del hecho», y ello «ante la constatación de que una cosa es que una acción pueda ser ejercitada legalmente y otra muy diferente que pueda serlo realmente». De modo que será cuando el acreedor, actuando diligentemente, pueda conocer que el acto transmisivo ha tenido lugar y que este acto le ha generado un daño.

Entendemos que, desde el momento en el que la AEAT, en el curso de cualquier procedimiento, pueda tener un conocimiento razonable de la falta de solvencia del deudor, comienza el plazo de caducidad. Lo anterior se contrapone a la solución otorgada en el caso que se comenta, en que entiende la AP de Salamanca, y no lo refuta el TS, que el cabal y entero conocimiento no se adquiere hasta el inicio de los procedimientos de apremio, pese a que se afirma que en el curso de los procedimientos de comprobación ya conoció la Administración que se habían producido las transmisiones. Entendemos que, con casi total seguridad, en el curso de tales procedimientos también conoció la AEAT, o debió conocerlo de actuar diligentemente, que tales transmisiones le habían producido un daño en el sentido de ser de relevancia para la despatrimonialización del deudor.

Se puede concluir, por tanto, que el plazo de caducidad del ejercicio de la acción pauliana es de cuatro años, teniendo lugar el *dies a quo* en el momento en el que el acreedor conoce o pudo conocer actuando diligentemente, que se ha producido una transmisión y que esta le ha provocado un daño al devenir insolvente el deudor. La dificultad radicará en determinar cuándo tiene lugar ese conocimiento completo y cabal del acreedor defraudado.

Referencias bibliográficas

- Almagro Nosete, J. (2006). Artículo 1291. En *Comentarios del Código Civil*. Bosch.
- Banacloche Palao, C. (2022). *La responsabilidad tributaria por ocultación de bienes*. CEF.
- Berrocal Lanzarot, A. I. (2013). La acción rescisoria por fraude de acreedores o acción pauliana. *Cuadernos de Derecho y Comercio*, 59, 315-354.
- Castro y Bravo, F. de (1932). La acción pauliana y la responsabilidad patrimonial universal. *Revista de Derecho Privado*.
- Díez-Picazo y Ponce de León, L. y Gullón Ballesteros, A. (2003). *Sistema de derecho civil* (11.ª ed.). Tecnos.
- Fernández Campos, J. A. (1998). *El fraude de acreedores. La acción pauliana*. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia.
- Frailé Fernández, R. (2025). Dies a quo de la prescripción cuando el fallido es concursado. Acción contra el responsable subsidiario. *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF, 506, 53-95. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24389>
- García Novoa, C. (9 de julio de 2024). La Administración tributaria y el recurso al derecho privado (en torno a la nota de la Agencia Tributaria de 29 de mayo de 2024, sobre las acciones civiles para la mejor defensa del crédito público). *Taxlandia, Blog fiscal y de opinión tributaria*. <https://www.politica-fiscal.es/equipo/cesar-garcia-novoa/la-administracion-tributaria-y-el-recurso-al-derecho-privado>
- Juárez Torrejón, Á. (2018). La acción pauliana (revocación por fraude de acreedores): Intento de reconstrucción de la figura y del papel en el derecho patrimonial. *Anuario de Derecho Civil*, 71(4), 1277-1350. <https://doi.org/10.53054/ad.c.v71i4.3815>
- Martín Pérez, J. A. (1995). *La rescisión del contrato (en torno a la lesión contractual y el fraude de acreedores)*. Bosch.
- Puebla Agramunt, N. (2020). *La deriva de la responsabilidad tributaria*. Aranzadi.
- Romo Blanco, V. F. (2024). Reflexiones y propuestas sobre las acciones civiles aplicadas a la tutela del crédito público. Estudio de la nulidad por causa ilícita. *Revista Técnica Tributaria*, 4(147), 159-202. <https://doi.org/10.48297/5tb4p598>



La ruptura del ajuste bilateral en las operaciones vinculadas

Análisis de la **SAN de 31 de enero de 2025, rec. núm. 709/2020**

Mónica Serra García

*Profesora asociada de Derecho Financiero y Tributario. Investigadora predoctoral.
Universitat Jaume I (España)*

Extracto

Este trabajo examina las implicaciones jurídicas derivadas de la ruptura del ajuste bilateral cuando, en el marco de procedimientos inspectores simultáneos sobre operaciones vinculadas, la Administración decide impugnar únicamente la resolución favorable a una de las partes. A partir del análisis de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de enero de 2025 (rec. núm. 709/2020), se aborda cómo esta actuación administrativa vulnera los principios de buena administración, regularización íntegra y objetividad, generando incongruencias impositivas contrarias a la lógica del régimen de precios de transferencia. El estudio subraya la necesidad de revisar el diseño procedimental aplicable a las operaciones vinculadas, especialmente cuando la impugnación afecta únicamente a una de las partes implicadas. A partir del caso analizado, se plantea si la prohibición de *reformatio in peius* puede desplegar efectos también en contextos de regularización bilateral, cuando el recurso de una parte –en este caso, la Administración– acaba generando un perjuicio indirecto para otro obligado vinculado. Esta cuestión, hasta ahora poco explorada en la práctica administrativa y jurisprudencial, pone de relieve una laguna normativa que compromete los principios de seguridad jurídica, defensa y coherencia en la revisión de este tipo de ajustes. En este sentido, el trabajo propone una reflexión crítica sobre la aplicabilidad del principio y defiende la necesidad de una regulación específica que impida resultados desequilibrados en perjuicio de uno de los sujetos afectados por una operación común.

Publicado: 05-06-2025

Cómo citar: Serra García, M. (2025). La ruptura del ajuste bilateral en las operaciones vinculadas. (Análisis de la SAN de 31 de enero de 2025, rec. núm. 709/2020). *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 162-170. <https://doi.org/10.51302/royt.2025.24507>

1. Supuesto de hecho

La AN ha emitido una reciente sentencia, de fecha 31 de enero de 2025 (rec. núm. 709/2020), en la que aborda de manera directa el problema de la ruptura del ajuste bilateral en el ámbito de las operaciones vinculadas.

El conflicto tiene su origen en tres procedimientos de inspección formalmente simultáneos iniciados por la AEAT el 21 de marzo de 2010 frente a un socio persona física y dos entidades vinculadas a este, en relación con las operaciones realizadas durante los ejercicios 2006 a 2009. La Inspección concluyó que los servicios facturados por las sociedades eran en realidad prestaciones personales realizadas directamente por el socio, por lo que retribuyó las rentas inicialmente declaradas en sede del IS a la base imponible del IRPF del socio, practicando los correspondientes ajustes en ambos tributos: incremento de la base en el IRPF y gasto en el IS.

Frente a las liquidaciones resultantes, tanto el socio como las entidades interpusieron reclamaciones ante el TEAR de Cataluña, que resolvió el 21 de diciembre de 2015 estimando íntegramente las pretensiones del primero y, parcialmente, las de las sociedades, ordenando en consecuencia la anulación de las liquidaciones y su sustitución por otras ajustadas a los criterios del tribunal.

Sin embargo, en la fase de recurso de alzada, la Administración tributaria optó por impugnar exclusivamente la resolución estimatoria relativa al IRPF del socio, sin cuestionar las resoluciones referidas a las sociedades, que devinieron firmes. El TEAC, en consecuencia, estimó parcialmente el recurso formulado por la AEAT y confirmó la liquidación del IRPF del socio, sin que resultara ya posible reabrir la regularización del IS de las sociedades.

Esta estrategia de actuación parcial por parte de la Administración tuvo una consecuencia directa: rompió el equilibrio del ajuste bilateral previsto en el régimen de operaciones vinculadas. La confirmación de la liquidación del IRPF del socio consolidó un mayor ingreso sujeto a gravamen, mientras que la imposibilidad de revisar la liquidación del IS –por haber adquirido firmeza y haber transcurrido el plazo de prescripción– impidió reconocer en sede de la sociedad el correlativo gasto.

Ante esta situación, el socio interpuso recurso contencioso-administrativo ante la AN, reclamando la vulneración del principio de buena administración y la ruptura del ajuste bilateral.

La AN parte de la consideración de que, durante la fase inspectora y en vía económico-administrativa, se había garantizado el correcto funcionamiento del régimen de operaciones vinculadas: se había inspeccionado a todas las partes, aplicado un criterio homogéneo y respetado el derecho de defensa. Sin embargo, advierte que la Administración incurre en una actuación contraria al principio de buena administración al recurrir de forma selectiva únicamente la resolución relativa al socio, rompiendo así la necesaria bilateralidad del ajuste practicado.

Recordando la jurisprudencia del TS –en especial, la STS de 4 de octubre de 2022 (rec. núm. 5518/2020)–, la AN reitera que el principio de buena administración exige una actuación diligente que evite disfunciones y garantice la plena efectividad de los derechos reconocidos al contribuyente, más allá de la mera observancia procedimental. Esta exigencia impide que la Administración obtenga ventaja alguna de sus propias actuaciones irregulares, en aplicación del aforismo *allegans turpitudinem propriam non auditur*.

Con base en lo anterior, la AN concluye que debe prevalecer el criterio contenido en la resolución que la Administración dejó firme –la correspondiente a la sociedad–, imponiendo así que la liquidación del IRPF del socio se adecúe a dicha valoración, con la consiguiente anulación de la liquidación y de la sanción practicadas.

2. Doctrina del tribunal

Para fundamentar su pronunciamiento, la AN parte del análisis de la actuación concreta desplegada por la Administración en sede económico-administrativa, centrando su atención en los efectos que genera la impugnación parcial de las resoluciones dictadas por el TEAR en el contexto de una regularización bilateral por operaciones vinculadas. En particular, examina las consecuencias derivadas de que la AEAT decidiera recurrir exclusivamente la resolución estimatoria dictada en favor del socio, sin extender dicha impugnación a la resolución relativa a las sociedades, que devino firme.

De manera particular, la sala recuerda que la finalidad esencial del procedimiento inspector aplicado a operaciones vinculadas es asegurar que el ajuste practicado responda a una lógica de simetría entre las partes, evitando desequilibrios que puedan traducirse en una doble imposición o, por el contrario, en una ausencia de tributación. Esta exigencia de simetría se manifiesta no solo en la fase de comprobación, sino también en sede revisora, donde las impugnaciones deben gestionarse de forma coordinada para preservar la reciprocidad del ajuste.

En este sentido, la AN, en línea con la jurisprudencia del TS¹, afirma que la actuación administrativa debe regirse por los principios de buena administración, objetividad y coherencia, los cuales imponen una especial diligencia en el tratamiento de las operaciones vinculadas, precisamente por su carácter bilateral y complejo. Se recuerda, así, que el principio de buena administración no se agota en una observancia meramente formal de los trámites procedimentales, sino que impone a la Administración deberes jurídicos como el de evitar disfunciones que perjudiquen injustificadamente los derechos de los contribuyentes.

Tal y como ha destacado el profesor Marín-Barnuevo Fabo (2020, p. 10), el principio de buena administración se ha consolidado como un verdadero parámetro de control jurídico de la actuación tributaria, en cuanto que no se limita a exigir el respeto formal de los procedimientos, sino que impone a la Administración deberes jurídicos positivos orientados a garantizar la plena efectividad de los derechos del contribuyente, de sustanciar los procedimientos dentro de un plazo razonable y de dotar a sus actos resolutorios de una fundamentación adecuada, clara y suficientemente desarrollada.

En este sentido, su proyección en el ámbito tributario exige a los órganos administrativos una conducta diligente y equitativa, orientada a evitar disfunciones materiales que puedan traducirse en situaciones de enriquecimiento injusto o en cargas tributarias carentes de base económica real. Lejos de tratarse de una mera cláusula programática, este principio se revela como un instrumento idóneo para reequilibrar la relación jurídico-tributaria en aquellos supuestos en los que la literalidad de la norma o la omisión normativa comprometen la justicia material del sistema.

De esta forma, la AN estima que esta actuación vulnera dicho principio, en cuanto que permitió una revisión incompleta y parcial de una regularización bilateral, lo que dio lugar a un resultado incoherente y perjudicial para el contribuyente. Asimismo, subraya que el principio de objetividad (derivado del art. 103.1 de la CE) exige a la Administración promover una revisión íntegra del ajuste, y no solamente de aquellas partes que le resultan desfavorables. Como consecuencia, considera que debe prevalecer el criterio recogido en la resolución que la propia Administración consintió –la del IS de las sociedades– y, en consecuencia, procede anular la liquidación y sanción dictadas al socio por el IRPF, a fin de restablecer la coherencia del ajuste.

¹ Entre otras, cabe destacar las SSTs de 5 de diciembre de 2017 (rec. núm. 1727/2016) y de 13 de noviembre de 2019 (rec. núm. 1675/2018). En esta última, a pesar de que no se invoca expresamente el principio de buena administración, estima la pretensión con un fundamento similar, al establecer que:

Sin perjuicio del soporte que proporciona la seguridad jurídica, una elemental consideración de los principios de economía procedimental, de eficacia de la actuación administrativa (artículo 103 CE) y de proporcionalidad en la aplicación del sistema tributaria (artículo 3.2 LGT) refuerza el entendimiento que sostenemos del principio de íntegra regularización.

Este razonamiento se alinea con la doctrina previa del TEAC, expresada en su Resolución de 2 de febrero de 2021 (RG 5109/2016), que rechaza la impugnación parcial por parte de la Administración de ajustes correlativos, y con la Resolución de 28 de junio de 2022 (RG 6460/2019), en la que se anuló una liquidación firme favorable al obligado –a pesar de no estar prescrita– por haberse declarado prescrita la del otro sujeto vinculado, garantizando así la simetría del ajuste y, en ese caso, impidiendo una ausencia de tributación en favor del contribuyente.

3. Comentario crítico

La solución alcanzada por la AN en esta resolución resulta jurídicamente razonable y congruente con los principios que estructuran el régimen de precios de transferencia, así como con los principios generales del sistema tributario, en particular el de justicia tributaria, el de capacidad económica y el principio de regularización íntegra. Este último, de formulación jurisprudencial, exige que la Administración proceda a una revisión global de la situación tributaria del contribuyente, incluyendo tanto los elementos que le resulten favorables como los que le sean desfavorables². En este sentido, el principio impone a la Administración el deber de regularizar todas las obligaciones interrelacionadas con la comprobación practicada, en una lógica de coherencia sistémica.

La constatación de que la impugnación aislada de una de las liquidaciones –la correspondiente al IRPF del socio– haya generado una imposibilidad material de restaurar el equilibrio del ajuste, debido a la firmeza de la regularización correlativa en sede del IS, pone de relieve las limitaciones estructurales que presenta el esquema actual.

Precisamente por ello, aunque la sentencia no se pronuncia expresamente sobre la eventual infracción del principio de *non reformatio in peius*, resulta también pertinente detenerse en este, dados los efectos perjudiciales que puede generar la impugnación selectiva de una resolución dictada en el marco de una regularización bilateral. Este principio impide que la situación jurídica del recurrente se vea agravada como consecuencia del recurso que él mismo interpone.

En el supuesto analizado, sin embargo, no se trata de un empeoramiento derivado directamente del recurso del propio obligado, sino de una actuación administrativa posterior que, tras la estimación parcial favorable en vía económico-administrativa, opta por recurrir únicamente aquella parte que le resulta desfavorable, dejando firme el resto. Esta estrategia procesal, aunque formalmente admisible, plantea dudas desde la perspectiva de las garantías procedimentales y del principio citado, en la medida en que permite consolidar

² Sobre el principio de regularización íntegra puede consultarse la obra de Cordero González (2024).

un perjuicio para el otro obligado tributario. De esta forma, la peculiaridad del caso plantea una cuestión no menor: ¿cabría aplicar la prohibición de *reformatio in peius* cuando no se agrava la situación del obligado contra el que se interpone el recurso, sino la de otro contribuyente vinculado que resulta indirectamente perjudicado?

La interdicción de empeorar la situación jurídica del administrado se ha vinculado, de forma reiterada, al principio de seguridad jurídica, hallando reflejo en el ámbito tributario en los artículos 223.4 y 237 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT), así como en el artículo 119.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPACAP), que configuran esta prohibición como una garantía sustantiva del derecho de defensa (Orón Moratal, 2023, p. 5). Ciertamente, la jurisprudencia ha circunscrito tradicionalmente la aplicación del principio de *reformatio in peius* a aquellos supuestos en los que existe una relación directa entre la Administración y el obligado recurrente, sin extender sus efectos a terceros no personados. Sin embargo, no han faltado resoluciones que apuntan a una interpretación más amplia del principio en este tipo de contextos. Así, la Resolución del TEAC de 7 de mayo de 2015 (RG 7/2014) admite su aplicación global respecto de distintos ejercicios afectados por una misma regularización, y el TSJ de Cataluña, en Sentencia de 30 de diciembre de 2013 (rec. núm. 1444/2010), reconoció su eficacia incluso en relación con procedimientos distintos. Estas posiciones podrían permitir sostener que, en situaciones caracterizadas por una interdependencia económica y jurídica –como las contempladas en el art. 18.12 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del IS (LIS)–, los efectos de los recursos deberían proyectarse también sobre las posiciones jurídicas de los demás sujetos vinculados.

Ahora bien, si se acepta la tesis, defendible desde una perspectiva sistemática, de que el principio de *reformatio in peius* pueda proyectarse también sobre supuestos en los que la actuación administrativa perjudica indirectamente a otro obligado vinculado, resulta imprescindible abordar una regulación expresa de esta cuestión en el marco de las operaciones vinculadas. La configuración subjetiva compleja de estos procedimientos y la fragmentación de las vías de recurso permiten actualmente que una actuación selectiva por parte de la Administración –dirigida solo contra una de las resoluciones– genere efectos peyorativos para terceros.

La problemática analizada no puede resolverse de forma adecuada únicamente mediante una interpretación extensiva del principio de buena administración –como hace la sala– ni confiando en una aplicación analógica o integradora del principio de *non reformatio in peius*. La complejidad estructural de los supuestos en los que concurren varios obligados vinculados exige una respuesta normativa expresa que afronte el problema en su raíz, dotando al sistema de un marco procedimental específico que garantice una revisión conjunta, coordinada y respetuosa con los derechos de todos los sujetos afectados.

En este sentido, como han señalado autores como Álvarez Barbeito y Calderón Carrero (2016), el modelo actual presenta una fragmentación procedimental que favorece

actuaciones inconexas y asimétricas. Por ello, se debería reconsiderar la vigencia de los procedimientos inspectores paralelos en materia de operaciones vinculadas en favor del modelo ordinario previsto en el artículo 18.12 de la LIS. Este procedimiento, aunque perfectible, ofrece una estructura más sólida desde el punto de vista procedimental y garantista. En efecto, al prever expresamente la notificación a las demás personas o entidades vinculadas cuando una de ellas impugna la liquidación, permite una mayor articulación del derecho de defensa y contribuye a evitar resoluciones divergentes que, como en el caso aquí resuelto, pueden provocar un quebranto irreparable de la bilateralidad del ajuste. Al canalizar las reclamaciones dentro de un marco unitario y notificado, se reduce la posibilidad de que una parte recurra y la otra no, o de que solo se revise la liquidación favorable a una parte y no a la otra.

Por tanto, su generalización como cauce único –en detrimento de los procedimientos paralelos hoy permitidos³– podría atenuar significativamente los problemas ligados a la interrupción asimétrica de la prescripción, a la falta de coherencia en el tratamiento del ajuste y a la fragmentación de las garantías procedimentales. Su generalización como único procedimiento exigible permitiría, además, garantizar un marco de revisión más equitativo, en el que las distintas partes puedan ejercer sus derechos de forma paralela, con conocimiento pleno del expediente y en condiciones similares de defensa.

Con todo, incluso la aplicación obligatoria del procedimiento ordinario no bastaría por sí sola para conjurar los riesgos de ruptura del ajuste, especialmente en supuestos en los que se prolongue la fase de recurso o en los que existan resoluciones divergentes⁴.

Este procedimiento, si bien prevé la posibilidad de impugnación por ambas partes vinculadas y su notificación recíproca, no garantiza una suspensión plena de los efectos materiales de la liquidación impugnada, permitiendo que dicha liquidación siga proyectando efectos en ejercicios posteriores –por ejemplo, sobre activos amortizables– mientras se resuelve el recurso⁵. Esta circunstancia puede dar lugar, en la práctica, a la necesidad de reabrir y regularizar ejercicios posteriores en caso de estimación del recurso, con el consiguiente impacto sobre otras obligaciones conexas del mismo obligado tributario, correspondientes al mismo impuesto, pero referidas a periodos distintos, generando una cadena de rectificaciones que compromete la estabilidad y seguridad jurídica del sistema.

³ El TS ha admitido la existencia de procedimientos simultáneos con base en el artículo 150.1 de la LGT que, según su interpretación, incorpora, de manera implícita, la posibilidad de tramitar ambos procedimientos con la finalidad de llevar a cabo la correspondiente regularización (SSTS de 18 de mayo de 2020, rec. núm. 6187/2017; de 6 de junio de 2022, rec. núm. 2608/2020, y de 30 de enero de 2023, rec. núm. 4077/2021).

⁴ Sobre los riesgos que presenta en el ámbito de los recursos contencioso-administrativos, es de especial interés el estudio recogido por Bosch Colbi (2023).

⁵ Esta misma cuestión ya sucedía con la regulación anterior del artículo 16 del texto refundido de la LIS (Ley de medidas para la prevención del fraude fiscal) y fue analizada por García Novoa (2011, p. 278).

El caso resuelto por la AN pone de manifiesto, con meridiana nitidez, los perjuicios que genera la ausencia de una arquitectura normativa preventiva, capaz de anticiparse a disfunciones estructurales del sistema. Si algo evidencia esta resolución –y otras similares– es que el actual marco legal permite, todavía, que sea la iniciativa (o inercia) de la Administración la que decida, en última instancia, qué parte del ajuste se revisa, qué parte queda firme y, por tanto, qué parte tributa. Esta arbitrariedad, revestida de aparente legalidad formal, quiebra la seguridad jurídica y se sitúa en las antípodas del principio de buena administración.

Asimismo, debería considerarse la viabilidad de generalizar el uso del procedimiento ordinario previsto en el artículo 18.12 de la LIS como cauce exclusivo, y no alternativo, para la comprobación de operaciones vinculadas. Este modelo, aunque no exento de carencias, permite al menos unificar la revisión, asegurar la participación de todas las partes afectadas y evitar disfunciones derivadas de impugnaciones fragmentarias.

Por último, cabe recordar que el principio de capacidad económica no es un simple postulado teórico, sino una exigencia estructural del sistema tributario que impone gravar únicamente aquellas rentas que reflejen una riqueza real. Cuando este principio se ve comprometido por una regulación incompleta, que permite tributar por rentas ficticias o impide la deducción de gastos efectivamente soportados, el sistema pierde legitimidad. La buena administración no se construye a golpe de sentencias, sino con normas claras, procesos coordinados y reglas que eviten que los contribuyentes paguen, literalmente, por los errores del sistema.

En suma, mientras la normativa no sea capaz de articular una respuesta unitaria ante una operación bilateral por naturaleza, el riesgo de que se generen resultados tributarios incongruentes seguirá latente, con perjuicio tanto para la Hacienda pública como para los derechos de los contribuyentes. Si el derecho tributario no regula con precisión lo que la economía vincula de forma natural, no solo fracasa en su función recaudatoria, sino también en su deber de justicia.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Barbeito, P. A. y Calderón Carrero, J. M. (2016). La comprobación de operaciones vinculadas: ¿modelo unitario o dual? (Análisis de la RTEAC de 8 de septiembre de 2016, RG 4202/2016). *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 405, 136-144. <https://revistas.cef.udima.es/index.php/RCyT/article/view/4785>
- Bosch Colbi, J. L. (2023). La articulación de los procedimientos inspectores y el derecho de defensa ante la comprobación del valor normal de mercado en operaciones entre personas vinculadas: STS de 30 de enero de 2023, rec. núm. 4077/2021. *Revista Técnica Tributaria*, 141.
- Cordero González, E. M. (2024). *El principio de regularización íntegra en materia tributaria*. Aranzadi.



García Novoa, C. (2011). *Iniciación, interrupción y cómputo del plazo de prescripción de los tributos*. Marcial Pons.

Marín-Barnuevo Fabo, D. (2020). El principio de buena administración en materia tributaria. *Revista Española de Derecho Financiero*, 186.

Orón Moratal, G. (2023). La seguridad jurídica como fundamento de la non reformatio in peius, y del límite a las impugnaciones por la Administración. *Boletín Digital Contencioso*, 34.

Las restricciones en el acceso al crédito bancario y el uso de sistemas de contabilidad y control de gestión en pequeñas empresas

Marcos Álvarez-Espino

*Investigador predoctoral. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad.
Universidade de Santiago de Compostela (España)*

marcos.alvarez.espino@usc.es | <https://orcid.org/0000-0002-9514-7544>

Sara Fernández-López

*Catedrática de universidad. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad.
Universidade de Santiago de Compostela. ECOBAS (España)*

sara.fernandez.lopez@usc.es | <https://orcid.org/0000-0003-2496-4333>

Lucía Rey-Ares

*Profesora permanente laboral. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad.
Universidade de Santiago de Compostela (España)*

lucia.rey.ares@usc.es | <https://orcid.org/0000-0002-5165-742X>

Roberto Graña-Álvarez

*Profesor ayudante doctor. Departamento de Economía y Administración de Empresas.
Universidad de Burgos (España)*

rgrana@ubu.es | <https://orcid.org/0000-0003-2571-4918>

José Berbel-Vera

*Profesor ayudante doctor. Departamento de Contabilidad.
Universidad de Valencia (España)*

jose.berbel@uv.es | <https://orcid.org/0000-0001-9982-7531>

Ernesto López-Valeiras (autor de contacto)

*Profesor titular de universidad. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad.
Universidade de Vigo. ECOBAS (España)*

elvaleiras@uvigo.es | <https://orcid.org/0000-0003-1576-7207>

Cómo citar: Álvarez-Espino-M., Fernández-López, S., Rey-Ares, L., Graña-Álvarez, R., Berbel-Vera, J. y López-Valeiras, E. (2025). Las restricciones en el acceso al crédito bancario y el uso de sistemas de contabilidad y control de gestión en pequeñas empresas. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 171-193. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24253>



Extracto

Este trabajo estudia la relación entre el uso de sistemas de contabilidad y control de gestión (SCCG) y las restricciones de acceso al crédito bancario de las pequeñas empresas en España. El acceso al crédito es un factor determinante para el crecimiento y la supervivencia de este tipo de organizaciones. Aunque la literatura sugiere que el uso de SCCG puede reducir las barreras para obtener financiación, la evidencia empírica al respecto es limitada. Los análisis previos son escasos y relativamente recientes, se centran en sectores específicos de economías en vías de desarrollo y no tienen como objetivo principal relacionar estas variables. Este estudio utiliza datos de la Encuesta de Competencias Financieras en las Pequeñas Empresas, realizada por el Banco de España en 2021, con un total de 1.120 observaciones. Los resultados confirman una relación negativa entre el uso de estos sistemas y las restricciones de acceso al crédito bancario, lo que sugiere que su implementación favorece el acceso de las pequeñas empresas a la financiación externa.

Palabras clave: recursos financieros; restricciones de capital; contabilidad de gestión; pequeñas empresas.

Recibido: 15-12-2024 / Aceptado: 14-04-2025 / Publicado: 14-05-2025



Credit constraints and the use of management accounting and control systems in small enterprises

Marcos Álvarez-Espino

Sara Fernández-López

Lucía Rey-Ares

Roberto Graña-Álvarez

José Berbel-Vera

Ernesto López-Valeiras (corresponding author)

Abstract

This paper examines the relationship between the use of management accounting and control systems (MACS) and the constraints small businesses in Spain face in accessing bank credit. Access to credit is an essential factor for the growth and survival of these organizations. Although the literature suggests that the use of MACS may reduce barriers to financing, empirical evidence on this matter remains limited. Previous analyses are scarce and relatively recent, focusing on specific sectors of developing economies, and not primarily aimed at establishing a relationship between these variables. Drawing on data from the 2021 Survey of Small Enterprises' Financial Literacy conducted by the Bank of Spain, which includes 1,120 observations, this paper provides new insights. Empirical evidence reveals a negative relationship between the adoption and use of MACS and credit access constraints, suggesting that implementing these systems improve small businesses' ability to secure external financing.

Keywords: financial resources; capital constraints; management accounting management; small businesses.

Received: 15-12-2024 / Accepted: 14-04-2025 / Published: 14-05-2025

Citation: Álvarez-Espino-M., Fernández-López, S., Rey-Ares, L., Graña-Álvarez, R., Berbel-Vera, J. y López-Valeiras, E. (2025). Las restricciones en el acceso al crédito bancario y el uso de sistemas de contabilidad y control de gestión en pequeñas empresas. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 507, 171-193. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2025.24253>



Sumario

- 1. Introducción
- 2. Marco teórico y revisión de la literatura
- 3. Metodología
 - 3.1. La muestra
 - 3.2. Las variables: análisis descriptivo
 - 3.3. Formulación del modelo
- 4. Resultados
- 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Nota: Este trabajo ha sido elaborado por el grupo de investigación «Accounting and Finance for Entrepreneurship Monitor, AFFE», seleccionado en la convocatoria 2023-2024 de Grupos de Investigación en Contabilidad, promovida por el CEF.-, para la divulgación de artículos de carácter científico en el campo de la información financiera y no financiera.

Agradecimientos: Los autores agradecen el apoyo económico recibido por parte del Centro de Estudios Financieros (CEF.-) a través de la III Convocatoria Grupos de Investigación en Contabilidad y reconocen el apoyo del proyecto PID2022-139974NB-I00 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER/UE. Marcos Álvarez-Espino agradece el apoyo económico del Ministerio de Universidades de España a través del programa FPU (Ayudas para la Formación del Profesorado Universitario) [FPU21/03287].

1. Introducción

Las pequeñas empresas desempeñan un papel destacado en la dinamización de las economías por su relevancia en la generación de empleo, la innovación, la competitividad y el crecimiento económico regional (Acs *et al.*, 1994; Audretsch, 2009; Barbero *et al.*, 2011; Brunswicker y Vanhaverbeke, 2015). Sin embargo, como señalan Bakhtiari *et al.* (2020), estos beneficios solo pueden materializarse si las empresas sobreviven y prosperan. Pese a su trascendencia, las pequeñas empresas se enfrentan a tasas de supervivencia relativamente bajas¹ (Popoola, 2022).

Esta limitada capacidad de supervivencia podría explicarse, en parte, por las mayores dificultades que afrontan para acceder al crédito bancario (Cao y Leung, 2020; Gherhes *et al.*, 2016). A diferencia de las grandes empresas, las pequeñas empresas dependen en gran medida de recursos financieros externos para satisfacer sus necesidades de financiación (Beck y Demirguc-Kunt, 2006). Sin embargo, enfrentan condiciones más desfavorables, como un racionamiento de crédito más severo, requisitos más exigentes en términos de garantías y costes de financiación más elevados (Maudos, 2013).

Estudios previos indican que el uso de sistemas de contabilidad y control de gestión (SCCG) podría mitigar las dificultades en el acceso a la financiación (Culebro-Martínez *et al.*, 2024; Gusaptono *et al.*, 2023; Hussain *et al.*, 2018; Juana *et al.*, 2024; Sohilaui *et al.*, 2020). Los SCCG generan información esencial sobre, entre otros aspectos clave, la eficiencia de la empresa, la planificación financiera y el control de costes (Gómez-Conde *et al.*, 2023). Esta información puede ser procesada y utilizada en la preparación de los informes contables y financieros que requieren los bancos durante el proceso de aprobación de créditos. Al proporcionar datos detallados y precisos, los SCCG ayudan a reducir las asimetrías de información, facilitando una mejor evaluación del riesgo por parte de las entidades financieras, y fomentan una relación de mayor confianza (Hussain *et al.*, 2018; Mutezo, 2013).

Aunque estos argumentos están presentes en la literatura previa, la evidencia empírica que los respalda sigue siendo, por el momento, limitada. Más en detalle, la investigación que ha relacionado el uso de SCCG con las menores restricciones en el acceso al crédito es

¹ En España, el 98,1 % de las 250.182 empresas que cesaron su actividad en 2021 contaba con menos de cinco personas asalariadas (Instituto Nacional de Estadística, 2023).

relativamente reciente y tiende a centrarse en pequeñas empresas que operan en sectores específicos de economías en vías de desarrollo. Esta particularidad dificulta la posibilidad de extrapolar los resultados obtenidos a contextos económicos como el español. Además, la literatura previa ha priorizado el análisis de posibles relaciones moderadoras o mediadoras entre el uso de SCCG y el desempeño empresarial en lugar de centrarse en la relación directa entre el uso de estos sistemas y las restricciones crediticias.

Este artículo tiene como objetivo superar estas limitaciones, analizando en qué medida el uso de SCCG se relaciona con las restricciones en el acceso al crédito bancario de las pequeñas empresas² en España. Para ello, se utiliza una muestra de 1.120 observaciones referidas tanto a personas empresarias como a sus negocios. La muestra ha sido extraída de la Encuesta de Competencias Financieras en las Pequeñas Empresas, realizada por el Banco de España, que contiene información referida a pequeñas empresas españolas en 2021.

De este modo, este estudio contribuye a ampliar las limitadas y recientes evidencias empíricas acerca de la relación entre la implantación y uso de SCCG y las restricciones en el acceso al crédito en pequeñas empresas (Culebro-Martínez *et al.*, 2024; Gusaptono *et al.*, 2023; Hussain *et al.*, 2018; Juana *et al.*, 2024). Además, sugiere implicaciones prácticas, en especial para las Administraciones públicas que tratan de mejorar la supervivencia de esta tipología de empresas, señalando qué prácticas contables y de control de gestión deben incentivarse para disminuir sus limitaciones financieras.

Tras esta introducción, el artículo presenta la siguiente estructura. El epígrafe 2 establece el marco teórico y revisa la literatura más relevante hasta la fecha. A continuación, el epígrafe 3 describe la muestra, las variables y el método de estimación utilizado. El epígrafe 4 presenta y discute los resultados para, en el epígrafe 5, destacar las principales conclusiones e implicaciones prácticas del estudio.

2. Marco teórico y revisión de la literatura

La literatura que analiza las restricciones en el acceso al crédito de las pequeñas empresas es extensa (para revisiones recientes, véanse Kumar *et al.*, 2020, o Rao *et al.*, 2023). La mayoría de los estudios en este campo se han basado en la teoría del racionamiento del crédito propuesta por Stiglitz y Weiss (1981), que constituye un pilar fundamental en la comprensión de las dinámicas de crédito empresarial.

² En esta investigación se considera como pequeñas empresas a aquellas con menos de 50 trabajadores/as, siguiendo la definición establecida por la Comisión Europea en su Recomendación 2003/361/CE.

El núcleo de esta teoría, que pone el foco en las instituciones oferentes de crédito, es la selección adversa (Bakhtiari *et al.*, 2020). Esta situación surge debido a asimetrías de información; una situación en la que las entidades oferentes de crédito no disponen de información completa y relevante sobre la situación financiera de las empresas que solicitan fondos, lo que dificulta la adecuada evaluación del riesgo crediticio. En este contexto, la falta de confianza entre los prestamistas y prestatarios puede conducir a un encarecimiento del crédito, ya que los prestamistas tienden a incrementar las tasas de interés para contrarrestar los posibles riesgos asociados a la información no revelada (Mutezo, 2013).

La elaboración de información financiera rigurosa y veraz por parte de las empresas no solo fortalece su capacidad para gestionar sus recursos internos, sino que también puede favorecer la generación de confianza entre los solicitantes y los ofertantes de crédito bancario. En este proceso, los SCCG desempeñan un papel clave al facilitar el acceso a información relevante y de calidad que puede influir de forma significativa en las decisiones de financiación.

Estos sistemas proporcionan datos esenciales sobre la eficiencia operativa, la planificación financiera o el análisis de costes, entre otros aspectos críticos para las pequeñas empresas, permitiendo estructurar y comunicar el desempeño empresarial (Hall, 2008; Sandino, 2007; Xiao *et al.*, 2011). Su uso produce un efecto señal en las solicitudes de crédito, al proporcionar un conjunto de datos y métricas que reflejan la gestión del negocio, lo que ayuda a reducir las asimetrías de información a las que se enfrentan las entidades crediticias (Hussain *et al.*, 2018).

Además, la literatura que ha estudiado las consecuencias del nivel de alfabetización financiera de los emprendedores en la gestión de las pequeñas empresas ha sugerido que suelen adoptar SCCG para apoyar la gestión de las operaciones y la actualización de la información financiera relevante (Adomako *et al.*, 2016; Agyei *et al.*, 2019; Eniola y Entebang, 2016; Wise, 2013). Por lo tanto, la adopción de SCCG mejora la calidad de la información presentada durante el proceso de solicitud de crédito, facilitando una evaluación más precisa de los niveles de solvencia y riesgo (Mutezo, 2013), lo que reduce los costes de información para las instituciones financieras y motiva a los proveedores de fondos a aceptar solicitudes de financiación (Hussain *et al.*, 2018).

Asimismo, la utilización de SCCG permite a las personas empresarias cuantificar con mayor precisión los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos planificados (Drexler *et al.*, 2014; Owusu *et al.*, 2019) y solicitar, por tanto, una cuantía de fondos más ajustada a sus necesidades. Este aspecto permite a las empresas solicitantes afrontar de forma más efectiva las negociaciones, a menudo complejas, asociadas con la solicitud de crédito (Atkinson, 2017).

Pese a estos argumentos, la literatura que estudia las restricciones en el acceso al crédito de las pequeñas empresas apenas ha considerado el uso de SCCG como posible

determinante de las mismas. No obstante, los pocos estudios que sí lo han hecho constatan que la disponibilidad de sistemas de planificación, evaluación y control financiero contribuyen a que las pequeñas empresas puedan acceder a financiación externa (Hussain *et al.*, 2018). Específicamente, Culebro-Martínez *et al.* (2024), Gusaptono *et al.* (2023) y Juana *et al.* (2024) encuentran que elaborar presupuestos (planificación financiera) o desarrollar análisis financieros (evaluación financiera) facilita el acceso a fuentes de financiación externas en las empresas de menor tamaño.

La mayoría de los estudios previos que han relacionado los SCCG con las restricciones en el acceso al crédito se centran en países en vías de desarrollo, como Indonesia (Gusaptono *et al.*, 2023; Juana *et al.*, 2024) o México (Culebro-Martínez *et al.*, 2024). Además, los tamaños muestrales suelen ser relativamente pequeños (menos de 500 empresas) y se enfocan en sectores específicos de actividad. Estas casuísticas dificultan que los resultados previos puedan ser extrapolables al conjunto de las economías y, particularmente, a países como España. Por otro lado, la escasa literatura que ha relacionado los SCCG y restricciones crediticias se ha centrado principalmente en estudiar relaciones moderadoras o mediadoras con el desempeño empresarial. En el caso de España, hasta donde sabemos, no existen estudios que hayan analizado los SCCG como posible factor determinante de las restricciones crediticias en pequeñas empresas.

Por consiguiente, aunque ya existen algunas evidencias sobre la relación entre los SCCG y las restricciones en el acceso al crédito, esta sigue siendo un área poco explorada que demanda validaciones adicionales. Es en este contexto donde se enmarca el presente estudio.

3. Metodología

3.1. La muestra

Los datos usados en este artículo son datos secundarios extraídos de la Encuesta de Competencias Financieras en las Pequeñas Empresas, desarrollada por el Banco de España (Anghel *et al.*, 2021). Esta encuesta se dirige a personas que gestionan o son propietarias (siempre que asuman responsabilidades de gestión) de pequeñas empresas en España, y recopila información tanto sobre el perfil de estas personas como sobre las características operativas y financieras de sus empresas. La muestra extraída está conformada por 1.120 observaciones, cuya información fue recopilada a lo largo del año 2021 mediante cuestionarios en línea, siendo más del 90 % de las personas entrevistadas propietarias con responsabilidades de gestión.

En el siguiente epígrafe se describe el proceso de selección y construcción de las variables de análisis. Antes de comenzar, es necesario señalar que algunas de las preguntas

de la Encuesta de Competencias Financieras en las Pequeñas Empresas, especialmente aquellas relacionadas con aspectos económicos o educativos, presentan el inconveniente de omisión de respuestas en algunas observaciones.

Esta omisión de información podría introducir sesgos en los resultados y las conclusiones derivadas (Lodder, 2013; Rubin, 1976). Por ello, para mitigar este inconveniente, se ha empleado una técnica de imputación simple, que consiste en remplazar los valores omitidos por el promedio de los datos observados –en el caso de las variables continuas– y por el valor más frecuente –en el caso de las variables categóricas– (Rubin, 1976).

3.2. Las variables: análisis descriptivo

No existe un consenso en la literatura académica sobre la medición de las restricciones financieras en el acceso al crédito bancario. Una corriente de autores opta por medidas subjetivas que evalúan, mayoritariamente a través de escalas Likert, la dificultad (auto) percibida de acceso a la financiación (Gusaptono *et al.*, 2023; Hussain *et al.*, 2018; Mabula y Ping, 2018; Talip y Wasiuzzaman, 2024; Tian *et al.*, 2020, 2023). Una segunda corriente prefiere utilizar medidas objetivas basadas en datos cuantificables, como ratios financieras (Abede *et al.*, 2018; Culebro-Martínez *et al.*, 2024; Dahmen y Rodríguez, 2014; Graña-Álvarez *et al.*, 2024), o en hechos concretos, como la solicitud, aceptación o rechazo de préstamos bancarios (Campanella y Serino, 2019; De Mel *et al.*, 2011; Xu y Zia, 2012). Teniendo en cuenta la información disponible en la base de datos utilizada, en este artículo se ha optado por esta última opción.

Por consiguiente, la variable que mide las limitaciones en el acceso al crédito bancario (variable dependiente) se ha construido a partir de las respuestas a dos preguntas: la primera refleja si la empresa había solicitado un nuevo préstamo en los últimos 12 meses y la segunda hace referencia a los resultados de dicha solicitud.

En concreto, se ha generado una variable dicotómica que presenta un valor igual a 0 («sin restricciones financieras») cuando las empresas no solicitaron el préstamo porque no precisaban financiación o cuando sí lo solicitaron y este les fue concedido en su totalidad. En cambio, la variable toma un valor igual a 1 («con restricciones financieras») cuando las empresas enfrentaron dificultades en la solicitud de financiación externa, tales como una concesión parcial, o se autoexcluyeron al considerar que su solicitud sería rechazada.

Los datos de la tabla 1 muestran que el 16,90 % de las pequeñas empresas analizadas han experimentado algún tipo de restricción financiera en el acceso al crédito bancario durante los últimos 12 meses.

Para construir la variable independiente principal (uso de los SCCG), se han considerado tres preguntas acerca del uso de algunas de las herramientas financieras más frecuentemente empleadas por las pequeñas empresas. En particular, siguiendo a Gómez-Conde *et al.* (2023), Graña-Álvarez *et al.* (2024) y Juana *et al.* (2024) se han utilizado las siguientes: (1) la planificación financiera («Adapto la planificación a los cambios en los factores económicos»), (2) la evaluación financiera («Realizo periódicamente previsiones de rentabilidad de la empresa») y (3) el control de costes («Comparo el coste de distintas fuentes de financiación de la empresa»).

El grado de acuerdo con las afirmaciones anteriores se registran en una escala Likert de 1 a 5. Siguiendo las directrices de la OCDE (2021), las dos últimas opciones de respuesta, «Acuerdo» y «Totalmente de acuerdo», se han categorizado como 1 («uso de la herramienta»), mientras que las demás se han clasificado como 0 («no uso»). La suma de las respuestas en estas tres variables da lugar al índice de uso de SCCG, cuyos valores oscilan en un rango entre 0 y 3. Los datos ponen de manifiesto que el 64,64 % de las pequeñas empresas de la muestra utiliza las tres herramientas contables analizadas, mientras que un pequeño porcentaje, concretamente el 8,48 %, no hace uso de ninguna (tabla 1).

Adicionalmente a las variables dependiente e independientes principales, se ha considerado un conjunto de variables de control que hacen referencia tanto a características de la persona propietaria o gestora, como el género y el nivel educativo, como a características propias de la empresa, tales como su tamaño o antigüedad.

En la tabla 1 se presentan en detalle las diferentes variables de control utilizadas, incluyendo sus definiciones y los porcentajes de la muestra para cada una de ellas.

Los resultados descriptivos evidencian como la mayoría de los gestores de pequeñas empresas en España son hombres con una edad media de 52 años.

En general, los gestores tienen un elevado nivel de formación reglada. Así, el 48,57 % de la muestra ha completado estudios universitarios o de Formación Profesional (FP) de grado superior y 1 de cada 5 tiene formación de posgrado.

Además, aproximadamente el 90 % de las personas encuestadas muestra una preferencia baja y muy baja hacia proyectos de alto riesgo y alto rendimiento, lo que indica una notable aversión al riesgo.

En lo que respecta a las características propias de las empresas, el número medio de personas empleadas se sitúa en torno a 5, aunque el porcentaje de pequeñas empresas con su propietario/a como única persona empleada (36,90 %) es más de tres veces superior al porcentaje de aquellas empresas con entre 10 y 49 empleados (10,98 %). En promedio, las empresas de la muestra cuentan con una antigüedad de 15 años.

Tabla 1. Variables: definición y porcentajes

Categoría y variable <i>[código en la encuesta]</i>		Definición	Porcentajes
Variable dependiente	Restricciones financieras en el acceso al crédito bancario <i>[QX9; QX10; QX11]</i>	Variable dicotómica: (1) Sí; (0) No	16,90 %
Variables independientes principales	Adapto la planificación a los cambios en los factores económicos <i>[QM7_4]</i>	Variable dicotómica: (1) Sí; (0) No	77,86 %
	Realizo periódicamente previsiones de rentabilidad de la empresa <i>[QM7_3]</i>	Variable dicotómica: (1) Sí; (0) No	80 %
	Comparo el coste de distintas fuentes de financiación de la empresa <i>[QM7_2]</i>	Variable dicotómica: (1) Sí; (0) No	81,96 %
	Índice de uso de SCCG <i>[QM7_2; _3; _4]</i>	Variable ordinal de (0) no usa ninguna de las herramientas a (3) uso de las 3 herramientas consideradas	(0): 8,48 % (1): 7,86 % (2): 19,02 % (3): 64,64 %
	Género <i>[QD1]</i>	Variable dicotómica: (1) hombre; (0) mujer	80,55 %
Variables de control referidas a la persona propietaria y/o gestora	Edad <i>[QD2]*</i>	Variable continua que registra, en años, la edad de la persona propietaria	51,85 (8,80)
	Nivel educativo <i>[QD4]</i>	Variable ordinal que registra el mayor nivel de formación reglada alcanzado por la persona propietaria: (1) Educación Primaria o inferior; (2) 1.ª etapa de Educación Secundaria; (3) 2.ª etapa de Educación Secundaria; (4) Formación universitaria o FP superior; (5) Formación de posgrado o equivalente (requiere título universitario)	(1): 1,96 % (2): 6,16 % (3): 17,77 % (4): 48,57 % (4): 25,54 %
	Preferencia hacia el riesgo <i>[QK2_3]</i>	Variable ordinal que analiza la preferencia de la persona propietaria hacia proyectos de alto riesgo y alto rendimiento, en una escala Likert de: (1) muy baja a (4) muy alta	(1): 29,49 % (2): 60,15 % (3): 8,28 % (4): 2,09 %
	Tamaño de la empresa <i>[QC4]*</i>	Variable continua que registra el número de trabajadores/as de la empresa	5,22 (6,81)
Variables de control referidas a la empresa	Antigüedad de la empresa <i>[QC6]*</i>	Variable continua que registra el número de años que la empresa ha estado activa	15,48 (13,24)

Nota: En las variables dicotómicas aparece el porcentaje de respuestas en la categoría (1). * En estos casos se muestra el valor medio y entre paréntesis la desviación típica.

3.3. Formulación del modelo

Para conocer en qué medida el uso de SCCG por parte de los gestores de pequeñas empresas se asocia con las restricciones en el acceso al crédito bancario, se han utilizado modelos de regresiones *probit*, dada la naturaleza dicotómica de la variable dependiente.

Este método de estimación asume una relación no lineal entre la variable dependiente y el conjunto de regresores seleccionados para los análisis empíricos (véase Long y Freese, 2014, para más información). La ecuación 1 muestra la estructura básica de las estimaciones:

$$RF_i^* = \phi(\beta_0 + \beta_1 SCCG_i + \beta_2 PE_i + \beta_3 E_i) \quad (1)$$

Siendo RF las restricciones financieras, i la observación referida a cada persona encuestada, al tiempo que $SCCG_i$, PE_i y E_i denotan, respectivamente, las variables relativas al uso de SCCG ($SCCG$), las variables de control características de la persona empresaria (PE) y aquellas características de la empresa (E).

Previamente a la estimación de las regresiones, se ha analizado la posible existencia de multicolinealidad entre los regresores a través de los factores de inflación de la varianza (VIF). El valor más elevado del parámetro (1,50) resulta significativamente inferior al valor de referencia de 10 (Hair *et al.*, 1998), lo que sugiere la inexistencia de problemas de dependencia lineal entre los regresores.

4. Resultados

La tabla 2 presenta los efectos marginales estimados usando modelos de regresión *probit*. Mientras el modelo 1 utiliza el índice de uso de SCCG como variable independiente principal, el resto de los modelos (modelos 2 a 4) emplean, de forma individual, cada una de las variables *proxy* de las herramientas financieras consideradas en la construcción de dicho índice (a saber: la planificación financiera, la evaluación financiera y el control de costes).

De este modo, se analiza la relación entre el uso combinado de SCCG y las restricciones financieras, así como el papel específico de cada herramienta.

Tabla 2. Restricciones financieras en el acceso al crédito bancario y uso de SCCG: regresiones probit (efectos marginales estimados)

		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
	1	-0,018 (0,046)			
Uso de SCCG [categoría base: ninguna de las herramientas]	2	-0,044 (0,037)			
	3	-0,083* (0,041)			
Planificación financiera: <i>Adapto la planificación a los cambios en los factores económicos</i>			-0,052† (0,028)		
Evaluación financiera: <i>Realizo periódicamente previsiones de rentabilidad de la empresa</i>				-0,053† (0,029)	
Control de costes: <i>Comparo el coste de distintas fuentes de financiación de la empresa</i>					-0,062* (0,031)
Género [categoría base: mujer]		0,014 (0,027)	0,013 (0,027)	0,014 (0,027)	0,015 (0,027)
Edad		-0,001 (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,001 (0,001)
Nivel educativo [Categoría base: Educación Primaria o inferior]	1.ª etapa de Educación Secundaria	0,005 (0,087)	-0,002 (0,085)	0,009 (0,090)	0,001 (0,087)
	2.ª etapa de Educación Secundaria	0,005 (0,080)	-0,004 (0,078)	0,006 (0,082)	0 (0,080)
	Formación universitaria o FP superior	-0,017 (0,077)	-0,026 (0,077)	-0,017 (0,079)	-0,024 (0,078)
	Formación de posgrado o equivalente (requiere título universitario)	-0,004 (0,078)	-0,015 (0,076)	-0,005 (0,079)	-0,012 (0,077)
Preferencia hacia el riesgo [categoría base: Muy alta]	Muy baja	-0,079 (0,057)	-0,082 (0,057)	-0,082 (0,057)	-0,072 (0,058)
	Baja	-0,155* (0,072)	-0,157* (0,072)	-0,157* (0,072)	-0,148* (0,072)
	Alta	-0,096* (0,046)	-0,098* (0,046)	-0,099* (0,045)	-0,093† (0,048)
Tamaño de la empresa		-0,003† (0,002)	-0,004† (0,002)	-0,004† (0,002)	-0,004† (0,002)



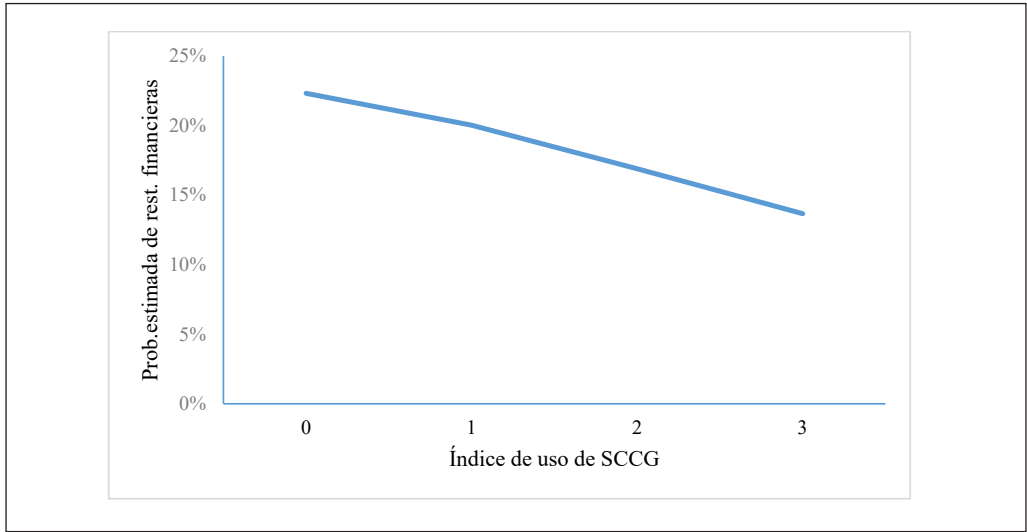
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Antigüedad de la empresa	-0,002 (0,001)	-0,002 (0,001)	-0,002 (0,001)	-0,002 (0,001)
Pseudo R ²	0,029	0,027	0,026	0,027
Wald X ² (g. l.)	26,17 (14)	23,60 (12)	23,79 (12)	25,52 (12)

Notas: ***, * y † indican significatividad estadística al 0,1 %, 5 % y 10 % de error, respectivamente. g. l. hace referencia a grados de libertad. Entre paréntesis se muestran los errores estándar robustos. El número de observaciones es 1.120.

Los resultados empíricos encontrados evidencian que un mayor uso de SCCG reduce la probabilidad de que las pequeñas empresas experimenten restricciones financieras en el acceso al crédito bancario (figura 1). No obstante, esta relación solo es estadísticamente significativa cuando se utilizan las tres herramientas financieras analizadas (véase el modelo 1 en la tabla 2).

En este caso, la probabilidad de enfrentar restricciones financieras por parte de las empresas que utilizan las tres herramientas disminuye en hasta 8,3 puntos porcentuales en comparación con las empresas que no emplean ninguna.

Figura 1. Probabilidad estimada de enfrentar restricciones en el acceso al crédito bancario en función del índice de uso de SCCG



Esta evidencia es consistente con la literatura previa, que sostiene que el uso de SCCG favorece el acceso de las empresas a la financiación bancaria, al facilitar la preparación de documentación contable y financiera oportuna (Adomako *et al.*, 2016; Agyei *et al.*, 2019; Eniola y Entebang, 2016; Wise, 2013), permitiendo, así, reducir los problemas de información asimétrica (Hussain *et al.*, 2018). Las entidades financieras disponen de datos más claros y detallados sobre la situación financiera de las empresas demandantes de crédito, lo que facilita la evaluación de sus niveles de solvencia y riesgo y aumenta la confianza de los prestamistas, mejorando las posibilidades de las pequeñas empresas de obtener financiación externa.

Cuando el análisis se detalla en función de cada herramienta financiera utilizada (modelos 2 a 4), se observa que estas también desempeñan un papel significativo en la reducción de las probabilidades de acceso restringido al crédito. En particular, la probabilidad de enfrentar restricciones financieras disminuye en aproximadamente 5,3 puntos porcentuales entre las empresas que realizan planificaciones financieras y las adaptan a las circunstancias y entre las que evalúan periódicamente sus previsiones de rentabilidad y aquellas que no lo hacen. Estos resultados son coherentes con los encontrados por Hussain *et al.* (2018), Juana *et al.* (2024), Gusaptono *et al.* (2023) y Sohilauw *et al.* (2020).

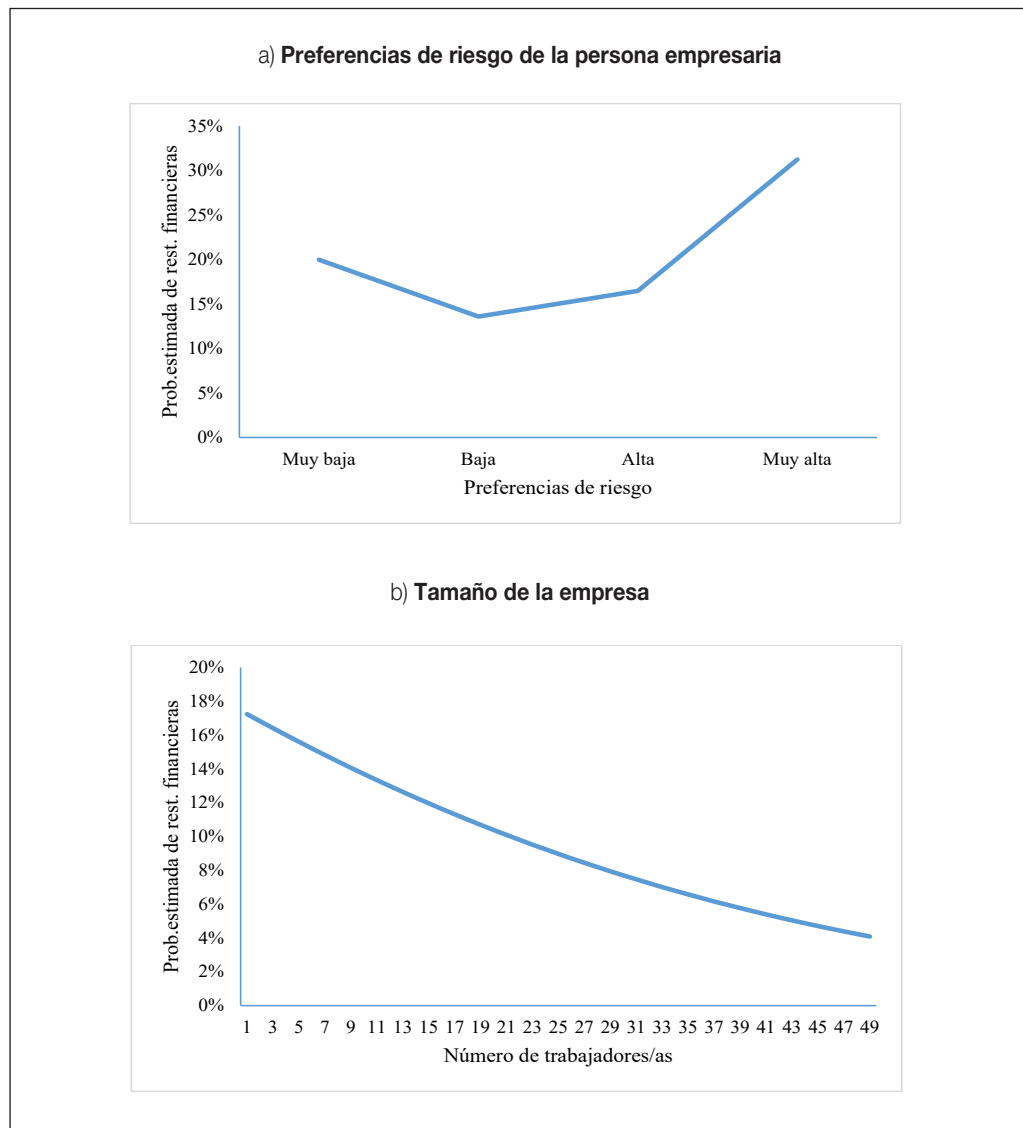
Además, la probabilidad de enfrentar restricciones financieras se reduce en 6,3 puntos porcentuales entre las empresas que comparan los costes de las distintas fuentes de financiación en comparación con aquellas que no realizan dicha comparación, siendo esta relación estadísticamente significativa con un nivel de error del 5 % (y del 10 % en los casos anteriores). La mayor significatividad estadística de este último determinante puede resultar, al menos en cierta medida, esperable, ya que se centra en los costes de las fuentes de financiación, medida que está directamente relacionado con la variable dependiente analizada.

Las variables de control apenas muestran relaciones estadísticamente significativas. Entre las características de la persona empresaria, las preferencias hacia el riesgo reflejan una asociación negativa con la probabilidad de enfrentar restricciones en el acceso al crédito bancario, aunque no parece que dicha relación sea lineal.

Así, la figura 2 muestra las probabilidades medias estimadas para las dos variables de control para las que se ha encontrado una relación estadísticamente significativa con las restricciones de crédito.

En concreto, la figura 2 a) muestra que, en comparación con las personas empresarias con una preferencia muy alta hacia el riesgo, aquellas con una preferencia baja ven reducidas prácticamente a la mitad las probabilidades de enfrentar restricciones crediticias. Incluso en las empresas lideradas por personas con preferencias altas por el riesgo, la probabilidad de experimentar restricciones financieras disminuye aproximadamente un 9 % en comparación con aquellas lideradas por personas con preferencias muy altas hacia el riesgo.

Figura 2. Probabilidad estimada de enfrentar restricciones en el acceso al crédito bancario en función de las preferencias de riesgo de la persona empresaria y del tamaño de la empresa



Entre las variables de control referidas a la empresa, los coeficientes de la variable tamaño resultan estadísticamente significativos, indicando que, a mayor número de personas empleadas y, por consiguiente, a mayor tamaño empresarial, menor es la probabilidad de enfrentar restricciones financieras (figura 2 b). En esta misma línea, las revisiones sistemáticas de Kumar *et al.* (2020) y Rao *et al.* (2023) reflejan que una inmensa mayoría de los

estudios demuestran que las empresas de mayor tamaño, dado que disponen de más recursos, se enfrentan a menores restricciones a la hora de acceder a financiación externa. Aunque los modelos econométricos planteados controlan por el uso de SCCG, las empresas de mayor tamaño suelen contar con SCCG más completos y sofisticados, en respuesta a las mayores exigencias de información financiera que suelen presentar (Dyt y Halabi, 2007), lo que podría proporcionarles una mayor cantidad de información a las entidades financieras.

En definitiva, los modelos estimados indican que el uso de SCCG financieros, las preferencias de riesgo de las personas empresarias y el tamaño de la empresa pueden actuar como factores determinantes de las restricciones financieras que afrontan las pequeñas empresas. En este sentido, un mayor uso de SCCG financieros, cierta moderación en la asunción de riesgos financieros y un mayor tamaño de la empresa disminuirían los problemas de acceso al crédito bancario de las pequeñas empresas.

5. Conclusiones

Las pequeñas empresas son el eje vertebrador de cualquier economía en el ámbito mundial, al ser un motor de crecimiento y de valor añadido (Bakhtiari *et al.*, 2020). No obstante, su supervivencia se ve frecuentemente amenazada por diversos factores, entre los que destacan las crecientes dificultades que afrontan para acceder a financiación externa. Estas entidades enfrentan restricciones más estrictas en la concesión de crédito, una mayor exigencia de garantías y un aumento significativo de los costes de financiación (Maudos, 2013).

En este contexto, la literatura sugiere que la implantación y uso de SCCG reduce las asimetrías de información existentes en las negociaciones bancarias y aporta más confianza y legitimación a los proveedores financieros, incrementando así las probabilidades de acceso de las empresas al crédito bancario. No obstante, las investigaciones empíricas que analizan esta relación son, hasta la fecha, limitadas y en su mayoría se centran en submuestras específicas de pequeñas empresas en países en vías de desarrollo. Estas características dificultan la extrapolación de los resultados al conjunto de la economía española. A esto se suma que la literatura existente, que ha relacionado el uso de SCCG y las restricciones crediticias, se ha centrado más en el análisis de posibles relaciones moderadoras o mediadoras con el desempeño empresarial que en el análisis de la relación directa entre ambas variables. En consecuencia, el presente artículo tiene como objetivo abordar estas brechas o *gaps*, analizando para ello la relación entre el uso de SCCG y las restricciones en el acceso al crédito bancario en las pequeñas empresas, utilizando una muestra de empresas españolas. Específicamente, la medida del uso de SCCG ha sido aproximada a través de tres herramientas financieras; a saber: la planificación financiera, la evaluación financiera y el control de costes.

La evidencia empírica obtenida confirma que un mayor uso de SCCG por parte de las pequeñas empresas disminuye significativamente las restricciones de acceso a la financiación bancaria. En este sentido, los hallazgos obtenidos confirman los resultados de la limitada investigación previa en esta área. La generación de información contable y financiera oportuna y precisa, facilitada por el uso de SCCG, parece contribuir a mitigar los problemas de asimetrías de información entre proveedores y demandantes de financiación externa. Asimismo, el esfuerzo que las instituciones bancarias han de destinar a solicitar y revisar la información económico-financiera necesaria para estudiar los niveles de solvencia y riesgo de las empresas demandantes de financiación se reduce, lo que se traduce en menores costes de información. En consecuencia, se incrementa la confianza de la institución financiera en las empresas y en la capacidad gestora de las personas empresarias, mejorando su acceso al crédito. En este sentido, la utilización de SCCG podría contribuir a mejorar la supervivencia de las pequeñas empresas ayudando en la gestión de las dificultades de acceso al crédito.

Los resultados empíricos también confirman que una actitud moderada hacia el riesgo financiero de la persona empresaria, así como un mayor tamaño de la empresa, reducen las probabilidades de que los negocios vean restringido el acceso al crédito.

Dado el papel que el uso de SCCG estaría desempeñando en la reducción de las restricciones en el acceso al crédito de las pequeñas empresas, se recomienda que las Administraciones públicas favorezcan la creación de centros de apoyo o consultorías que ofrezcan asesoramiento en la implementación y uso de SCCG en las empresas de reducida dimensión, especialmente en el caso de aquellas que cuentan con una única persona empleada.

Este artículo contribuye a enriquecer la todavía escasa literatura desarrollada sobre los beneficios de la implantación y uso de los SCCG para reducir las restricciones crediticias que enfrentan los negocios de pequeña dimensión, aportando nuevas evidencias dentro del contexto de la economía española. En este sentido, se constata que la utilización de SCCG se relaciona negativamente con las dificultades de acceso al crédito, lo que sugiere que su uso podría contribuir a mejorar la supervivencia de las empresas de menor tamaño, que representan un peso notable en el tejido empresarial.

Este estudio presenta ciertas limitaciones que pueden servir como base para orientar investigaciones futuras. Así, se podrían elaborar encuestas propias que permitan disponer de una variable dependiente más acotada. En particular, sería conveniente disponer de información para cuantificar las restricciones de crédito. Además, es importante resaltar que este artículo se basa en la utilización de datos de corte transversal obtenidos de la primera y, hasta la fecha, única edición de la Encuesta de Competencias Financieras en las Pequeñas Empresas. En el futuro, las posibilidades de llevar a cabo análisis longitudinales y de conseguir un examen más preciso de eventuales relaciones causales entre las variables de interés se verían incrementadas con la publicación de futuras ediciones de la encuesta.

Referencias bibliográficas

- Abede, G., Tekle, B. y Mano, Y. (2018). Changing Saving and Investment Behaviour: The Impact of Financial Literacy Training and Reminders on Micro-Businesses. *Journal of African Economies*, 27(5), 587-611. <https://doi.org/10.1093/jae/ejy007>
- Acs, Z. J., Audretsch, D. B. y Feldman, M. P. (1994). R & D Spillovers and Recipient Firm Size. *The Review of Economics and Statistics*, 76(2), 336-340. <https://doi.org/10.2307/2109888>
- Adomako, S., Danso, A. y Ofori Damoah, J. (2016). The Moderating Influence of Financial Literacy on the Relationship between Access to Finance and Firm Growth in Ghana. *Venture Capital*, 18(1), 43-61. <https://doi.org/10.1080/13691066.2015.1079952>
- Agyei, S. K., Adam, A. M. y Agyemang, O. S. (2019). Financial Literacy, Cultural Dominance, and Financial Well&Being of SME Owners in Ghana. *Poverty & Public Policy*, 11(3), 222-237. <https://doi.org/10.1002/pop4.254>
- Anghel, B., Lacuesta-Gabarain, A. y Tagliati, F. (2021). *Encuesta de Competencias Financieras en las Pequeñas Empresas 2021: principales resultados* (Documentos Ocasionales/Banco de España n.º 2129).
- Atkinson, A. (2017). *Financial Education for MSMEs and Potential Entrepreneurs* (OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions). <https://doi.org/10.1787/bb2cd70c-en>
- Audretsch, D. B. (2009). The Entrepreneurial Society. *The Journal of Technology Transfer*, 34, 245-254. <https://doi.org/10.1007/s10961-008-9101-3>
- Bakhtiari, S., Breunig, R., Magnani, L. y Zhang, J. (2020). Financial Constraints and Small and Medium Enterprises: A Review. *Economic Record*, 96(315), 506-523. <https://doi.org/10.1111/1475-4932.12560>
- Barbero, J. L., Casillas, J. C. y Feldman, H. D. (2011). Managerial Capabilities and Paths to Growth as Determinants of High-Growth Small and Medium-Sized Enterprises. *International Small Business Journal*, 29(6), 671-694. <https://doi.org/10.1177/0266242610378287>
- Beck, T. y Demircuc-Kunt, A. (2006). Small and Medium-Size Enterprises: Access to Finance as a Growth Constraint. *Journal of Banking & Finance*, 30(11), 2931-2943. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.05.009>
- Brunswick, S. y Vanhaverbeke, W. (2015). Open Innovation in Small and Medium-Sized Enterprises (Smes): External Knowledge Sourcing Strategies and Internal Organizational Facilitators. *Journal of Small Business Management*, 53(4), 1241-1263. <https://doi.org/10.1111/jsbm.12120>
- Campanella, F. y Serino, L. (2019). Gender and Financial Constraints: An Empirical Investigation in Italy. *International Journal of Financial Research*, 10(2), 109-120. <https://doi.org/10.5430/ijfr.v10n2p109>
- Cao, S. y Leung, D. (2020). Credit Constraints and Productivity of SMEs: Evidence from Canada. *Economic Modelling*, 88, 163-180. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.09.018>
- Culebro-Martínez, R., Moreno-García, E. y Hernández-Mejía, S. (2024). Financial Literacy of Entrepreneurs and Companies' Performance. *Journal of Risk and Financial Management*, 17(2), 63. <https://doi.org/10.3390/jrfm17020063>

- Dahmen, P. y Rodríguez, E. (2014). Financial Literacy and the Success of Small Businesses: An Observation from a Small Business Development Center. *Numeracy: Advancing Education in Quantitative Literacy*, 7(1), 1-12. <http://dx.doi.org/10.5038/1936-4660.7.1.3>
- Drexler, A., Fischer, G. y Schoar, A. (2014). Keeping it Simple: Financial Literacy and Rules of Thumb. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(2), 1-31. <http://doi.org/10.1257/app.6.2.1>
- Dyt, R. y Halabi, A. K. (2007). Empirical Evidence Examining the Accounting Information Systems and Accounting Reports of Small and Micro Business in Australia. *Small Enterprise Research*, 15(2), 1-9. <https://doi.org/10.5172/ser.15.2.1>
- Eniola, A. A. y Entebang, H. (2016). Financial Literacy and SME Firm Performance. *International Journal of Research Studies in Management*, 5(1), 31-43. <https://doi.org/10.5861/ijrsm.2015.1304>
- Gherhes, C., Williams, N., Vorley, T. y Vasconcelos, A. C. (2016). Distinguishing Micro-Businesses from Smes: A Systematic Review of Growth Constraints. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 23(4), 939-963. <https://doi.org/10.1108/JSBED-05-2016-0075>
- Gómez-Conde, J., López-Valeiras, E., Malagueño, R. y González Castro, R. (2023). Management Control Systems and Innovation Strategies in Business-Incubated Startups. *Accounting and Business Research*, 53(2), 210-236. <https://doi.org/10.1080/00014788.2021.1986365>
- Graña-Álvarez, R., Gómez-Conde, J., López-Valeiras, E. y González-Loureiro, M. (2024). Management Control Systems, Business Financial Literacy and Financial Leverage in Business-Incubated Start-Ups. *The British Accounting Review*, 56(6), 101427. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2024.101427>
- Gusaptono, R. H., Krisanto HC, R. H. y Yulita, L. (2023). The Effect of Financial Literacy, Access to Finance, and Financial Risk Attitude on the Culinary Business Performance of SMEs in Yogyakarta. *Technium Social Sciences Journal*, 48(1), 217-230. <https://doi.org/10.47577/tssj.v48i1.9506>
- Hair, J., Anderson, R., Tatham, R. y Black, W. (1998). *Multivariate Analysis* (4.ª ed.). Prentice Hall.
- Hall, M. (2008). The Effect of Comprehensive Performance Measurement Systems on Role Clarity, Psychological Empowerment and Managerial Performance. *Accounting, Organizations and Society*, 33(2-3), 141-163. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2007.02.004>
- Hussain, J., Salia, S. y Karim, A. (2018). Is Knowledge that Powerful? Financial Literacy and Access to Finance: An Analysis of Enterprises in the UK. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 25(6), 985-1003. <https://doi.org/10.1108/JSBED-01-2018-0021>
- Instituto Nacional de Estadística (2023). Demografía armonizada de empresas. Año 2021 [nota de prensa]. https://www.ine.es/prensa/dae_2021.pdf
- Juana, D., Suryanto, R. K. y Haris, A. (2024). Financial Literacy and Financial Management towards Access to Financing for Small and Medium Enterprises: Moderation of Securities Crowdfunding. *Indonesian Journal of Business Analytics*, 4(3), 743-760. <https://doi.org/10.55927/ijba.v4i3.9125>
- Kumar, S., Sureka, R. y Colombage, S. (2020). Capital Structure of SMEs: A Systematic Literature Review and Bibliometric Analysis. *Management Review Quarterly*, 70, 535-565. <https://doi.org/10.1007/s11301-019-00175-4>
- Lodder, P. (2013). *To Impute or not Impute: Thats the Question*. En *Advising on Research Methods: Selected Topics*. Johannes Van Kessel Publishing.

- Long, J. S. y Freese, J. (2014). *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata* (3.^a ed.). Stata Press.
- Mabula, J. B. y Ping, H. D. (2018). Financial Literacy of SME Manager' on Access to Finance and Performance: The Mediating Role of Financial Service Utilization. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, 9(9), 32-41. <http://dx.doi.org/10.14569/IJACSA.2018.090905>
- Maudos, J. (2013). Las restricciones financieras de las pymes españolas: La importancia del crédito bancario. *Cuadernos de Información Económica*, 232, 9-20.
- Mel, S. de, McKenzie, D. y Woodruff, C. (2011). Getting Credit to High Return Microentrepreneurs: The Results of an Information Intervention. *The World Bank Economic Review*, 25(3), 456-485. <https://doi.org/10.1093/wber/lhr023>
- Mutezo, A. T. (2013). Credit Rationing and Risk Management for SMEs: The Way forward for South Africa. *Corporate Ownership and Control*, 10(2), 153-163.
- OCDE (2021). *G20/OECD-INFE Report Navigating the Storm: MSMEs' Financial and Digital Competencies in COVID-19 Times*. <https://www.oecd.org/finance/navigating-the-storm-MSMEs-financial-and-digitalcompetencies-in-COVID-19times.htm>
- Owusu, J., Ismail, M., Osman, M. H. B. M. y Kuan, G. (2019). Financial Literacy as a Moderator Linking Financial Resource Availability and SME Growth in Ghana. *Investment Management and Financial Innovations*, 16(1), 154-166. [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.16\(1\).2019.12](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.16(1).2019.12)
- Popoola, O. (2022). The Impact of Corporate Governance on Long Term Survival of Small Businesses in Canada. *Journal of the International Council for Small Business*, 3(3), 205-213. <https://doi.org/10.1080/26437015.2021.1971584>
- Rao, P., Kumar, S., Chavan, M. y Lim, W. M. (2023). A Systematic Literature Review on SME financing: Trends and Future Directions. *Journal of Small Business Management*, 61(3), 1247-1277. <https://doi.org/10.1080/00472778.2021.1955123>
- Rubin, D. B. (1976). Inference and Missing Data. *Biometrika*, 63(3), 581-592. <https://doi.org/10.2307/2335739>
- Sandino, T. (2007). Introducing the First Management Control Systems: Evidence from the Retail Sector. *The Accounting Review*, 82(1), 265-293. <https://doi.org/10.2308/accr.2007.82.1.265>
- Sohilauw, M. I., Nohong, M. y Sylvana, A. (2020). The Relationship between Financial Literacy, Rational Financing Decision, and Financial Performance: An Empirical Study of Small And Medium Enterprises in Makassar. *Jurnal Pengurusan*, 59, 89-102. <https://doi.org/10.17576/pengurusan-2020-59-09>
- Stiglitz, J. E. y Weiss, A. (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review*, 71, 343-410. <https://www.jstor.org/stable/1802787>
- Talip, S. N. S. H. y Wasiuzzaman, S. (2024). Influence of Human Capital and Social Capital on MSME Access to Finance: Assessing the Mediating Role of Financial Literacy. *International Journal of Bank Marketing*, 42(3), 458-485. <https://doi.org/10.1108/IJBM-04-2023-0214>
- Tian, G., Zhou, S. y Hsu, S. (2020). Executive Financial Literacy and Firm Innovation in China. *Pacific-Basin Finance Journal*, 62, 101348. <https://doi.org/10.1016/j.pacfin.2020.101348>

- Tian, G., Zhou, S. y Qi, Y. (2023). Executive Financial Literacy and Corporate Performance: Evidence from Small and Medium-Sized Enterprises in China. *Asia-Pacific Journal of Financial Studies*, 51(6), 797-827. <https://doi.org/10.1111/ajfs.12403>
- Wise, S. (2013). The Impact of Financial Literacy on New Venture Survival. *International Journal of Business and Management*, 8(23), 30. <https://doi.org/10.5539/ijbm.v8n23p30>
- Xiao, J. Z., Duh, R. R. y Chow, C. W. (2011). Exploring the Direct and Indirect Performance Effects of Information/Communication Technology and Management Accounting and Controls. *Accounting and Business Research*, 41(2), 145-169. <https://doi.org/10.1080/00014788.2011.550742>
- Xu, L. y Zia, B. (2012). *Financial Literacy Around the World: An Overview of the Evidence with Practical Suggestions for the Way Forward* (Working Paper n.º 6107. World Bank Policy Research).

Marcos Álvarez-Espino. Investigador predoctoral en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Santiago de Compostela, a través del contrato FPU21/03287 del Ministerio de Universidades, y miembro del Observatorio AFFE. Sus intereses de investigación cubren las áreas de la capacitación financiera y la vulnerabilidad financiera tanto en el ámbito de los hogares como de las pequeñas empresas, donde ha conseguido más de 10 publicaciones en revistas indexadas, más de 10 contribuciones a congresos nacionales e internacionales y participación en libros y capítulos de libros. Ha participado también en dos proyectos y dos contratos de investigación competitivos. En la divulgación de los resultados de su investigación ha colaborado con instituciones como FUNCAS. <https://orcid.org/0000-0002-9514-7544>

Sara Fernández-López. Catedrática en Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Santiago de Compostela y miembro de ECOBAS. Durante las dos últimas décadas, ha concentrado sus líneas de investigación en los ámbitos del emprendimiento y la alfabetización financiera. Entre sus contribuciones, destacan más de 100 artículos en revistas indexadas en JCR (55) y SCOPUS, acumulando, en enero de 2025, más de 4.300 citas en Google Scholar. Ha sido investigadora en más de 20 proyectos (tres de ellos como IP) y otros tantos convenios y contratos de investigación (también tres de ellos como IP), ayudando a captar una financiación que supera los 1,5 millones de euros. Destaca como coautora de más de 25 informes técnicos utilizados por administraciones y organismos públicos en el diseño de políticas públicas. Finalmente, ha contribuido a la formación de más de 15 investigadores (mediante contratos o becas competitivas). <https://orcid.org/0000-0003-2496-4333>

Lucía Rey-Ares. Profesora permanente laboral en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Santiago de Compostela, además de miembro del Observatorio AFFE y del proyecto Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Galicia. Su línea de investigación principal se centra en las finanzas personales, continuando el trabajo iniciado en su tesis doctoral, galardonada con el Premio Extraordinario de Doctorado en 2018. En particular, su investigación se enfoca en el estudio de la alfabetización financiera en los ámbitos de los hogares y las empresas. Cuenta con más de 30 publicaciones en revistas científicas indexadas y más de 40 contribuciones en congresos nacionales e internacionales, así como diversos informes técnicos sobre el estado del emprendimiento en Galicia. Asimismo, ha sido miembro del equipo de investigación en 7 proyectos y 20 contratos de investigación competitivos. <https://orcid.org/0000-0002-5165-742X>





Roberto Graña-Álvarez. Profesor en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad en la Universidad de Burgos. Su labor académica analiza cómo los sistemas de contabilidad y control interactúan con los rasgos del emprendedor, como la alfabetización financiera, y cómo estos condicionan la toma de decisiones. Su tesis doctoral abordó esta temática, obteniendo el grado de doctor con calificación de sobresaliente *cum laude* y mención internacional. Los resultados de la tesis han sido publicados en revistas académicas de alto impacto, como *The British Accounting Review* y el *Journal of Small Business Management*. Asimismo, han sido divulgados a través de la colaboración con instituciones como AECA y FUNCAS, contribuyendo con artículos divulgativos, libros y capítulos de libro. <https://orcid.org/0000-0003-2571-4918>

José Berbel-Vera. Profesor de Contabilidad de Gestión en la Universidad de Valencia, director del área de Innovación Digital de Grados en EDEM, Escuela de Empresarios, y director de comunicación en la Asociación Iberoamericana de Control de Gestión, AICOGestión. Miembro del Observatorio AFFE (Contabilidad y Finanzas para el Emprendimiento), cuenta con una amplia experiencia en el sector de las tecnologías de la información y la consultoría empresarial para pymes. Desde una perspectiva investigadora, su interés se centra en los procesos de transformación digital de las organizaciones, así como en el impacto de la disrupción tecnológica en el área de las finanzas y la contabilidad. Imparte docencia en diversos programas de máster relacionados con la tecnología, la contabilidad y control de gestión. <https://orcid.org/0000-0001-9982-7531>

Ernesto López-Valeiras. Profesor de Contabilidad de Gestión en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Vigo. Es autor de varios libros y artículos sobre alfabetización financiera. Su labor investigadora se centra en la contabilidad y control de gestión, especialmente en contextos de emprendimiento y pequeñas empresas. Es coordinador del Observatorio AFFE (Contabilidad y Finanzas para el Emprendimiento) y vocal en la Comisión de Contabilidad de Gestión de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). Imparte docencia en diversos programas de educación financiera para emprendedores. <https://orcid.org/0000-0003-1576-7207>

Contribución de los autores

Marcos Álvarez-Espino: conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, redacción: borrador original, redacción: revisión y edición.

Sara Fernández-López: conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, redacción: borrador original, redacción: revisión y edición.

Lucía Rey-Ares: conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, redacción: borrador original, redacción: revisión y edición.

Roberto Graña-Álvarez: redacción: borrador original, redacción: revisión y edición.

José Berbel-Vera: redacción: borrador original, redacción: revisión y edición.

Ernesto López-Valeiras: redacción: borrador original, redacción: revisión y edición.



Registro contable del impuesto turístico balear

Análisis de la [consulta 3 del BOICAC 137, de abril de 2024](#)

Carlos Calderero Parlange

Profesor del CEF.- (España)

Extracto

Desarrollo y aplicación práctica de la consulta 3 del BOICAC 137, de abril de 2024, sobre el registro contable del impuesto turístico balear.

Publicado: 05-06-2025

Consulta 3

Sobre el registro contable del impuesto turístico balear.

Respuesta

Según se indica en la consulta, se trata de una sociedad inmobiliaria de renta vacacional que cobra a los huéspedes el impuesto turístico (IVA incluido) y en el periodo siguiente paga el impuesto a Hacienda, y la cuestión que se plantea es si debe declarar el cobro del impuesto como un ingreso propio o como un cobro por cuenta de Hacienda, así como su contabilización.

Como ya se ha indicado, la contestación a la presente consulta se realiza desde un punto de vista contable, ya que este instituto no tiene competencias sobre cuestiones de naturaleza fiscal, por lo que, en lo que respecta a la declaración del impuesto, deberá consultar con los organismos competentes de la Administración tributaria, si bien se hará referencia a la normativa que regula dicho impuesto.

La [Ley 2/2016, de 30 de marzo](#), del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de medidas de impulso del turismo sostenible, establece en los artículos 4, 6, 11 y 14 lo siguiente:

Artículo 4. Hecho imponible.

1. Constituyen el hecho imponible del impuesto las estancias, por días o fracciones, con o sin pernoctación, que los contribuyentes realicen en las Illes Balears en los siguientes establecimientos turísticos:

- a) Los establecimientos de alojamiento hotelero, eso es, los hoteles, los hoteles de ciudad, los hoteles apartamentos y los alojamientos de turismo de interior.
- b) Los apartamentos turísticos.
- c) Las diversas clases de alojamientos de turismo rural, eso es, los hoteles rurales y los agroturismos.
- d) Los albergues y los refugios.
- e) Las hospederías.
- f) Los establecimientos explotados por las empresas turístico-residenciales, excepto con respecto a las unidades de alojamiento residencial.
- g) Los hostales, los hostales-residencia, las pensiones, las posadas, las casas de huéspedes y los campamentos de turismo o campings.
- h) Las viviendas turísticas de vacaciones, las viviendas objeto de comercialización de estancias turísticas y las viviendas objeto de comercialización turística susceptibles de inscripción de acuerdo con las leyes que las regulan.
- i) El resto de establecimientos y viviendas a los que la normativa autonómica otorga la calificación de turísticos.
- j) Las viviendas objeto de comercialización turística que no cumplan con los requisitos establecidos para ello en la normativa autonómica y que, por lo tanto, no sean susceptibles de inscripción de acuerdo con la legislación turística vigente.
- k) Las embarcaciones de crucero turístico cuando realicen escala en un puerto de las Illes Balears. De acuerdo con ello, no se incluyen los inicios ni las llegadas de los cruceros con salida o destino final en las Illes Balears.

2. Los establecimientos y las viviendas objeto de comercialización turística que se indican en el apartado anterior son los que regula la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears.

[...]

3. A los efectos de la presente ley se entiende que las estancias en los establecimientos turísticos a que se refieren los apartados anteriores del presente artículo constituyen, en todo caso, estancias turísticas.

Artículo 6. Sujetos pasivos.

1. Son sujetos pasivos contribuyentes de este impuesto todas las personas físicas que llevan a cabo una estancia en los establecimientos turísticos a los que se refiere el artículo 4.1 de la presente ley.

En el caso particular de las embarcaciones de crucero turístico, se entienden por contribuyentes los pasajeros y las pasajeras que están en tránsito en el momento del devengo del impuesto.

En todo caso, se consideran representantes de los contribuyentes las personas jurídicas a cargo de las cuales se expida la factura o el documento análogo por razón de la estancia de personas físicas integrantes de la organización de la persona jurídica en los establecimientos turísticos.

2. Tienen la consideración de sujetos pasivos sustitutos del contribuyente y están obligadas a cumplir las obligaciones materiales y formales establecidas en la presente ley y en sus disposiciones de desarrollo, las personas físicas y jurídicas, así como las entidades sin personalidad jurídica a las que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, que son titulares de las empresas que explotan los establecimientos turísticos a los que se refiere el artículo 4.1 de la presente ley.

Artículo 11. Obligaciones formales del sustituto del contribuyente.

1. Serán obligaciones formales del sustituto del contribuyente las siguientes:

a) Presentar las declaraciones censales que se establezcan reglamentariamente relativas al inicio de la actividad de explotación de los establecimientos turísticos, a los elementos tributarios relevantes para la aplicación del impuesto y sus modificaciones, y al cese de la actividad de explotación.

b) Presentar las autoliquidaciones a las que se refiere el artículo 14 de la presente ley.

c) Expedir y entregar los justificantes de la exigencia y el cobro del impuesto al contribuyente.

d) Llevar los libros y los registros necesarios para recoger todas las circunstancias con relevancia tributaria inherentes a las estancias sujetas al impuesto, los justificantes a que se refiere la letra anterior, las exenciones y, en general, los diferentes elementos tributarios necesarios para la aplicación del impuesto.

e) Registrar las operaciones y demás elementos a los que se refiere la letra anterior en el plazo establecido para la liquidación y el pago del impuesto.

[...]

Artículo 14. Gestión.

1. Las personas o las entidades titulares de la explotación de los establecimientos turísticos a los que se refiere el artículo 4.1 de la presente ley, en calidad de sustitutos del contribuyente, presentarán la autoliquidación o las autoliquidaciones y los ingresos a cuenta previstos en los apartados siguientes del presente artículo, en los términos y los plazos que se establezcan por decreto, que también podrá disponer que la presentación y, en su caso, el correspondiente pago tengan que realizarse obligatoriamente por medios telemáticos.

[...]

Una vez indicado lo anterior, y desde un punto de vista contable, hay que hacer referencia a la [Resolución de este instituto de 10 de febrero de 2021](#), por la que se dictan normas de registro, valoración y elaboración de las cuentas anuales para el reconocimiento de ingresos por la entrega de bienes y la prestación de servicios, que en el artículo 34 establece para los impuestos especiales, que presentan similitudes con el impuesto objeto de consulta, que deben quedar excluidos de la cifra de ventas y, por tanto, deben eliminarse a efectos del cálculo de la cifra anual de negocios del sujeto pasivo que venga obligado legalmente a repercutir a un tercero dichos impuestos.

Asimismo, la norma de registro y valoración (NRV) 14.^a, «Ingresos por ventas y prestación de servicios», recogida en la segunda parte del Plan General de Contabilidad (PGC), aprobado por el [Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre](#), establece que los impuestos que gravan las operaciones de venta de bienes y prestación de servicios que la empresa debe repercutir a terceros, como el IVA y los impuestos especiales, así como las cantidades recibidas por cuenta de terceros, no formarán parte de los ingresos.

En similares términos se pronuncia la NRV 16.^a del Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas (PGC de Pymes), aprobado por el [Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre](#).

Por tanto, a los efectos anteriores, podrá crear una subcuenta dentro del grupo 47, «Administraciones públicas», y en concreto de la cuenta 475, «Hacienda pública, acreedora por conceptos fiscales», que refleje adecuadamente la operación.

Respecto a la numeración y nombre de las cuentas que emplear para reflejar los débitos con la Administración tributaria por los importes repercutidos, hay que tener en cuenta que, tal y como establece el PGC, no tendrán carácter vinculante los movimientos contables incluidos en su quinta parte y los aspectos relativos a numeración y denominación de cuentas incluidos en su cuarta parte, excepto en aquellos aspectos que contengan criterios de registro o valoración.

En cualquier caso, en la memoria de las cuentas anuales se facilitará toda la información significativa sobre la operación, de forma que aquellas en su conjunto reflejen la imagen fiel del patrimonio, la situación financiera y los resultados de la empresa.

Ejemplo

La sociedad Turisol, SA es una sociedad anónima radicada en Palma (Mallorca) y dedicada al alquiler para uso turístico de bienes inmuebles en el litoral mallorquín.

Durante el ejercicio 20X1 ha obtenido unos ingresos por alquiler de apartamentos turísticos de 200.000 euros.



De acuerdo con la Ley 2/2016, ha repercutido a sus clientes el impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares, según los importes regulados en la citada norma. En todo el ejercicio, ha repercutido un total de 5.600 euros.

Dicho importe se ingresa en la Hacienda balear a lo largo del ejercicio 20X2.

Se pide:

Contabilizar lo que proceda.

Solución

De acuerdo con la consulta del ICAC, y en referencia a la Resolución de 10 de febrero de 2021 y a la NRV 14.^a, «Ingresos por ventas y prestación de servicios», recogida en la segunda parte del PGC, no deben incluirse en el cálculo de la cifra de negocios ni formarán parte de los ingresos los impuestos que el obligado venga obligado a repercutir a un tercero. En consecuencia, Turisol deberá contabilizar en 20X1:

Código	Cuenta	Debe	Haber
572	Bancos	205.600	
705	Prestación de servicios		200.000
475x	Hacienda pública, acreedora por conceptos fiscales: impuesto sobre estancias turísticas		5.600

Se propone la creación de una subcuenta 475x, «Hacienda pública, acreedora por conceptos fiscales: impuesto sobre estancias turísticas», dentro de la cuenta 475, «Hacienda pública, acreedora por conceptos fiscales», de acuerdo con la consulta.

En el ejercicio 20X2, cuando Turisol proceda al ingreso del impuesto en la Hacienda balear:

Código	Cuenta	Debe	Haber
475x	Hacienda pública, acreedora por conceptos fiscales: impuesto sobre estancias turísticas	5.600	
572	Bancos		5.600