

EL RÉGIMEN FISCAL DE LA FAMILIA: PROPUESTAS PARA UNA
MAYOR JUSTICIA TRIBUTARIA. EL CASO DE LA ORDENANZA
FISCAL DEL IBI EN VALENCIA

TAXATION OF THE FAMILY: PROPOSALS FOR MORE TAX
JUSTICE. THE CASE OF THE TAX ORDINANCE OF IBI IN
VALENCIA

Actualidad Jurídica Iberoamericana, 3 ter, diciembre 2015, pp. 168 - 177.

Fecha entrega: 24/11/2015
Fecha aceptación: 03/12/2015

DR. FERNANDO HERNÁNDEZ GUIJARRO
Abogado
fernandohernandez@icav.es

RESUMEN: El papel de la familia es fundamental en toda sociedad. Uno de los instrumentos de los que disponen los poderes públicos para su protección económica es el establecimiento de incentivos fiscales en su tributación. Junto a ello, las familias numerosas realizan un mayor esfuerzo y por ello, el regulador tributario, debe tener una especial consideración hacia esta institución para cumplir con el principio de justicia tributaria de forma cabal. En este contexto, la modificación de la Ordenanza Fiscal por IBI en Valencia significa una regresión económica y social para estas familias.

PALABRAS CLAVE: familia; incentivos fiscales; justicia tributaria; ordenanza fiscal.

ABSTRACT: The role of the family is central to any society. One of the instruments available to the government for financial protection is the establishment of tax incentives in taxation. Along with this, the large families make more effort and therefore the tax agency must have a special regard for this institution to comply with the principle of tax justice with full form. In this context, the modification of the Fiscal for IBI in Valencia means an economic and social regression for these families.

KEY WORDS: family; tax incentives; tax justice; tax ordinance.

SUMARIO: 1. El deber constitucional de protección económica de la familia por los Poderes Públicos.- 2. El sistema fiscal español y los impuestos que soportan las familias.- 3. Tributos estatales que más afectan a la familia.- 4. La posibilidad de establecer incentivos fiscales a las familias y familias numerosas en el sistema fiscal español.- 5. Breves propuestas para una mayor justicia tributaria familiar.- 6. El caso de la modificación de la Ordenanza Fiscal del IBI en Valencia.

1. La Constitución Española (CE) establece expresamente en su art. 39.1 que “los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”. Nuestra Ley Fundamental es consciente de la importancia y necesidad de esta institución y, por ello, da un mandato directo a los poderes públicos (especialmente al Legislador) para que protejan a la familia desde los ámbitos más importantes de sus decisiones, a saber, las de protección social, económica y las de carácter jurídico. Debiendo, por supuesto, el poder reglamentario y la propia Administración respetar este precepto en su actuar, ya sea dictando disposiciones o aplicándolas en sus procedimientos administrativos.

Recogida la obligación de protección y defensa de la familia en nuestra Carta Magna, conviene también comprobar qué espacio o dedicación otorgan las normas internacionales a la organización familiar. La Declaración Universal de los Derechos Humanos otorga una mención especial en su art. 16.3 donde se refiere a ésta en los siguientes términos “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. Siendo muy importante esta referencia porque como norma internación es de aplicación a los Estados miembros entre los que se encuentra España.

Por último convine traer a colación la legislación española sobre protección de la familia y, concretamente, de la familia numerosa. No en vano, su esfuerzo protector debe ser mayor. A tal efecto, la Exposición de Motivos de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas comienza afirmando que “la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, desempeña múltiples funciones sociales, que la hacen merecedora de una protección específica tal como señalan numerosos instrumentos internacionales, entre los que destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Carta Social Europea”, junto a ello, “dentro de las diversas realidades familiares, las llamadas familias numerosas presentan una problemática particular por el coste que representa para ellas el cuidado y educación de los hijos o el acceso a una vivienda adecuada a sus

necesidades”. Por lo que su consideración merecerá, como se ha dicho, un mayor esfuerzo.

Por todo lo expuesto, comprobamos que la familia es reconocida en los sistemas jurídicos internacionales y nacionales como el núcleo fundamental de la sociedad, que desempeña múltiples funciones sociales, y por ello es merecedora de una protección específica, debiendo ser este apoyo y defensa proporcional y lógico al tamaño o circunstancias de la misma.

2. Descendiendo ya a las medidas concretas y efectivas que el Legislador español puede y debe adoptar para la protección social y económica de la familia, resulta necesario acudir al sistema fiscal establecido dado que, el mismo, es el que incide con mayor fuerza en las cargas patrimoniales de la familia -fuera de lo que representaría el consumo o mantenimiento de la misma-. A tal efecto, vamos a analizar los distintos impuestos que afectan a esta institución y, comprobando las distintas figuras tributarias que se aplican a la familia, y en especial a la numerosa, podremos verificar si se da un cabal cumplimiento al principio de justicia tributaria que fija la Constitución en su precepto 31.1 al establecer “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

En definitiva, vamos a comprobar y determinar si el conjunto de disposiciones fiscales aplicables a la unidad familiar, dan un correcto y adecuado trato a esta organización natural teniendo presente el deber constitucional de protección social y económica de la misma, junto con el deber de justicia que exige la Carta Magna para el sistema tributario en su conjunto. Entendiendo que estos dos deberes o mandatos no pueden ir de forma separada ni contrapuesta dado que, una buena protección económica por parte de las leyes tributarias colaborará y contribuirá al establecimiento del principio de justicia tributaria, a la vez no existirá ésta si las cargas fiscales son tales que no permiten el desarrollo de la familia, y especialmente, de las familias numerosas.

3. El principal impuesto que grava la renta de las familias es el conocido impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Este tributo está establecido en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre. Esta norma dedica su capítulo V a la adecuación del impuesto a las circunstancias personales y familiares del contribuyente. A tal efecto, el art. 56.1 denominado “mínimo personal y familiar” establece que: “el mínimo personal y familiar constituye la parte de la base liquidable que, por destinarse a satisfacer las necesidades

básicas personales y familiares del contribuyente, no se somete a tributación por este Impuesto”. Es decir, el Legislador entiende que debe dejar un mínimo de renta fuera de la tributación efectiva de la familia porque dicho importe de renta, está destinado a satisfacer las necesidades y gastos básicos familiares de los contribuyes como: alimentación, mantenimiento, vivienda, etc.

Si bien el planteamiento de dicha disposición es positivo y podría entenderse que contribuye al cumplimiento de los mandatos constitucionales antes referenciados, cuando comprobamos la cuantía del citado mínimo personal y familiar, no podemos menos que concluir que su importe es el todo insatisfactorio.

En efecto, si observamos la cifra que la Ley del IRPF en su art. 58.1 concede por cada hijo/a al contribuyente o a la unidad familiar, vemos que resulta muy inferior a necesidad real y efectiva que dicho hijo/a requiere. No en vano, el importe está fijado para el primer descendiente en 2.400 euros, para el segundo en 2.700, y 4.000 y 4.500 para tercero y sucesivos.

Esta cuantía, si tenemos en consideración un tipo impositivo medio del 25%, resulta que por el primer descendiente, la Ley del impuesto te otorga 600 euros (2.400 x 25%) para cubrir las necesidades y gastos del primer hijo/a. Basta traer a colación el estudio de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), de 23 de agosto de 2013 (<http://www.ocu.org/consumo-familia/nc/noticias/gasto-vuelta-al-cole-2013>) donde sólo en gastos de escolarización, dicha entidad fija la media por niño/a en 1.874 euros/año. Por lo que el importe del IRPF es hasta tres veces inferior a lo necesario para la educación básica del descendiente en cuestión. Resta decir que, por supuesto, aún quedaría por cubrir multitud de necesidades del hijo/a.

Por todo lo expuesto, es patente y manifiesto que el impuesto que grava directamente la renta de las familias españolas, no resulta adecuado ni se ajusta a la debida protección económica de la familia, y su aplicación – altamente deficitaria para cubrir los gastos básicos de los/as hijos/as- resulta del todo injusto. Además, en las cargas indirectas de la familia tampoco existe una correcta y ponderada consideración de las mismas pues, si bien existe un tipo reducido para la adquisición de la vivienda [art. 91.1.7º Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)], no existe ninguna otra consideración destacable por razón objetiva de ser una familia numerosa, quedando, por lo tanto, el tipo impositivo de este impuesto fijado por la naturaleza del bien o servicio, no por la consideración o protección del sujeto que realiza el consumo.

4. El principio de generalidad tributaria por el que todos estamos llamados a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, es un mandato constitucional al legislador para que tipifique como hecho imponible el presupuesto configurador del tributo sobre la manifestación de capacidad económica para que, de entrada, todos sean llamados a pagar tributos. Ello no significa que en dicha configuración el legislador no pueda introducir beneficios fiscales en forma de exenciones, reducciones o bonificaciones.

Precisamente, estos incentivos fiscales tienen su origen en otros principios y mandatos del constituyente para proteger o incentivar ciertas situaciones o actividades. En nuestro caso concreto, el legislador puede introducir las exenciones, reducciones o bonificación a las familias y familias numerosas de diversas formas. Como afirma la STC 96/2002, de 25 de abril (RTC 2002, 96), “la exención o la bonificación -privilegio de su titular- como quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria (art. 31.1 CE), en cuanto que neutraliza la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho generador de capacidad económica, sólo será constitucionalmente válida cuando responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o social, para atender al mínimo de subsistencia, por razones de técnica tributaria, etc.), quedando, en caso contrario, proscrita, pues no hay que olvidar que los principios de igualdad y generalidad se lesionan cuando "se utiliza un criterio de reparto de las cargas públicas carente de cualquier justificación razonable y, por tanto, incompatible con un sistema tributario justo como el que nuestra Constitución consagra en el art. 31" (STC 134/1996, de 22 de julio, FJ 8)”.

En resumen, los tributos del sistema español admiten claramente el establecimiento de incentivos fiscales cuando la situación concreta requiera de un tratamiento especial por el interés general o por la situación de hecho en la que existe un deber de protección social o económica.

5. Hasta el momento hemos comprobado la existencia de la obligación constitucional establecida a los poderes públicos para que protejan a la familia social, económica y jurídicamente. Comprobamos también que la situación fiscal de la familia, y muy especialmente la familia numerosa, está muy lejos de dar satisfacción a los mandatos del constituyente y que el principal impuesto, el IRPF, es manifiestamente injusto hacia esta importante institución. En el último punto vimos que el máximo intérprete de la constitución convalida el establecimiento de beneficios fiscales cuanto existe un interés a proteger. Por lo que tenemos todos los presupuestos para abordar unas breves propuestas para mejorar la situación tributaria de las familias españolas.

Por lo que respecta al IRPF, como medida más sencilla o fácil de implementar sería aumentar en gran medida los importes de mínimo familiar por descendiente. Este cambio sólo requeriría de su correspondiente trámite parlamentario y modificación legislativa. Otra posible opción que se propone, sucintamente, sería ir hacia un sistema de cálculo en el IRPF por renta per cápita. Este sistema sería, de origen, más justo que el anterior. En efecto, si el legislador tributario estableciera un sistema de cálculo del impuesto de la renta en función de los miembros de la unidad familiar (sea ésta un solo contribuyente, o siete en el caso de una familia numerosa especial) por virtud del cual, la renta total obtenida dentro de esta unidad de dividiera por el número de miembros de la misma y, dicho resultado, fuera la base imponible a efectos de calcular el tipo impositivo que luego se aplicaría sobre el total de la renta, creemos que llegaríamos a un sistema de IRPF más justo y equitativo.

En este modelo se hacen tributar todas las rentas de la unidad familiar pero el tipo impositivo aplicable dependerá del número de los miembros de la misma. Así, una familia de 2, 3 o más miembros con idéntica renta, tributarán con tipos impositivos distintos de la tarifa del impuesto. Mas esta diferencia no vendrá por reducciones de la base total en función de mínimos familiares, sino por la aplicación del tipo sobre una base individual correspondiente a cada miembro de la unidad familiar. Por ello entendemos que este sistema es más justo porque parte de la renta disponible para cada uno de los miembros de la familia.

En este contexto, en la medida en que se hace tributar por la obtención de renta disponible por cada contribuyente de la unidad familiar, resulta más equilibrado y proporcional. No afectando esta medida al principio de progresividad dado que la escala del impuesto mantiene su correspondiente incremento conforme incrementa la renta disponible per cápita.

Por lo que respecta al IVA, entendemos que el establecimiento de tipos distintos en función de los miembros de la unidad familiar resulta inviable dada la complejidad y distorsión que introduciría una medida de este tipo. No obstante, la protección económica de la familia cuando realiza el consumo de bienes y servicios necesarios para su buen desarrollo, creemos que requiere algún esfuerzo y dedicación por parte del Legislador. En este sentido, servicios de primera necesidad como el suministro eléctrico, agua, gas y quizás también telecomunicaciones, deberían llevar una bonificación clara y real de los tributos que afectan a estos suministros.

De esta forma, sin introducir ningún factor modificante de los tipos impositivos comunes (general y reducidos), sí se podría alcanzar la protección de las familias por la vía de bonificaciones directa sobre dichos tipos.

Pudiendo trasladar la Administración Tributaria esta labor de aplicar la bonificación a las entidades suministradoras, en virtud de la colaboración social en la aplicación de los tributos que establece el art. 92 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

Junto a esto dos impuestos, también cabría considerar otro tipo de incentivos efectivos para las familias pero sobre todo para las numerosas. En efecto, existe un universo casi infinito de tasas, cánones y precios públicos, tanto estatales, autonómicos como locales que, hoy en día, no tienen ninguna consideración hacia la familia numerosa. Por ello, y de conformidad con lo establecido en el art. 39.1 CE, estos tributos deberían recoger beneficios fiscales hacia esta institución para dar cabal cumplimiento a la protección constitucionalmente debida a la familia.

6. Tras el análisis realizado hasta el momento y las consiguientes conclusiones y propuestas para una mayor justicia tributaria de la familia. Toca ahora analizar el caso de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) de la ciudad de Valencia.

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 (LHL), recogió la necesidad de protección social y económica de la familia estableciendo en su art. 74.4 que, “las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa”. Es decir, el legislador estatal, como poder originario para establecer tributos (art. 133.1 CE), estableció una bonificación sobre un impuesto que grava un bien tan necesario y vital como la vivienda habitual, dejando al Municipio la facultad de determinar el coeficiente exacto de bonificación en virtud de su autonomía financiera (arts. 140 y 142 CE).

Con esta habilitación legal, el Ayuntamiento de Valencia, consciente de la necesidad de proteger y defender a la familia numerosa en las materias y competencias propias, aprobó el establecimiento de una bonificación en este impuesto de forma que la familia numerosa general disfrutase de un 30% y la familia numerosa especial del 90% de bonificación en el pago del IBI. Todo ello en los términos de la Ordenanza reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmueble, concretamente, su art. 5.

Esta bonificación daba también cumplimiento al principio de justicia tributaria dado que estas familias, al necesitar unas viviendas más amplias y, por lo tanto, con un valor catastral (Base Imponible del IBI, *ex* art. 65 LHL), sufrían una carga fiscal mayor de la capacidad real contributiva. En efecto, la

necesidad vital de una vivienda con más metros cuadrados no muestra por ello, indeciblemente, una mayor capacidad económica. Por lo que se hace necesario la introducción de este correctivo y beneficio fiscal para atenuar los efectos de un impuesto que se cuantifica, simplemente, por un valor que desconoce completamente a los contribuyentes que viven el inmueble gravado.

En la medida que esta bonificación se hace y resulta necesaria para una aplicación íntegra y completa de la protección de la familia en el IBI y la misma contribuye a la justicia social y tributaria, ha venido aplicándose de forma ininterrumpida durante años. Sin embargo, el actual Gobierno municipal, a pocos meses de tomar posesión de su cargo, ha decidido reducir dicha bonificación. A tal efecto, en la sesión ordinaria celebrada el pasado día 25 de septiembre de 2015, el Ayuntamiento de Valencia acordó aprobar provisionalmente la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora del IBI.

Dentro de las medidas de modificación de la citada Ordenanza, el equipo de Gobierno ha propuesto, como se ha dicho, la reducción de la bonificación del IBI a las familias numerosas de tal forma que, a partir del 1 de enero de 2016, esta fundamental y necesaria institución va a soportar una mayor carga fiscal por este impuesto.

Como quiera que el acuerdo municipal publicado no expone qué razones le han llevado la toma de esta decisión, desconocemos el porqué de la medida. Lo que sí conocemos todos, porque lo publica el propio Municipio en su web –apartado presupuesto municipal, deuda pública-, es que la deuda del Ayuntamiento de Valencia se viene reduciendo sistemáticamente desde hace muchos años. Por lo que no parece que dicha medida tenga un origen justificado en la necesidad financiera del Municipio. Pero sobre todo, y aunque se quisiera justificar dicha medida en ello, bastaría recordar las innumerables partidas presupuestaria municipales donde se podría reducir el gasto antes de tomar una decisión tan poco social, contraria a la protección económica de la familia e injusta, porque hacer pagar más a unidades familiares por el mero hecho de necesitar una vivienda de mayor tamaño debido, precisamente, a su mayor tamaño, es contrario a todo sentido social y económicos de la institución familiar.

Si bien es cierto que los beneficios fiscales en ocasiones se han visto reducidos, normalmente ha sido por necesidades financieras del órgano o poder concedente. En este sentido, prácticamente todos los gobiernos, sobre todo desde que comenzó la crisis económica, han tomado decisiones basadas en el ajuste y reducción de beneficios económicos y sociales. Sin embargo, lo novedoso de la medida del Gobierno municipal es que, siendo la mayoría de los indicadores actuales de actividad económica y financiera mejores que los

de ejercicios anteriores, y habiendo reducido su deuda pública de forma continua en los últimos años, ha propuesto una medida claramente regresiva y contraria a los principios rectores de la política social y económica del art. 39.1 CE. Siendo también injusta la reducción de la bonificación cuando a todas luces no existe causa objetiva y razonable que la justifique.

Por todo lo expuesto, entendemos que procedería la modificación de la medida aprobada de forma provisional, y que debería ser replanteada y aprobada en términos que no menoscabase la ya maltrecha economía familiar. Con ello se daría un mejor y más adecuado cumplimiento a los deberes constitucionales de protección social y económica de la familia, en especial la numerosa, y se contribuiría positivamente al cumplimiento del principio de justicia tributaria que proclama nuestra Constitución.

ÍNDICE