



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 417/2017

(Pleno)

La Laguna, a 7 de noviembre de 2017.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de medidas fiscales para mejorar el acceso a la vivienda en Canarias (EXP. 371/2017 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud de dictamen.

1. Mediante escrito de 21 de septiembre de 2017, de salida 27 de septiembre y entrada en el registro general de este Consejo en la misma fecha, la Sra. Presidente del Parlamento de Canarias, al amparo de lo dispuesto en los arts. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y 138.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, solicita por el procedimiento ordinario dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo sobre la Proposición de Ley de medidas fiscales para mejorar el acceso a la vivienda en Canarias, tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 12 y 13 de septiembre de 2017.

Acompaña a la solicitud el texto de la mencionada Proposición de ley suscrita por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista Canario, presentada a la Cámara el 21 de junio de 2017, y corregida (por supuesto error en la misma) mediante escrito de 22 de junio en lo que respecta al apartado 8 del artículo primero de la iniciativa legislativa.

Documentación incorporada a la PPL.

2. Se ha incorporado al expediente el acuerdo de Gobierno, de 24 de julio de 2017, de fijación del criterio gubernativo "favorable" a la toma en consideración de

* Ponente: Sr. Millán Hernández.

la mencionada Proposición de ley. Este criterio gubernativo favorable se tomó tras el oportuno expediente integrado por los informes de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno (no favorable a las medidas propuestas); de la Agencia Tributaria Canaria (de alcance parcial al no haberse podido estimar el costo de algunas de las medidas propuestas); de la Viceconsejería de Hacienda y Planificación, de 21 de julio de 2017 (de no conformidad); de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (con objeciones); de la Intervención General, de 21 de julio de 2017; de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, de 24 de julio de 2017 (favorable); y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, de 21 de julio de 2017 (favorable a la tramitación de la Proposición de ley).

Objeto de la PPL.

3. La razón y finalidad de la Proposición de ley presentada se expresan con detalle en su Exposición de Motivos, en los términos que se indican seguidamente.

El encarecimiento del suelo y el freno que ello supone a otros sectores económicos determinan el incremento de la renta familiar destinada a la vivienda en un contexto en el que es menor la capacidad de consumo y de ahorro de la población. La PPL en trámite pretende incidir en la política social de vivienda desde la perspectiva estrictamente fiscal, específicamente, a través de la modificación del Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, y de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales.

Por un lado, se pretende incidir en el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Física (IRPF) y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), mediante las siguientes medidas: actualización de los niveles de renta y el porcentaje de deducción para la inversión de la vivienda habitual y por alquiler de vivienda habitual; introducción de un nuevo tipo de deducción vinculado a los supuestos de dación en pago, y una deducción fiscal para los rendimientos del capital inmobiliario que provengan del alquiler de viviendas del contribuyente; reducción y perfeccionamiento del nivel de fiscalidad de operaciones sobre derechos reales relativos a la vivienda en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados -creando a tal efecto un tipo general específico para la adquisición de vivienda habitual y bajando la tributación del 1 al 0% en las opciones de compra de vivienda habitual-; reducción

de la fiscalidad de los inmuebles adquiridos para tal fin mediante subasta judicial; mantenimiento de las reducciones por adquisición de vivienda habitual para familias numerosas o personas con discapacidad, aunque minorando su tributación; equiparación a tales colectivos del tratamiento fiscal de las familias monoparentales; introducción de un tipo cero para las transmisiones de vivienda protegida que vayan a constituir la única vivienda habitual del adquirente; incorporación de bonificaciones para dos colectivos específicos cuando se trata de adquisición de vivienda habitual al 3% (menores de 35 años y mujeres víctimas de violencia de género); y actualización y perfeccionamiento del régimen de las novaciones hipotecarias para hacer frente a impagos, bonificando el 100% a efectos de ITPAJD.

Igualmente, se pretende la actualización a efectos de IGIC de la citada Ley 4/2012, mediante las siguientes actuaciones: en las transmisiones de viviendas directamente por el promotor, equiparación del tipo 0 previsto para las viviendas de protección oficial o de promoción pública a las de régimen general; y equiparación de la tributación del ITPAJD a la del IGIC, si el inmueble se destina a vivienda habitual del adquirente, con tipos reducidos para determinados colectivos que se pretenden proteger.

En suma, la finalidad de la PPL es reducir los tipos que gravan determinadas operaciones jurídicas y económicas que inciden sobre la vivienda en Canarias.

Determinación del ámbito de la consulta.

4. La Proposición de ley sometida a consulta se extiende a un triple plano normativo, concurrentes todos ellos en las finalidades perseguidas por la PPL, lo que permite un análisis particular. El examen del texto de la PPL, sin embargo, debe recaer desde la única perspectiva que le es posible a este Consejo, y que no es otra que la de la constitucionalidad, estatutoriedad y adecuación al resto del Ordenamiento jurídico de la Proposición de ley tomada en consideración.

Al margen de la mejora del tratamiento fiscal para el acceso a la primera vivienda con carácter general, facilitando así el cumplimiento material del derecho constitucional a la vivienda (art. 47 CE), no cabe duda de que las medidas fiscales propuestas tienen un notable substrato social, pues tienden a favorecer que integrantes de numerosos colectivos sociales (jóvenes, personas en situación de insolvencia, familias numerosas, discapacitados, etc.) puedan acceder a una vivienda digna y adecuada, objetivo que enlaza con derechos y principios de raíz constitucional y estatutaria (art. 31 CE, justicia del sistema tributario; art. 39.1 CE,

familia; art. 48 CE, juventud; art. 49 CE, discapacidad; art. 50, servicios sociales), que se sintetizan en la cláusula social del Estado (arts. 1 y 9.2 CE), promoviendo las condiciones y removiendo obstáculos para ser efectivo el principio de igualdad.

La PPL presentada es expresión política de tales objetivos y fines para lo que, en todo caso, la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con competencias (arts. 5, 30.13 y 15 EAC).

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

5. La Proposición de ley que se dictamina supone, pues, el ejercicio de la competencia que en materia fiscal y tributaria ostenta la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, cuyos arts. 49 y siguientes completan el cuadro de los distintos recursos e ingresos de la Comunidad Autónoma y las facultades normativas reconocidas al respecto.

Así, en relación con los tributos propios, su establecimiento se contempla a partir del art. 133.2 de la Constitución, en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por la Ley Orgánica 3/2009 (LOFCA), tal competencia se deduce de los arts. 49, 51 y 62.1 EAC.

Por último, en lo concerniente a los impuestos estatales cedidos, de especial incidencia en la presente Proposición de ley, la competencia se dispone en el art. 62.2 EAC, y en lo que proceda y con el carácter que ella misma señala, en la disposición adicional segunda de la norma estatutaria, en relación y con respeto a lo que se preceptúe en ellas al efecto tanto en la LOFCA como en 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, y la Ley 26/2010, de 16 de julio, del Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias.

En efecto, de acuerdo con los citados preceptos estas Comunidades pueden asumir competencias normativas en lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en cuanto a las reducciones de la base imponible, tarifa del impuesto, cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente y deducciones y bonificaciones de la cuota. Por lo que afecta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la competencia normativa se refiere a la regulación del tipo de gravamen, deducciones y bonificaciones de la cuota. En ambos impuestos podrán regularse además los aspectos de gestión y liquidación.

En cuanto a los impuestos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, la competencia se prevé en el art. 32.14 EAC, aunque ha de ejercitarse, obviamente y como se determina en el propio precepto estatutario, con carácter de desarrollo y, por tanto, ajustado a la legislación estatal referida.

No obstante y en lo que ahora interesa, las competencias que en este ámbito ha atribuido a Canarias la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, permiten llevar a cabo una regulación normativa en el Impuesto General Indirecto Canario en varios ámbitos, entre ellos los distintos tipos de gravamen.

Esta Ley ha supuesto un cambio notable en las competencias normativas de la Comunidad Autónoma en materia de tributos REF. En efecto, la regulación de esta institución económico fiscal se halla esencialmente contenida en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, sobre cuyo alcance este Consejo ha efectuado múltiples pronunciamientos en los que ha precisado que la competencia de la Comunidad Autónoma, al amparo del art. 32.14 EAC, alcanzaba el desarrollo legislativo y ejecución en relación con las “normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias”.

De conformidad con este precepto estatutario, la disposición adicional décima. Dos de la citada Ley 20/1991, según redacción dada por el art. 12.1.12 de la Ley 62/2003, de 31 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, prevé la regulación normativa autonómica de los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección del Impuesto General Indirecto Canario, así como los relativos a la revisión de los actos dictados en aplicación del mismo.

Como ya hemos señalado en el Dictamen 258/2012, de 28 de mayo, la competencia autonómica en la materia era, pues, de carácter procedimental, escasamente predeterminada en la Ley 20/1991, de forma que se debía reconocer un amplio margen de creatividad reglamentaria que excede del simple desarrollo y cuyo grado de conformidad se ha de medir en relación a los límites que perfilan el alcance de la competencia autonómica en la materia, que sólo es procedimental; es decir, sin que pueda alterar o incidir en los aspectos materiales o sustantivos contenidos en la Ley 20/1991.

Esta situación se ha visto sustancialmente alterada por la entrada en vigor de la Ley 22/2009, que reconoce a la Comunidad competencia normativa para regular las exenciones en operaciones interiores, los tipos de gravamen y el tipo de recargo sobre las importaciones efectuadas por los comerciantes minoristas, los regímenes especiales y las obligaciones formales del Impuesto, siempre que se cumplan asimismo las garantías formales y materiales que se establecen en la referida Disposición.

La normativa estatal ha ampliado, pues, las competencias de la Comunidad Autónoma respecto de los tributos REF, que ya no se limita a aspectos formales, sino que alcanza los materiales.

En definitiva, el marco normativo señalado otorga competencias suficientes para acometer la regulación de la normativa propuesta.

Sobre la autonomía financiera.

6. En cuanto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de gasto (consiste en la asignación discrecional de recursos públicos a la atención de aquellas necesidades prioritarias que el legítimo poder, Parlamento y Gobierno, consideren en atención al programa político gubernativo). Esta permite que discrecionalmente la Comunidad Autónoma destine o pueda destinar al sector material de actividad que considere conveniente, oportuno o necesario los recursos que hagan posible la satisfacción del interés público que subyace en la causa motora de cualquier iniciativa política, en este caso la PPL hecha suya por la Cámara autonómica.

El tercer aspecto deriva de la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y control del déficit público en los términos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrollo del art. 135 de la Constitución, y que de suyo conlleva una autolimitación de las competencias normativas por los límites impuestos a la autonomía de gasto, que se ha de someter al marco de “la planificación plurianual y de programación y presupuestación” (art. 7), con el fin y objetivo último de que al fin del ejercicio se consiga el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Precisamente, el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto advierte que para evitar «repercusiones sobre los ingresos públicos autonómicos (...) incompatibles con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública (...), deberán equilibrarse en igual proporción a la disminución de ingresos los gastos

públicos autonómicos de forma que se de cumplimiento a dichos objetivos y a la normativa que los regula, así como a los escenarios presupuestarios plurianuales acordados y a aquellos otros acuerdos que dimanen de las normas dictadas en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

De tal necesidad se hacen eco así mismo los distintos informes que acompañan al parecer del Gobierno, favorable, respecto de la toma en consideración de la Proposición de ley. Tales informes tienen alcance diferente, pues cuestionan la reducción de tipos en base a criterios de simple oportunidad [«no hay razones objetivas para reducir (...)»] o criterios presupuestarios [los beneficios fiscales propuestos merman «de forma considerable la recaudación tributaria (...) lo que supondría un elevado coste fiscal que afectaría negativamente a la regla de gasto»]. También se aduce como oposición a la tramitación de la Proposición de Ley el hecho de que existan «en la normativa vigente potentes beneficios fiscales aplicables a la adquisición o arrendamiento de la vivienda habitual», o que no se está en condiciones de evaluar el eventual costo de las medidas económicas propuestas por cuanto se carece de elementos «para evaluar y concretar cifradamente su impacto presupuestario global». De hecho, la propia Agencia Tributaria Canaria reconoce que no ha podido estimar el costo «puesto que no existen datos desglosados» respecto de algunos de los trazos objeto de la PPL en trámite.

La Proposición de ley se limita a proponer medidas fiscales para facilitar y mejorar el acceso general y de ciertos colectivos sociales a la primera vivienda habitual, pero no valora ni cuantifica económicamente el importe financiero de tales medidas ni propone medida presupuestaria alguna para compensar la reducción.

Reconocida la competencia material autonómica para incidir en el sector material de la vivienda y para adoptar medidas de política social en orden a facilitar su acceso a la vivienda habitual a determinados colectivos sociales y así mismo reconocida la autonomía de gasto de esta Comunidad Autónoma para dotar a las competencias ejercidas de los recursos financieros necesarios para lograr los objetivos perseguidos; y sin obviar en todo caso los límites derivados del principio de estabilidad presupuestaria que debe ser cumplido por la ley que en su caso se apruebe, el dictamen de este Consejo debe atenerse a lo que deriva de su ley constitutiva, que somete su actuación a los estrictos parámetros de legalidad y no a criterios de oportunidad o conveniencia política.

Así pues, en el momento de dictaminar la PPL sometida a su consideración este Consejo debe limitarse a examinar la constitucionalidad y estatutoriedad de las medidas propuestas, ya tomadas en consideración, y también de sometimiento al resto del Ordenamiento jurídico por cuanto las medidas fiscales se ordenan en relación con determinados tributos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma (tramo autonómico del IPRF e ITPAJD), de reconocimiento legal: 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; por remisión de esta Ley, 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; la Ley 26/2010, de 16 de julio, del Régimen de cesión de tributos del Estado a la comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión; y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Estructura de la PPL.

7. Por lo que a la composición de la norma propuesta se refiere, la misma consta, además de la Exposición de Motivos a la que ya se ha hecho referencia, de dos artículos (primero y segundo) y dos disposiciones finales.

El artículo primero contempla la modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril (en lo que concierne al IRPF y al ITPAJD).

El artículo segundo modifica los apartados dos y tres del art. 58 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

La disposición final primera autoriza al Gobierno de Canarias a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la ley.

Y por último, la disposición final segunda dispone que la ley entrará en vigor el 1 de enero de 2018.

II

8. Análisis y observaciones del contenido de la PPL.

A la Exposición de Motivos.

Debería sustituirse el apartado que señala “en definitiva, esta norma pretende reducir los precios de la vivienda en Canarias para facilitar el acceso a la misma al conjunto de la población”. El objeto de la PPL no pretende reducir el precio de la vivienda sino reducir los costes, mediante la reducción de la carga impositiva.

Al articulado.

8.1. Artículo primero. Modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos (DL 1/2009, de 21 de abril).

El artículo primero modifica los siguientes preceptos del Texto Refundido:

8.2. Modificaciones relativas al tramo autonómico del IRPF.

- Artículos 14 y 15.

Los arts. 14 y 15 del Texto Refundido contemplan, respectivamente, las deducciones por inversión y por alquiler de vivienda habitual en el tramo autonómico del IRPF.

La modificación de estos preceptos se dirige a actualizar en ambos casos los niveles de renta y el porcentaje de deducción.

También se introducen dos nuevos preceptos (arts. 15.bis y 15.ter).

El art. 15.bis introduce una nueva deducción vinculada a los supuestos de dación en pago que culminan con un arrendamiento o arrendamiento con opción de compra. En estos casos el precepto permite que los contribuyentes que se encuentran en esta situación puedan aumentar su deducción por alquiler de vivienda habitual por encima del tipo medio. Así, dispone el precepto que en los supuestos de arrendamientos vinculados a determinadas operaciones de dación en pago contempladas en el art. 35.bis del propio Texto Refundido, los arrendatarios podrán deducir el 25% de las cantidades satisfechas durante el ejercicio correspondiente, por el arrendamiento de la vivienda habitual, con un máximo de 1.200 euros anuales.

Se debería clarificar que la referencia al art. 35.bis se incorpora con la modificación legislativa que se pretende realizar.

Por último, el art. 15.ter contempla también una nueva deducción, en este caso por arrendamientos a precios de sostenibilidad social. Esta deducción se aplica a los rendimientos del capital inmobiliario que provengan del alquiler de viviendas del contribuyente siempre y cuando estos rendimientos tengan precios socialmente sostenibles. Lo que se pretende con esta deducción, según se indica en la Exposición de Motivos, es ofrecer a los propietarios de estos inmuebles un nuevo estímulo fiscal vinculado a la capacidad de acceso al mismo por parte de sus inquilinos.

De esta forma, según el art. 15.ter los contribuyentes que obtengan rendimientos del capital inmobiliario por el arrendamiento de viviendas, cuando su destino sea el de vivienda habitual del arrendatario, podrán deducir en la cuota íntegra autonómica un 10% de dichos rendimientos siempre y cuando correspondan a arrendamientos retribuidos a precios de sostenibilidad social. El precepto, además, da contenido al concepto de “sostenibilidad social” en su apartado 2, estableciendo los requisitos para determinar si los precios cumplen esta condición.

No obstante, en relación con la modificación prevista en el art. 14, la misma ha consistido en la actualización de las cantidades (de 12.000 a 15.000 euros) y porcentajes (de 1,75 y 1,55% por el 5 y 3%) que hasta ahora se contemplan, pero no se ha realizado la necesaria corrección y actualización del resto del contenido del artículo que mantiene inoportunamente la redacción de origen.

Así, el art. 14 establece la deducción en los mismos términos y siempre que concurran los mismos requisitos exigidos en el artículo 68.1 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, según redacción vigente el 1 de enero de 2012.

En el Texto Refundido que se pretende modificar, art. 14, “deducción por inversión por vivienda habitual”, se mantiene la cita del artículo 68.1 de la Ley 35/2006, que se refiere, sin embargo, a otras deducciones: por inversión en empresas de nueva o reciente creación; actividades económicas por donativos y otras aportaciones; por rentas obtenidas en Ceuta o Melilla; por actuaciones para la protección y difusión del Patrimonio Histórico Español; y de las ciudades, conjuntos y bienes declarados patrimonio mundial.

No se ha reparado en la iniciativa que la deducción por inversión en vivienda habitual que se contemplaba en esta Ley estatal fue suprimida, con efectos desde el 1 de enero de 2013, por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre (artículo 1.2), y la deducción por alquiler de la vivienda habitual (apartado 7), derogada por la Ley

26/2014, de 27 de noviembre, contemplando en la actualidad el artículo 68.1 una deducción por inversión en empresas de nueva o reciente creación.

La referencia a este artículo así como a su vigencia a 1 de enero de 2012 se ha mantenido en los mismos términos que la versión original del precepto, sin tener en cuenta los cambios legislativos producidos en la legislación estatal, que si bien suprimió esta deducción, posteriormente se conserva en la redacción en vigor a 31 de diciembre de 2012, de acuerdo con lo previsto en el art. 1.nueve de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, que añade una nueva disposición transitoria decimoctava a la Ley 35/2016, de 28 de noviembre, del IRPF.

8.3. Modificaciones en materia de ITPAJD.

- Artículo 31 TR.

En el apartado 1.a) de este art. 31 se mantiene el tipo de gravamen general de 6,5%, pero se introduce un tipo general específico para la adquisición de vivienda habitual, independientemente de las circunstancias de los adquirentes, y que supone una rebaja de tres puntos y medio sobre el citado tipo general, fijándose por tanto en el 3%. Esta reducción, no obstante, será de aplicación siempre y cuando antes de la compra o en los dos años siguientes a la adquisición de la vivienda se proceda a la transmisión en escritura pública de la anterior vivienda habitual, si la hubiere.

El plazo que se pretende determinar para la aplicación de la deducción (dos años siguientes a la adquisición se proceda a la transmisión de la anterior vivienda habitual), previsto también, entre otros, en el art. 32 para la adquisición de vivienda habitual para familias numerosas y en otros supuestos, plantea el problema de la regulación del plazo de la declaración del correspondiente impuesto y sus posibles recargos fuera del breve término temporal establecido. La dificultad de la conciliación de términos para la liquidación del impuesto y para el cumplimiento de los requisitos y condiciones impuestas podría resolverse limitando el plazo para la venta al mismo término establecido para la liquidación del impuesto, o permitir la reducción si se acredita la transmisión de la vivienda habitual en los dos años siguientes a la transmisión o dejar condicionada la liquidación realizada por la reducción a la justificación, en el plazo de dos años, de la transmisión de la anterior vivienda habitual.

El apartado 1.c) establece un tipo de gravamen del 0% en los casos de constitución de una opción de compra sobre bienes inmuebles, actualmente fijado en

el 1%, con la finalidad, según se indica en la Exposición de Motivos, de estimular las adquisiciones directas, sin intermediación de entidades financieras, entre transmitente y adquirente, de manera que se contribuya también a la eliminación de los intereses bancarios del coste de adquisición.

Aun cuando viene siendo habitual fijar el tipo de gravamen al 0%, la PPL no aclara si la intención de proponer el tipo del 0% persigue delimitar el hecho imponible (supuesto de no sujeción) o si, realizado el hecho imposible, no así todas sus consecuencias o alcance (exención). Por obvias razones de política fiscal, sería conveniente, como viene siendo habitual, establecer el tipo reducido del 0,01% en lugar del 0%.

A análoga finalidad responde la reducción de la fiscalidad de los inmuebles adquiridos para estos fines mediante subasta judicial prevista en el apartado 1.f), en donde se mantiene el tipo de gravamen general de 7%, salvo que el inmueble vaya a constituir la vivienda habitual del adquirente y éste sea una persona física, que tributará al 3 por 100, siempre y cuando antes de la compra o en los dos años siguientes a la adquisición de la vivienda se proceda a la transmisión en escritura pública de la anterior vivienda habitual, si la hubiere. La misma observación procede realizar respecto al plazo de dos años formulada al apartado 1.a).

Los nuevos tipos de gravamen contemplados en estos apartados del art. 31 no presentan reparos, pues se encuentran dentro de la competencia autonómica para el establecimiento del tipo de gravamen de ITPAJD.

Sin perjuicio de lo señalado, es de observar, no obstante, que la reducción que se contempla en el apartado 1.c), referida a la constitución de una opción de compra sobre los bienes inmuebles es de carácter general, pues no se ha acotado a aquellos casos en que el referido bien vaya a constituir la vivienda habitual de la persona a cuyo favor se haya constituido tal opción, lo que no se adecua a la finalidad de la Proposición de ley, que se dirige a favorecer el acceso a la vivienda.

- Artículos 32, 33 y 33.bis.

Las modificaciones relativas a los arts. 32 y 33 consisten en la disminución del tipo de gravamen reducido por adquisición de vivienda habitual por familias numerosas o equiparadas (personas con discapacidad o con incapacidad para trabajar), que pasa en ambos casos del 4 al 1%.

El nuevo art. 33.bis que se añade crea un tipo de gravamen reducido por la adquisición de vivienda habitual por familias monoparentales, que se fija en el 1%,

siempre y cuando se cumplan las condiciones que se establecen en el propio precepto, que además en su apartado a) define el concepto de "familia monoparental" a los efectos de esta Ley. Se formulan las mismas observaciones en relación con el plazo de dos años.

Estas modificaciones, que afectan al tipo de gravamen del impuesto, no presentan reparos, ya que se encuentran en el ámbito competencial autonómico.

- Artículos 34 y 35.

La modificación de estos artículos da lugar a tres nuevos artículos, 34, 35 y 35 bis, cuyo contenido es el siguiente:

El nuevo artículo 34 reproduce el contenido del actual artículo 35, si bien opera una reducción del tipo de gravamen, que se fija en el 0% frente al actual 4%.

Se debería concretar en este artículo el ámbito de aplicación a la vivienda protegida, si se refiere exclusivamente a la vivienda protegida de promoción pública (arts. 42-50 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias) o también a la vivienda protegida de promoción privada (arts. 51-54).

Por otro lado, tal y como se expuso anteriormente, en vez de un tipo del 0% se debiera fijar un tipo reducido del 0,01%.

El art. 35 establece nuevas bonificaciones a dos colectivos específicos que pueden acogerse a la tributación del 3% por la adquisición de vivienda habitual que se introduce en el art. 33.1.a) TR (menores de 35 años y mujeres víctimas de violencia).

Artículo 35.1.b) y 3 del art. 58 de la Ley 4/2012, de 25 de junio.

Se deberían completar los textos con arreglo a la solicitud de corrección de errores de la iniciativa legislativa, añadiendo después de sentencia judicial firme el siguiente texto "o informe acreditativo de los servicios especializados del Gobierno de Canarias".

Por último, el art. 35.bis modifica el régimen de tributación (Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) de las novaciones hipotecarias respecto a impagos como consecuencia de la incapacidad de los deudores para hacerles frente, pues hasta la fecha la bonificación del 100% sólo está contemplada a los efectos de la modalidad de actos jurídicos documentados, y ahora también se aplica en relación con las transmisiones onerosas. Por tanto, con esta

nueva regulación ambas figuras se bonifican íntegramente para reducir los costes que puedan repercutir las entidades financieras a los transmitentes.

Consecuencia de la introducción de este nuevo art. 35.bis es la supresión del art. 38 bis TR, que también se contempla en la Proposición de ley.

No obstante, aunque no ha sido objeto de modificación por la presente Proposición de ley y en aras a la seguridad jurídica, se advierte que el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, que se contiene en el apartado Dos.5 del art. 58 de la Ley 4/2012, ha sido derogado por la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto de Sociedades, cuyos arts. 48 y 49 regulan actualmente el régimen especial al que alude el precepto.

9. Artículo Segundo. Modificación de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

9.1. La Proposición de ley en este artículo segundo modifica los apartados dos y tres del art. 58 de la Ley 4/2012. Por lo que se refiere al primero, se modifica el tipo reducido del 3% actualmente contemplado, que pasa a ser del 0%, objetable por las razones anteriormente explicitadas. En cuanto al apartado 3, se añaden determinadas excepciones a la aplicación del tipo impositivo general, establecido tipos más reducidos.

Los apartados dos y tres del mencionado art. 58 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas administrativas y fiscales, pretenden modificar los tipos de gravamen del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), teniendo la Comunidad Autónoma de Canarias como se ha señalado capacidad normativa para regular los tipos de gravamen.

No obstante, la disposición adicional octava.Cuatro de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, dispone que los proyectos normativos de rango legal de modificación de la normativa de dicho tributo deberán ser sometidos a informe del Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter previo a su remisión al Parlamento de Canarias. No será de aplicación lo dispuesto en dicho apartado cuando el ejercicio de competencias normativas afecte a las obligaciones formales del Impuesto General Indirecto Canario, siendo necesario el cumplimiento de dicho informe en los supuestos de modificación de los tipos de gravamen.

9.2. Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Aun cuando se prevé que, de aprobarse, la ley entrará en vigor el 1 de enero de 2018, nada obsta para disponer que los efectos se puedan retrotraer a esa fecha, pues del art. 9.3 CE permite que se pueda prever la retroacción *in bonum* de las normas tributarias favorables, como la que nos ocupa, que pretende bajar tipos impositivos y establecer deducciones como medidas fiscales que faciliten el acceso a la vivienda habitual (SSTC 176/2011, de 8 de noviembre, y 100/2012, de 8 de mayo).

C O N C L U S I O N E S

A la Proposición de Ley de medidas fiscales para mejorar el acceso a la vivienda en Canarias se formulan observaciones generales, y en concreto, las siguientes:

1. Artículo primero, modificación del Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril.

Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas. En la modificación en materia de impuesto sobre la renta de las personas físicas, art. 14.1, debe suprimirse la referencia al art. 68.1 de la Ley estatal 35/2006, de 28 de noviembre, al estar derogado dicho precepto al haberse sustituido por la disposición transitoria decimoctava de dicha Ley (Fundamento II, 8.2).

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Por seguridad jurídica se debería resolver la conciliación de los términos y plazos para la liquidación del mencionado impuesto con el término concedido (dos años) para la transmisión de la vivienda habitual.

Igualmente, debería suprimirse los supuestos previstos con el tipo reducido 0% y sustituirse por el tipo 0,01% (Fundamento II, 8.3).

Finalmente, debería concretarse el ámbito de extensión del término vivienda protegida (art. 34) (Fundamento, 8.3).

2. Artículo segundo.

Las exenciones y las modificaciones de los tipos de gravamen del IGIC deben someterse a informe del Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter previo a su remisión al Parlamento de Canarias (Fundamento II, 9.1).