

2026 - Vol. 4 - n.º 12 - Artículo 3

## Propuestas fiscales para el derecho a la vivienda

Xavier Martinez Gil<sup>a</sup><sup>a</sup> Doctor en Derecho Tributario. Profesor del Master de Derecho y Gestión Aduanera de la Universidad de Barcelona.

## JEL CODES:

H20; R38; I38; H71

## KEYWORDS:

Housing; Taxation; Constitution; Property, Tax reform

**Abstract:** The document proposes reforming housing taxation to guarantee the right to decent housing (Article 47 of the Constitution) and curb real estate speculation.

The starting point is the tension between private property—which is constitutionally protected—and its social function, which justifies different tax treatment based on the actual use of each property. The core proposal is to provide tax protection for primary residences, whether occupied by the owner or rented out as the tenant's habitual home. Conversely, vacant properties, second homes, and properties used for tourism or speculation would face less favorable tax treatment or, in certain cases, punitive measures. Implementation would involve a state registry of primary residences, linking residents' tax identification numbers (NIF) to property cadastre references and coordinating data across administrative bodies. Based on this information, taxes on purchase, ownership, transfer, renovation, and rental would be revised to favor primary residences and residential rentals. Tax benefits for real estate companies would also be reviewed based on their social purpose.

The goal is to bring housing onto the market, combat fraud, and facilitate access to a decent home.

## CÓDIGOS JEL:

H20; R38; I38; H71

## PALABRAS CLAVE:

Vivienda; Fiscalidad; Constitución; Propiedad; Reforma tributaria

**Resumen:** El documento propone reformar la fiscalidad de la vivienda para garantizar el derecho a una vivienda digna (artículo 47 de la Constitución) y frenar la especulación inmobiliaria. El punto de partida es la tensión entre la propiedad privada, protegida constitucionalmente, y su función social, que justifica un tratamiento fiscal distinto según el uso real de cada inmueble. La propuesta central es proteger fiscalmente la vivienda habitual, tanto la ocupada por su propietario como la alquilada cuando constituye la residencia habitual del inquilino. Por otro lado, las viviendas vacías, segundas residencias y usos turísticos o especulativos recibirían un tratamiento fiscal menos favorable o, en determinados casos, penalizador. Para aplicarlo se propone un registro estatal de viviendas habituales, que vincule el NIF de sus residentes con la referencia catastral y coordine los datos de las administraciones. Con esta información se revisarían los impuestos sobre compra, tenencia, transmisión, rehabilitación y alquiler, favoreciendo la residencia habitual y el alquiler residencial.

También se revisarían los beneficios de sociedades inmobiliarias según su finalidad social.

El objetivo es movilizar viviendas, combatir el fraude y facilitar el acceso a un hogar digno.

## Presentación

Este documento debe interpretarse como una provocación para el debate. La idea es reflexionar sobre determinadas inercias que ha arrastrado nuestro sistema tributario a lo largo de los años y que, probablemente, no han sido suficientemente útiles para hacer efectivo el derecho de acceso a una vivienda digna para la mayoría de la población. Los diferentes beneficios fiscales existentes se han ido introduciendo de forma aislada, sin visión de conjunto al servicio de una política de protección real del acceso a una vivienda digna, y sin la evaluación sistemática de su impacto. Es imprescindible abordar las políticas públicas sobre vivienda desde una perspectiva estrictamente fiscal, con visión de 360° de todo el sistema tributario y enfocando el análisis desde como cada uno de los beneficios fiscales inciden sobre el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución española. Sirvan, pues, estas ideas para sacudir el sistema tributario y evitar que un bien de primera necesidad como la vivienda de las personas quede indefenso ante la especulación y el libre mercado.

## 1. Introducción

Es evidente afirmar que en nuestra sociedad existe un problema con el acceso a la vivienda. No es un tema nuevo. Desde siempre se ha dicho que en este país hay un problema con el acceso a la vivienda. La sociedad ha ido cambiando y los motivos de esta problemática seguramente también han cambiado, pero el problema persiste.

A pesar de ser un problema endémico, las dificultades para acceder a la vivienda son cada vez mayores, y esto se refleja en las preocupaciones de la ciudadanía. Por ejemplo, el acceso a la vivienda ya es la cuestión que más preocupa a los barceloneses. Según el primer Barómetro semestral de este 2025, en Barcelona, la vivienda se ha situado en primera posición entre los problemas que la ciudadanía considera más graves, por delante de la inseguridad, encabezando la lista con un 29,9% de los barceloneses encuestados. Una cifra que crece algo más de un punto respecto al último barómetro (diciembre de 2024) y la más alta de toda la historia.

En el mismo sentido, en la última encuesta del CEO sobre actitudes y preferencias respecto a la vivienda en Cataluña (2025), se pone de manifiesto que el 91% de la población considera difícil o muy difícil acceder a una vivienda adecuada a sus necesidades.

Y en este contexto, los jóvenes son quienes sufren aún más estas dificultades. Esto se manifiesta en una edad de emancipación cada vez más tardía. El 65,9% de los jóvenes entre 18 y 34 años no se habían emancipado en 2022, en comparación con el 53% en 2008. Este hecho, más allá de ser un problema personal, se convierte en un problema social, al condicionar otros factores como la tasa de natalidad y, a largo plazo, la pirámide poblacional, lo que conlleva profundos cambios sociales, económicos y culturales.

En la reciente publicación del *Instituto de Estudios Económicos* de mayo de 2024, “*La fiscalidad de la vivienda en España*”, se realiza un análisis del contexto en el que se produce esta crisis y se señalan dos aspectos: por un lado, el desequilibrio entre oferta y demanda, y por otro, la

elevada presión fiscal sobre la vivienda. Además, se destacan tres aspectos a tener en cuenta:

1. Alto porcentaje de propiedad residencial (75,3%)
2. La vivienda representa entre el 70% y el 80% del patrimonio familiar
3. La carga fiscal de las viviendas representa el 18% del total de ingresos tributarios (3,5% del PIB)

En este documento nos centraremos exclusivamente en los aspectos fiscales sobre las viviendas que consideramos relevantes a la hora de abordar una solución al problema del acceso a una vivienda digna.

## 2. La tensión constitucional entre el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad privada

Antes de abordar la fiscalidad de las viviendas, es necesario contextualizar el marco jurídico en el que se inscriben tanto el derecho a una vivienda digna como el derecho a la propiedad privada. Lo primero que observamos es que en el marco jurídico español se establece una tensión constitucional entre el **derecho a la propiedad privada**, regulado en el artículo 33 de la Carta Magna, y el **derecho a una vivienda digna**, regulado en el artículo 47 de la Constitución. Ambos artículos regulan aspectos vinculados a la propiedad y a la vivienda, que son elementos esenciales para la vida económica y social. Veamos a continuación cómo están redactados.

El **derecho a la propiedad privada** está regulado, como decíamos, en el artículo 33 de la Constitución Española en los siguientes términos:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.”

De su redactado se derivan los siguientes aspectos:

### El reconocimiento del derecho a la propiedad como un derecho fundamental

Efectivamente, el artículo 33 está incluido en la Sección 2a del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución (“Derechos y deberes de los ciudadanos”) y, por tanto, se trata de un derecho directamente exigible ante los tribunales. Su desarrollo debe realizarse mediante ley orgánica.

### Contenido esencial y límites legales

Tanto el derecho de propiedad (art. 33) como el derecho a la vivienda (art. 47) están condicionados por el interés general. Así el artículo 33 determina que la función social delimita el contenido del derecho de propiedad. Por otra parte el artículo 47 dicta que el uso del suelo se regula para impedir la especulación y garantizar el acceso a la vivienda.

Se garantiza el derecho a la propiedad privada y a la herencia como **derechos individuales**, pero sujetos a **límites** para garantizar su **función social**. Esta función social tiene,

a su vez, un reconocimiento constitucional en el artículo 128.1 de la Constitución Española<sup>1</sup>.

La propiedad privada no es absoluta: el legislador puede delimitarla por razones de **interés general**. No obstante, el Tribunal Constitucional insiste en que cualquier regulación debe respetar el **núcleo esencial** de este derecho. Y dentro de este núcleo esencial se configuran las delimitaciones como la **expropiación forzosa** (solo permitida por **causas justificadas de utilidad pública o interés social**) y que exige **indemnización previa** y justa en los términos de la Ley de Expropiación Forzosa (1954). Dentro de estos límites encontramos la prohibición expresa de la confiscación de bienes como sanción<sup>2</sup>.

Finalmente, cabe señalar que el derecho a heredar está ligado al derecho de propiedad privada. No obstante, el Estado puede regular las sucesiones (por ejemplo: impuesto de herencias, legítimas), siempre respetando la libre disposición de bienes.

Por otro lado, el artículo 47 de la Constitución Española proclama el **derecho a una vivienda digna** en los siguientes términos:

*“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, y deben regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.”*

Estamos ante un **derecho social** en sentido estricto, es decir, se trata de un derecho que no se configura como subjetivo y que, en consecuencia, no confiere a sus titulares un derecho exigible directamente ante los tribunales para obtener una vivienda “*digna y adecuada*”. Y este es un punto importante que configura la asimetría entre el derecho a la propiedad privada y el derecho a una vivienda digna.

Ambos derechos están recogidos en el Título I de la Constitución (De los derechos y deberes fundamentales), pero el primero está regulado en el Capítulo II (Derechos y deberes de los ciudadanos) y consiste en un verdadero derecho subjetivo regulado por ley orgánica y exigible directamente ante los tribunales. El segundo, en cambio, está regulado en el Capítulo III (De los principios rectores de la política social y económica) como principio rector que debe ser regulado por ley ordinaria y que no es exigible directamente de forma subjetiva.

Por tanto, el artículo 47 actúa como un mandato a los poderes públicos. Estos están obligados a definir y ejecutar las políticas necesarias para hacer efectivo ese derecho, configurado como un principio rector o directriz

constitucional que debe informar la actuación de dichos poderes. Este mandato implica dos cosas:

1. El tratamiento de la vivienda desde la perspectiva de su función pública y no únicamente como objeto exclusivo del derecho privado que opera en un mercado libre.
2. La necesidad de abordar una política social en materia de vivienda como fórmula para que importantes sectores de la población, con recursos económicos limitados, puedan acceder a una vivienda digna.

En este sentido, el derecho a una vivienda digna difiere del concepto de vivienda únicamente como objeto de propiedad privada y pasa a ser considerado uno de los elementos básicos para la existencia humana. Esto ha llevado a la necesidad de regular no solo la vivienda como edificación sino también como conjunto de bienes que constituyen el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, tales como las condiciones de higiene, seguridad, normativa urbanística, etc.

Un último aspecto del redactado del artículo 47 es que hace referencia a su ámbito subjetivo de aplicación cuando dice: “*Todos los españoles tienen derecho...*”, dando a entender que este derecho debe garantizarse a las personas que gozan de la nacionalidad española. No obstante, y de acuerdo con la interpretación que debe hacerse de la Constitución, y con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado español dentro del marco europeo, debe entenderse que las medidas que se adopten no pueden discriminar a los nacionales de otros Estados que forman parte de la UE. De lo contrario, se estaría introduciendo un elemento discriminatorio que atentaría contra la libre circulación de personas dentro de la UE<sup>3</sup>.

Por tanto, será necesario realizar una delimitación subjetiva cuidadosa de la regulación fiscal sobre el derecho de acceso a la vivienda que no contravenga la normativa internacional aplicable. No obstante, lo anterior, habrá que ver cómo esta redacción del artículo 47 puede servir para discriminar fiscalmente a los especuladores internacionales (especialmente extracomunitarios) que hacen subir artificialmente los precios de los inmuebles residenciales.

**En resumen**, nos encontramos ante dos derechos enfrentados (derecho a la propiedad privada versus derecho a una vivienda digna) que encuentran su equilibrio en el texto constitucional y que dan lugar, entre otros, a una regulación específica en el ámbito de la fiscalidad. El derecho a la propiedad privada encuentra sus límites en la función social para dar cumplimiento al derecho a una vivienda digna. Y este derecho, para poder ser garantizado por los poderes públicos, debe quedar fuera del libre mercado. Por tanto, la solución no debería pasar por la prohibición de la

<sup>1</sup> Artículo 128.1 de la Constitución española: “Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.”

<sup>2</sup> El Tribunal Constitucional es el encargado de evaluar si los tributos e impuestos infringen el principio de no confiscatoriedad. Algunas sentencias en esta materia son: la STC 150/1990; la STC 194/2000; o la STC 26/2017

<sup>3</sup> La prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, es decir, tratar de forma distinta a las personas en igualdad de

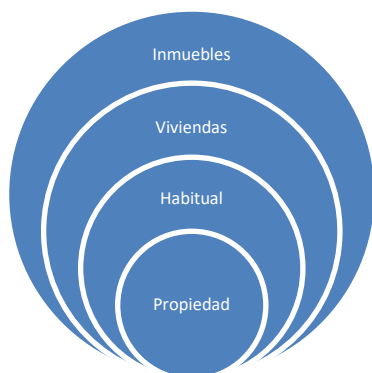
condiciones por motivo de su nacionalidad, está establecida en el marco de la UE por doble partida, por un lado, en el artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y, por otro lado, en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), dentro del Título III sobre la “Igualdad”, que prohíbe “toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados [constitutivos de la UE]”.

transmisión de la titularidad (que afecta al derecho a la propiedad) sino a la regulación de su uso dependiendo si se dedica a cumplir o no su función social.

### 3. La función social de la propiedad

Ya hemos visto que el derecho a disfrutar de una vivienda digna no se trata de un derecho invocable directamente ante los tribunales, sino de un principio rector que debe desarrollarse mediante leyes ordinarias. También hemos visto cómo el Estado tiene suficientes potestades para regular el uso de la propiedad privada con el fin de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna. En este documento no abordaremos las regulaciones que pueden hacerse desde diferentes ámbitos sectoriales, especialmente en el de la regulación urbanística o de las políticas públicas, y nos centraremos en uno de los instrumentos de los que disponen los poderes públicos como es la política fiscal.

Para garantizar la **función social de la propiedad**, será necesario, en primer lugar, distinguir dentro del conjunto de inmuebles aquellos que se destinan a la vivienda habitual de las personas de aquellos que se destinan a otros fines. Poder realizar esta distinción es clave para asignar un tratamiento fiscal diferenciado en función de su uso. De forma genérica, el esquema de clasificación sería el siguiente:



Por tanto, el primer paso es partir del conjunto de inmuebles e identificar en primera instancia cuáles están destinados a vivienda y cuáles a otras actividades (fábricas, almacenes, oficinas, comercio, equipamientos, etc.). Según la regulación de la calificación urbanística del suelo<sup>4</sup> con aprovechamiento urbanístico privado, obtenemos la siguiente ordenación:

- Terrenos con aprovechamiento urbanístico privado
  - En suelo urbano
    - Vivienda
    - Actividad económica
    - Otros
  - En suelo urbanizable
    - Desarrollo para uso residencial
    - Desarrollo para actividad económica
    - Desarrollo para usos mixtos

- Otros y no delimitado
  - En suelo no urbanizable
    - Ordinario
    - Protección local
    - Protección reglada
    - Actividad autorizada

Una vez delimitados los inmuebles destinados a vivienda, debemos identificar aquellos que se destinan a la vivienda habitual de las personas. De este modo, estaremos en disposición de otorgar un tratamiento fiscal diferenciado a los inmuebles destinados a tal finalidad.

La propuesta central es: **no solo bonificar fiscalmente la vivienda habitual, sino penalizar la no destinación de inmuebles residenciales que no se dedican a satisfacer esta función social**, sin perjuicio de otros criterios basados en la promoción de determinadas actividades económicas, si se estima que puedan resultar de interés general.

### 4. Clasificación de los inmuebles: hacia una fiscalidad diferenciada

En consecuencia, para clasificar correctamente los inmuebles destinados a la vivienda, debemos basar su categorización en función de su uso y no tanto en su titularidad. De este modo podremos discriminar los inmuebles destinados a satisfacer el derecho a una vivienda digna del resto de inmuebles. Esquemáticamente, el resumen de esta categorización sería el siguiente:

| Categoría         | Subcategorías                        | Ejemplos                                  |
|-------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>VIVIENDAS</b>  | Habitual (residencia principal)      | Domicilio fiscal, empadronamiento         |
|                   | No habitual                          | Segundas residencias, inversiones ociosas |
| <b>OTROS USOS</b> | Alquiler (vivienda habitual de otro) | Alquiler social o libre                   |
|                   | Actividad económica / turística      | Locales comerciales, Airbnb               |
|                   | Otras situaciones                    | Herencias, sin uso definido               |

**Situaciones especiales** a tener en cuenta por parte del legislador: estudiantes, trabajadores temporales, situaciones de salud o separaciones matrimoniales requieren una regulación específica para evitar exclusiones.

Actualmente existe cierta dispersión y descoordinación del concepto de domicilio de las personas según con qué administración se trate: administración tributaria, Seguridad Social, padrón municipal, o incluso la Dirección General de Tráfico. Por ejemplo, en la normativa fiscal, ¿qué se entiende por domicilio de las personas como vivienda habitual?

<sup>4</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE» núm. 261, de 31/10/2015).

En el ámbito del IRPF se entiende por vivienda habitual la edificación que cumpla los siguientes requisitos:

Que constituya la residencia del contribuyente durante un periodo continuado de al menos tres años. No obstante, se entenderá que la vivienda tuvo el carácter de habitual cuando, a pesar de no haber transcurrido dicho plazo, se produzca el fallecimiento del contribuyente o concurran otras circunstancias que necesariamente exijan el cambio de domicilio, como: celebración de matrimonio, separación matrimonial, traslado laboral, obtención del primer empleo o cambio de trabajo u otras análogas justificadas<sup>5</sup>.

Cabe señalar que esta definición (y la cadencia de 3 años) está vinculada en el IRPF al disfrute de bonificaciones. En el caso que nos ocupa, debe entenderse que el domicilio fiscal de las personas físicas que no desarrollan actividad económica por cuenta propia se corresponde con la dirección del domicilio de la vivienda habitual.

Finalmente es oportuno destacar que el concepto de vivienda digna y adecuada que proclama el artículo 47 de la Constitución española no es solo predicable de la vivienda en propiedad, sino que también abarca la acción de los poderes públicos en relación con las viviendas en alquiler. De modo que, en la categorización de inmuebles propuesta, deberá tenerse en cuenta esta circunstancia e incluir tanto los inmuebles en régimen de propiedad como aquellos de titularidad ajena donde reside en régimen de alquiler una persona que tiene fijada su residencia habitual.

## 5. El Registro de viviendas habituales de las personas físicas

Actualmente es sencillo determinar dónde tienen su domicilio habitual las personas, ya que la Agencia Tributaria dispone del domicilio fiscal de todas las personas físicas residentes en territorio español<sup>6</sup>. Este domicilio fiscal está identificado por una referencia catastral. Además, este domicilio debería coincidir con el del padrón de habitantes gestionado por los municipios. Y aquí es donde se echa en falta una verdadera coordinación y compartición de datos entre las distintas administraciones públicas.

En este sentido, y para superar disfunciones, sería necesario crear, a partir de la información de los domicilios fiscales de la AEAT y de los padrones de habitantes, una base de datos nacional de domicilios habituales de las personas físicas residentes. Una vez hecho esto, los inmuebles de estos domicilios pasarían a tener la consideración fiscal de bienes protegidos por el artículo 47 de la Constitución española, con las consecuencias que se explicarán posteriormente.

Así, y para garantizar la eficacia fiscal y la prevención del fraude, se propone crear un **Registro centralizado de domicilios habituales de las personas físicas**, formado por las viviendas que constituyen la residencia habitual de las personas que debe coincidir con su fiscal. Esta base de

datos debe estar integrada por la información que proporcionen las siguientes administraciones:

- Agencia Tributaria (domicilio fiscal)
- Ayuntamientos (empadronamiento)
- Comunidades Autónomas (registro de inmuebles vacíos)
- Dirección General del Catastro (información catastral)

Un elemento clave es establecer una vinculación obligatoria entre domicilio fiscal y empadronamiento para evitar disfunciones. De este modo, tendríamos un mapa perfectamente actualizado de cuál es el lugar donde cada ciudadano tiene fijada su vivienda, y así poder otorgarle el tratamiento fiscal y la protección que merece.

Dicho de forma sintética: **a cada NIF le corresponde una referencia catastral. Y sobre este binomio debe pivotar el escudo o protección fiscal al derecho a la vivienda.**

A su vez, y “a sensu contrario”, los inmuebles no incluidos en este registro quedarían potencialmente fuera de la cobertura fiscal y pasarían al libre mercado, con la fiscalidad y condiciones que se fijen según las circunstancias.

Junto con esta regulación, será necesario prever mecanismos de control para prevenir el fraude, como multas retroactivas por falsedad declarativa, con obligación de devolución de beneficios fiscales más la sanción que se determine.

Una vez definido el objeto de la fiscalidad (vivienda habitual), ha llegado el momento de exponer las propuestas de modificación fiscal orientadas a asegurar el ejercicio del derecho de acceso a una vivienda digna y evitar la especulación.

## 6. Reformas fiscales propuestas

A continuación, se exponen algunas propuestas, en clave de reflexión, sobre hacia dónde debería orientarse la fiscalidad de los inmuebles destinados a vivienda. En coherencia con lo expuesto anteriormente, debemos atender a dos situaciones respecto a la vivienda: la propiedad y el alquiler. Esquemáticamente y como resumen, se pueden dar las siguientes situaciones:

### PROPIEDAD

- Es la vivienda habitual del propietario
- No es la vivienda habitual del propietario
  - Alquiler para vivienda habitual
  - Alquiler para otros fines
  - A disposición
  - Vacía

del obligado tributario en sus relaciones con la Administración tributaria. Con carácter general, el domicilio fiscal en España será para las personas físicas residentes, el lugar donde tengan su residencia habitual.

<sup>5</sup> Arts. 68.1 3r i 4t f) Ley 35/2006, de 28 de noviembre del IRPF; arts. 54 i 55.2 del Real decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del IRPF.

<sup>6</sup> El artículo 48 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria dispone que el domicilio fiscal es el lugar de localización

## ALQUILER

- Es la vivienda habitual del inquilino
- No es la vivienda habitual del inquilino
  - Actividad económica
  - Actividad turística
  - Otras situaciones

Las situaciones que caen bajo el concepto de derecho de acceso a la vivienda y, por tanto, deben gozar de una protección fiscal especial, son las siguientes:

- Vivienda de propiedad donde reside el propietario.
- Vivienda en propiedad alquilada como vivienda habitual del inquilino.

El resto de los casos no tendrán este tratamiento, sin perjuicio de las decisiones fiscales que se quieran tomar en cada caso según la situación. Por ejemplo, el grado de penalización fiscal no debería ser el mismo en el caso de una segunda residencia que en la acumulación de inmuebles por parte de grandes tenedores, o la adquisición por parte de no residentes, o la dedicación a actividades económicas que puedan generar externalidades negativas.

En este documento analizamos las propuestas que podrían abordarse desde cada una de las figuras impositivas, partiendo de la regulación vigente en Cataluña e indicando qué cambios podrían plantearse para proteger el derecho a la vivienda y penalizar la especulación. En primer lugar, se verá la fiscalidad desde el punto de vista del propietario y, finalmente, se enfocará desde el punto de vista del inquilino.

En la regulación actual, la propiedad de la vivienda habitual goza de bonificaciones fiscales en muchas figuras tributarias como el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, entre otros. Veamos de forma sintética cada una de ellas.

### a) Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD)

#### Reducción de la base imponible por la vivienda habitual del causante.

Actualmente existe una reducción de 500.000 euros sobre la base imponible del impuesto de sucesiones (a repartir entre los herederos adjudicatarios)<sup>7</sup>.

La reflexión oportuna es preguntarse si esta reducción sobre una vivienda que pertenecía a una persona fallecida resulta útil para garantizar el acceso a la vivienda de personas vivas. La respuesta es que no. Esta bonificación está orientada a proteger la transmisión intergeneracional del patrimonio familiar, no a garantizar el derecho al acceso a una vivienda. En este sentido sería más útil incrementar las reducciones personales en este impuesto y condicionar la bonificación a que la vivienda pase a ser la residencia habitual de los

adquirentes o se destine al alquiler como vivienda habitual de terceros.

#### Reducción por participaciones en empresas que gestionan inmuebles.

Sobre la transmisión *mortis causa* de este tipo de participaciones se aplica actualmente una reducción del 95% del valor de las acciones si los inmuebles se destinan al arrendamiento y la empresa cuenta con al menos una persona contratada a jornada completa.

Se propone que esta bonificación solo se aplique si el arrendamiento se destina a vivienda habitual, ajustando el porcentaje de la bonificación aplicada según las condiciones sociales aplicadas (precios regulados, vivienda protegida, etc.) o eliminarlo en caso de destinarse a vivienda habitual del inquilino.

#### Reducción en donaciones a descendientes menores de 36 años (hasta 60.000 €).

De forma sintética, en las donaciones a descendientes de una vivienda que debe constituir su primera vivienda habitual o de dinero destinado a la adquisición de esta primera vivienda habitual, actualmente se puede aplicar una reducción del 95 % del valor de la vivienda o del importe donados, con una reducción máxima de 60.000 euros, límite fijado en 120.000 euros para las personas donatarias que tengan un grado de discapacidad igual o superior al 65 %. A partir de 18.03.2023 también se aplica la reducción cuando la donación sea de un terreno o de dinero para adquirirlo<sup>8</sup>.

Los requisitos son los siguientes:

- La donación debe formalizarse en escritura pública.
- La persona donataria no podrá tener más de 36 años, salvo que tenga un grado de discapacidad igual o superior al 65 %.
- La suma de las bases imponibles general y del ahorro de la última declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) presentada por la persona donataria no puede ser superior, restando los mínimos personal y familiar, a 36.000 euros.

A la vista de la regulación actual se propone modificar los siguientes aspectos:

1º. Actualizar el importe bonificado. La reducción máxima está fijada en 60.000 euros, importe que es a todas luces desfasado con el valor real de los inmuebles hoy en día. Como hemos visto, en el impuesto sobre sucesiones está contemplada una bonificación por vivienda habitual en 500.000 euros. Entendemos que este importe debería establecerse en el mismo importe en ambos casos, por coherencia en el resto de las bonificaciones tributarias relacionadas con el derecho al acceso a la vivienda.

<sup>7</sup> La reducción por vivienda habitual está regulada en Cataluña en los artículos 631-17 a 631-19 i 631-30 a 631-34 del Decreto legislativo 1/2024, de 12 de marzo, por el que se aprueba el libro sexto del Código tributario de Cataluña, que integra el texto refundido de los preceptos legales vigentes en Cataluña en materia de tributos cedidos y en los artículos 3, 4 i 6 del Decreto 414/2011, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

<sup>8</sup> Regulado en el artículo 632-20 del Decreto Legislativo 1/2024, de 12 de marzo, por el que se aprueba el libro sexto del Código tributario de Catalunya, que integra el texto refundido de los preceptos legales vigentes en Catalunya en materia de tributos cedidos (DOGC» núm. 9122, de 14/03/2024, «BOE» núm. 87, de 09/04/2024)

2º. Eliminar el límite de edad ya que al establecer la condición de descendiente ya se está acotando necesariamente la posición relativa generacional.

3º. Suprimir la limitación de renta o bien aumentarla significativamente. El derecho a una vivienda se trata de un derecho universal, al igual que el derecho a la salud, y por tanto debe partirse de un mínimo personal igual para todos los ciudadanos. La limitación debe condicionarse a que el beneficiario no disponga de otra vivienda en propiedad.

#### **b) Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP)**

##### **Tarifa reducida del 5% para jóvenes, familias numerosas, monoparentales o con discapacidad.**

Actualmente la adquisición onerosa de un inmueble que debe constituir su vivienda habitual está gravada con un tipo reducido del impuesto sobre transmisiones patrimoniales de un 5% siempre que confluyan determinadas circunstancias. Está prevista esta tarifa para el caso de “jóvenes”, entendiéndose por tales las personas de 35 o menor edad, las familias numerosas, las familias monoparentales o personas con discapacidad física, psíquica o sensorial igual o superior al 65%.

La propuesta de modificación que proponemos pasa a centrarse en la utilización del inmueble, en función de si éste se destina o no constituir la residencia habitual de la persona adquirente, más allá de la consideración de sus circunstancias subjetivas. Entendemos que el derecho a la adquisición a una vivienda debe estar bonificado fiscalmente para todos los ciudadanos, sin perjuicio de establecer mejoras o ayudas adicionales para determinados colectivos más desfavorecidos.

En consecuencia, la tarifa debería situarse en el 1%, y aplicarse solo a ciudadanos de la Unión Europea que establezcan su primera residencia en nuestro territorio. Esta tarifa debería aplicarse hasta un importe determinado que debería ser el mismo que el determinado anteriormente para el impuesto de sucesiones, es decir: 500.000 euros. A partir de esta cifra, la tarifa pasaría a ser del 10% ordinario.

##### **Tarifas propuestas:**

- 1% para compra de vivienda habitual, para los primeros 500.000 euros, y 10% para el resto de valor. En el caso de personas desfavorecidas socialmente debería quedar al tipo del 0% estos primeros 500.000 euros.
- 21% para el resto de los inmuebles
- 33% para adquisiciones por parte de no residentes extracomunitarios

##### **Tributación de grandes tenedores:**

Desde el 27 de junio de 2025, se aplica un 20% si el adquirente tiene más de 10 inmuebles o más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial<sup>9</sup>.

Se propone centrar la fiscalidad en el uso del inmueble, no tanto en el perfil del titular. En este sentido se propone eliminar los beneficios fiscales a las SOCIMIs en la medida que no destinen los inmuebles al alquiler social.

#### **c) Impuesto sobre el Patrimonio (IP)**

En el impuesto sobre el patrimonio actualmente los inmuebles tributan de dos formas. Si se trata de la vivienda habitual del contribuyente, se aplica una exención de 500.000 euros. Para el resto de los inmuebles tributan en la base imponible a no ser que formen parte de una sociedad, titularidad del sujeto pasivo que, en caso de cumplirse determinados requisitos, pueden quedar fuera de tributación por exención<sup>10</sup>.

Por lo que se refiera a la exención por vivienda habitual, se propone elevar el importe a 500.000 €, en concordancia con el resto de los impuestos, y usar el valor de referencia en lugar del valor catastral como criterio de valoración.

En cuanto a la exención de participaciones de empresas que gestionan un patrimonio inmobiliario, la reflexión es equivalente a la realizada para el caso de la bonificación del impuesto de sucesiones y donaciones. Para las participaciones de esta tipología de empresas se aplica actualmente el 100% del valor de dichas acciones si los inmuebles se destinan al arrendamiento y la empresa cuenta con al menos una persona contratada a jornada completa.

Se propone que esta excepción solo se aplique si el arrendamiento se destina a vivienda habitual. Alternativamente, se podría ajustar el porcentaje excepcionado según las condiciones sociales aplicadas en el alquiler (precios regulados, vivienda protegida, etc.) o eliminarlo en caso de destinarse a vivienda habitual del inquilino.

#### **d) Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)**

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo municipal, directo de carácter real, que grava el valor de los bienes inmuebles a su titular. Está regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

##### **Recargo por viviendas vacías:**

En el artículo 72.4 de este Real Decreto se dispone que para los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente: “*los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto.*” Obsérvese que la norma utiliza la expresión “*podrán*”, dando a entender de que se trata de una opción a aplicar o no por cada municipio. Entendemos que debería hacerse obligatoria en todo el territorio para que la misma sea eficiente y justa.

A continuación, la misma norma dispone qué debe entenderse por un inmueble desocupado: “*A estos efectos tendrá*

<sup>9</sup> De acuerdo con el Decreto ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, se consideran grandes tenedores las personas físicas o jurídicas que sean titulares de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluidos en todo caso los garajes y trasteros; o bien los titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial

ubicados en ámbitos declarados de entornos de mercado residencial tensado.

<sup>10</sup> Quedará exentas las participaciones empresariales cuando se cumplan los requisitos del artículo 4 octo uno de la Ley 19/1991, de 6 de junio del impuesto sobre el patrimonio.

*la consideración de inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial.”* Entendemos que este plazo de dos años podría reducirse a uno y aplicar ya este primer año un primer recargo del 25 por ciento de la cuota.

Continúa el artículo contemplando a posibilidad de aumentar el recargo hasta el 100 por cien a partir del tercer año: *“El recargo podrá ser de hasta el 100 por ciento de la cuota líquida del impuesto cuando el periodo de desocupación sea superior a tres años, pudiendo modularse en función del periodo de tiempo de desocupación. Además, los ayuntamientos podrán aumentar el porcentaje de recargo que corresponda con arreglo a lo señalado anteriormente en hasta 50 puntos porcentuales adicionales en caso de inmuebles pertenecientes a titulares de dos o más inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados en el mismo término municipal.”* Nuevamente apreciamos una regulación de aplicación potestativa cuando entendemos que debería ser obligatoria, al menos, en aquellos municipios que previamente se hayan declarado como tensionados en cuanto a vivienda residencial<sup>11</sup>.

Por otro lado, la ley Reguladora de las Haciendas locales, abre la puerta para que de forma potestativa los municipios incluyan una bonificación para viviendas de protección oficial. Esta bonificación está fijada en el 50% limitada a un periodo de 3 años, según las ordenanzas de muchos municipios. Se propone que esta bonificación sea permanente mientras dure la condición de vivienda protegida, aplicada de oficio. Al mismo tiempo, se propone que todas las viviendas que sean el domicilio habitual deberían tener al menos un 20% de descuento en el IBI.

### e) Impuesto sobre Sociedades

En el impuesto sobre sociedades está regulado un régimen especial para las SOCIMI<sup>12</sup> de manera que este tipo de sociedades tributan al 0% en el impuesto sobre sociedades por los beneficios derivados de su actividad inmobiliaria (alquiler de inmuebles, etc.) si cumple determinados requisitos previstos en la normativa. Los requisitos son los siguientes:

- ✓ Que su objeto social sea sobre inmuebles urbanos para alquiler, terrenos para promover vivienda de alquiler, o participaciones en otras SOCIMI / sociedades similares.
- ✓ Que al menos el 80 % de sus activos estén invertidos en estos inmuebles, promociones o participaciones.
- ✓ Que las viviendas o inmuebles estén afectos al alquiler.
- ✓ El mantenimiento de esos inmuebles o inversiones un mínimo de 3 años para beneficiarse del régimen especial.

- ✓ Cotizar en un mercado regulado (o un sistema multilateral de negociación), cumplir capital mínimo, límites de apalancamiento, etc.

Se propone exigir que las condiciones para el alquiler sean:

- ✓ para vivienda habitual con duración mínima de 3 años.
- ✓ excluir locales comerciales y participaciones en otras SOCIMI.
- ✓ elevar el mínimo de activos dedicados a la actividad de alquiler al 90%.

En caso de incumplimiento de las condiciones, pasarían a tributar al 25%. Recordemos que con la modificación introducida por la Ley 11/2021, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, se añadió un gravamen especial del 15 % sobre los beneficios obtenidos por la SOCIMI que no sean distribuidos entre sus socios, en la parte que proceda de rentas inmobiliarias que no hayan tributado al tipo general del impuesto sobre sociedades y que no estén reinvertidas conforme a la ley. Con la propuesta de la tributación al 25% se pretende establecer una especie de penalización al incumplimiento.

### f) IVA

Veamos a continuación cómo tributan los inmuebles en el impuesto sobre el valor añadido (IVA), con especial atención a los inmuebles residenciales, que funcionan de manera muy distinta al resto de inmuebles (oficinas, locales, naves, etc.).

En primer lugar, la regla general es que un inmueble tributa por IVA. En España, se sigue este principio:

- si la operación está sujeta a IVA, no tributa por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (ITP). Si la operación no está sujeta a IVA, entonces normalmente tributa por ITP cuando el comprador es un particular o empresa sin derecho a la deducción del IVA.

Por eso es tan importante saber cuándo una operación con inmuebles está o no sujeta a IVA.

En segundo lugar, las operaciones inmobiliarias que pueden quedar sujetas a IVA son principalmente las siguientes:

#### 1. Entregas de edificaciones nuevas

- ✓ La primera entrega de edificación (obra nueva) está sujeta a IVA.
- ✓ Los tipos aplicables actualmente son:
  - 10% si es vivienda (general).
  - 4% si es vivienda de protección oficial de régimen especial o promoción pública.
  - 21% para otros inmuebles (oficinas, locales, garajes sueltos, etc.).

<sup>11</sup> Ver la redacción del artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en relación a la declaración de zonas de mercado residencial tensionado.

<sup>12</sup> Reguladas en la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario.

Se propone modificar los tipos para favorecer el uso del inmueble destinado a vivienda habitual, aplicando los siguientes:

- 4% para inmueble destinado a vivienda habitual del adquirente
- 1% para vivienda de protección oficial de régimen especial o promoción pública
- 21% para el resto de los inmuebles no destinados a vivienda habitual
- 33% en las adquisiciones de inmuebles residenciales por parte de no residentes.

Se considera primera entrega la venta del promotor al primer comprador.

## 2 Alquileres sujetos a IVA (regla general para inmuebles no residenciales)

La regulación actual es la siguiente:

- ✓ Los alquileres de locales, oficinas, naves, plazas de garaje (no vinculadas) y trasteros no residenciales están sujetos a IVA al 21%.
- ✓ Las viviendas no están sujetas a IVA y sí lo están, por tanto, al impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Está obligado a declarar-lo al inquilino, pero están exentos los contratos de arrendamiento de vivienda para uso estable y permanente (a los que se refiere el artículo 2 de la Ley de arrendamientos urbanos) suscritos entre el 19.12.2018 y el 24.01.2019, ya partir del 06.03.2019.

La propuesta sería la siguiente:

- Los alquileres de locales, oficinas, naves, plazas de garaje (no vinculadas) y trasteros no residenciales están sujetos a IVA mantenerlos al 21%.
- Cuando se trate de viviendas, tributarían al 21% cuando no se destinen a vivienda habitual del inquilino o al 33% cuando éste fuese un no residente.
- Las viviendas destinadas a residencia habitual del inquilino, no estaría sujeta a IVA y, por tanto, sí lo estaría al impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

Finalmente, por lo que se refiere a las obras de rehabilitación y reparación, actualmente se aplica en rehabilitación de vivienda un tipo de IVA del 10% siempre que se cumplan determinados requisitos técnicos. Por otro lado, a las reparaciones y reformas no estructurales como regla general se les aplica un IVA del 21%. La propuesta consistiría en aplicar un tipo del 4% en los casos de que las mismas afecten a viviendas afectas a la residencia habitual de la persona titular del inmueble.

### g) IRPF

La tributación de los inmuebles en el impuesto sobre la renta de las personas físicas se realiza a partir de las

rentas obtenidas de los mismos. Estas pueden ser las rentas obtenidas por su arrendamiento o las obtenidas por la mera titularidad, donde la norma establece una presunción fiscal de obtención de renta de ellos, es decir, una imputación de renta.

### La tributación por la propiedad:

En primer lugar, debemos destacar que la propiedad de la vivienda habitual no tributa por renta. No es así en el caso que el contribuyente disponga de otros inmuebles a su nombre. En estos casos la ley presume que un inmueble vacío genera una renta, aunque no esté alquilado. La renta que se le imputa a efectos del IRPF es generalmente del 1,1% del valor catastral. (Si el valor catastral no ha sido revisado en los últimos 10 años: es del 2%). El resultado de esta renta imputada se suma a la base general del IRPF.

La propuesta consiste en aplicar un porcentaje creciente para calcular la imputación de renta según el número de inmuebles adicionales de los que sea titular, pasando al 1,5% y usar el valor de referencia en lugar del catastral para efectuar el cálculo.

### Tributación por alquiler:

Los importes cobrados por el alquiler de inmuebles tributan actualmente en el impuesto sobre la renta de las personas físicas como rendimientos del capital inmobiliario<sup>13</sup>. Los ingresos computables corresponden a la renta del alquiler cobradas al año. Sobre estos ingresos deben restarse los gastos deducibles para calcular el rendimiento neto. Si el inmueble está alquilado como vivienda y el rendimiento neto es positivo, puede aplicarse una reducción del 60%.

La propuesta consiste en aplicar una reducción general del 80% si es vivienda habitual del arrendatario, y hasta el 95% en zonas tensionadas.

### Deducción para el arrendatario:

Actualmente es del 10% de la renta pagada con un límite de euros por año en ciertos casos.

Se propone revisar si esta deducción se está trasladando al precio del alquiler para evitar efecto perverso sobre el mercado de alquiler. Por otro lado, convendría que, de mantenerse esta bonificación fiscal, convendría ampliar el acceso eliminando restricciones por edad o situación personal, poniendo un tope a las rentas altas.

### h) Impuesto sobre las viviendas vacías

Se trata de un impuesto creado por la Generalitat de Catalunya<sup>14</sup> que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupados de forma permanente. Es aplicable en el ámbito territorial de Catalunya. Únicamente afecta a las personas jurídicas, fondos de titulización y personas físicas que tienen la condición de grandes tenedores con viviendas vacías sin causa justificada durante más de dos años.

<sup>13</sup> Salvo que el alquiler constituya actividad económica, lo cual exige medios materiales y humanos propios: una persona empleada con contrato laboral a jornada completa y un local.

<sup>14</sup> Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012.

Y el Decreto 183/2016, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre las viviendas vacías.

Constituye el hecho imponible de este impuesto la desocupación permanente de una vivienda durante más de dos años sin causa justificada, puesto que esta desocupación afecta a la función social de la propiedad de la vivienda.

A pesar de ser un tributo de la Generalitat, no se aplica en todos los municipios de Catalunya sino en los municipios relacionados en un anexo del Decreto 75/2014 del Plan para el derecho a la vivienda, que son unos 72 municipios. Estos municipios son generalmente los que presentan una demanda de vivienda fuerte y acreditada, donde la problemática de viviendas vacías puede tener un impacto más relevante en el mercado y en las políticas de vivienda.

En relación con este impuesto se propone coordinar su aplicación con el registro de domicilios habituales mencionado al inicio, para asegurar la exclusión de las viviendas ocupadas, segundas residencias o afectas a actividad económica.

El artículo 8.1 de la ley del impuesto regula la base imponible, que se determina en metros cuadrados, y sobre la misma aplica un mínimo exento de 150 metros que no responden a ningún objetivo definido. Si lo que se pretende es dejar fuera la vivienda habitual del propietario, ésta ya queda fuera del gravamen al estar ocupada por él mismo. Por tanto, se propone suprimir dicho mínimo exento.

## 7. Conclusiones

Las propuestas señaladas en este documento pretenden ofrecer un revulsivo al sistema tributario para orientarlo hacia una consecución efectiva del derecho de acceso a una vivienda digna y dar cumplimiento así al artículo 47 de la Constitución. Al mismo tiempo se pretende desincentivar la especulación con los inmuebles residenciales, blindándolos fiscalmente del libre mercado.

En definitiva, se dibuja un modelo de vivienda solidaria que pretende:

- **Desincentivar la especulación:** penalizando inmuebles residenciales vacíos o no destinados a la vivienda habitual de las personas residentes.
- **Bonificar el uso social:** vinculando los beneficios fiscales a la vivienda habitual y al alquiler asequible.
- **Combatir el fraude:** mediante la creación de un registro interoperable entre todas las administraciones que contenga el domicilio principal de todos los ciudadanos, vinculando estrechamente el domicilio fiscal con el empadronamiento.

Se parte de una clasificación de los inmuebles para identificar aquellos que están destinados a satisfacer el derecho a la vivienda de las personas. A continuación, se propone crear una base de datos nacional que incluya el binomio NIF y referencia catastral para una identificación inequívoca. A partir de ahí, se expone un repaso de cada figura tributaria en la que se propone orientar todos los beneficios fiscales a proteger el uso de la vivienda de las personas residentes y penalizar la especulación.

**Con estas propuestas se esperaría un impacto que redujera el número de inmuebles ociosos (actualmente >3,4 millones en España) y liberar vivienda en el mercado de alquiler.**