

REPENSAR LA POLÍTICA FISCAL SOBRE LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS: PROPUESTA DE RÉGIMEN FISCAL PARA INICIATIVAS *COHOUSING*

M.^a Cristina Bueno Maluenda

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

En los procesos de rehabilitación la iniciativa singular es ineficaz, por ello la iniciativa comunitaria que representan los proyectos *cohousing* resulta mucho más interesante. Debería valorarse hacerlas parte de la política de vivienda como agente activo de la rehabilitación, regeneración y renovación de la ciudad. Se examinan las medidas tributarias adoptadas hasta el momento y sus déficits; por ello, se plantea la posibilidad de establecer un régimen especial en Impuesto sobre Sociedades, incentivador de los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbanos bajo la inspiración *cohousing*, en la medida en que nos sirve para conectar con los usuarios finales de las viviendas rehabilitadas.

PALABRAS CLAVE: Política de vivienda, cohousing, rehabilitación, incentivos fiscales, Impuesto sobre Sociedades.

CLAVES ECONLIT: K34 Tax Law, K20 General, K25 Real Estate Law, K29 Other.

RETHINKING FISCAL POLICY ON THE REHABILITATION OF HOUSING: PROPOSAL OF TAXATION FOR INITIATIVES COHOUSING

ABSTRACT

In the process of rehabilitation, the singular initiative is ineffective, so the community initiative represented by cohousing projects is much more interesting. It should be considered as part of the housing policy as an active agent of the rehabilitation, regeneration and renovation of the city. It examines the tax measures of our system and it is proposed the possibility of establishing a special regime in Corporate Tax incentive of the processes of urban rehabilitation, regeneration and renovation under the cohousing inspiration to the extent that it serves us to connect with the end users of the rehabilitated dwellings.

KEY WORDS: Housing policy, cohousing, rehabilitation, tax incentives, tax deductions, Corporate tax.

SUMARIO

1. La promoción de la rehabilitación: políticas públicas y beneficios fiscales. 1.1. El contexto: introducción. 1.2 Las políticas públicas de promoción, rehabilitación: los planes de vivienda. 1.3 Los beneficios fiscales asociados a los planes de vivienda: la inversión en vivienda y en su rehabilitación. 1.4 Los incentivos fiscales a la rehabilitación como actividad económica. 2. Repensar la intervención pública: la regeneración urbana integrada. 3. ¿Cabría un régimen tributario especial para iniciativas *cohousing*? 4. Conclusiones. Bibliografía.

1. La promoción de la rehabilitación: políticas públicas y beneficios fiscales

1.1. El contexto: introducción

El tema de la vivienda en España tiene múltiples vertientes. Una de sus características más reconocidas es el predominio de la propiedad frente a otras formas jurídicas de uso, en especial, el alquiler. Junto a esta, el envejecimiento del parque inmobiliario, particularmente en los cascos viejos y su posterior abandono y con ello, la ruina y la degradación de barrios completos; por el contrario, en las últimas décadas se ha venido asistiendo al fenómeno inverso, la construcción residencial en zonas alejadas de los centros históricos de la ciudad, conllevando la dispersión de la ciudad (en extenso) y la necesidad de establecer los servicios básicos con mayor coste para las Administraciones públicas y, por ende, para el ciudadano. A estas áreas intermedias, fragmentadas y de baja densidad se las viene llamando en el contexto internacional como *sprawl*¹.

1. Fariña Tojo, J.: "Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana", en AA.VV. Tejedor Bielsa, J. (Ed.): *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV, Zaragoza, 2013, p. 22. Puede consultarse un gráfico descriptivo de esta situación en Ministerio de Vivienda. Gobierno de España. *Informe sobre la situación del sector de la vivienda en España*, abril 2010, p. 14. Entre los datos destacables: el *stock* de vivienda sin vender al finalizar el año 2009 ascendía a 700.000 unidades (y no se contabiliza la vivienda consolidada no ocupada).

La profunda crisis financiera vivida y no superada todavía en nuestros días llevó a los poderes públicos a replantearse la sostenibilidad de la acción urbanística seguida hasta entonces y sus consecuencias. El olvido del deber de conservación y el fomento de la inversión en vivienda (como elemento de desarrollo de la economía) han sido dos causas fundamentales que explican el resultado final: centros históricos degradados/abandonados y periferias desmesuradas, desconectadas de la ciudad tradicional que provocan, en definitiva, un incremento del gasto público ya sea en forma de subvenciones para cubrir servicios deficitarios (v.gr. transporte escolar) ya sea para proporcionar el nivel adecuado de servicios públicos generales (transporte público, luz, colegios, servicios de seguridad, etc.).

En una sociedad en la que el gasto público representa casi un cien por cien de su producto interior bruto se debería reflexionar sobre el modo de utilizar de modo más eficiente los recursos públicos².

1.2. Las políticas públicas de promoción, rehabilitación: los planes de vivienda

La preocupación del Estado por la realización del derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna (art. 47 CE) se ha venido concretando en sucesivos programas o planes de vivienda que comenzaron tempranamente tras la aprobación de la Constitución y sin interrupción hasta el todavía vigente (Plan 2013-2016) prorrogado hasta 31 de diciembre de 2017³.

En el año 1978 se sucedieron diversas normas para encauzar el evidente problema de oferta de vivienda asequible (protección oficial) y para la reactivación del sector constructivo⁴ que dio lugar, formalmente, a un primer programa

2. En junio de 2016 el porcentaje de deuda sobre PIB en España alcanzó el 101,10%. Fuente: Expansión: datosmacro.com. En el *Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el Grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del Ejercicio 2015*, de 15 de abril de 2016 (edición electrónica) se señala en su página 15 que: “Según los datos del Banco de España (BDE), la deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas ha alcanzado el 99,2 por ciento del PIB, 2,5 puntos porcentuales por debajo del objetivo fijado en el 101,7 por ciento del PIB”.

3. El Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, prorroga hasta el 31 de diciembre de 2017 el Plan aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.

4. El Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de viviendas de protección oficial fue justificado, como señala su exposición de motivos, por varias causas: la multiplicidad de regímenes de protección aplicables y su falta de apoyo financiero; el consecuente deterioro de la oferta de viviendas

de construcción de viviendas de protección oficial para el trienio 1981-1983⁵. En esta etapa inicial, la intervención del Estado estaba en directa conexión con la política de viviendas de protección oficial y otras actuaciones protegidas. Tímidamente se va introduciendo la rehabilitación como una intervención a proteger. Así, el Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre, sobre actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo, que extendió la protección oficial a la rehabilitación de viviendas existentes, así como el equipamiento comunitario primario. O el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, que arbitró medidas para la rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos⁶ en donde tempranamente se protegen las obras de mejora en las viviendas que den lugar a ahorro en el consumo energético.

Fue significativa la aprobación Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, de Protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano ya que en su Exposición de Motivos viene a reconocer males que todavía nos aquejan en la actualidad. Y así se decía: “El actual deterioro del patrimonio inmobiliario y la evidente pérdida de calidad ambiental del espacio habitado, tanto en el ámbito urbano como en el rural, así como los problemas de carencia y carestía de la vivienda (...)”, o bien, “La legislación española sobre urbanismo y vivienda se ha preocupado, casi exclusivamente hasta tiempos recientes de la extensión de las ciudades y de la construcción de nuevas viviendas (...)”, o bien, “(...) perentoria necesidad de contar con la instrumentación legal de un sistema de financiación que contemple

de protección oficial y la reactivación del sector de la construcción con altas cifras de desempleo. A través de esta norma, se estableció una única categoría de vivienda de protección oficial y un plan de apoyo financiero (antes inexistente) para promotores y adquirentes, “como transición hacia una nueva concepción del sistema financiero de la vivienda basado en la creación de un amplio mercado secundario de hipotecas” y, además, se estableció una ayuda económica personal para el acceso a la vivienda de las familias con más bajos niveles de renta. El Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, sobre Política de viviendas de protección oficial desarrolló el anterior, incluyendo la articulación de su financiación.

5. Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-83 de construcción de viviendas de protección oficial.

6. Artículo Primero. Uno del citado Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre: “La protección oficial en materia de vivienda se extiende a la adquisición y preparación de suelo preferentemente residencial, el equipamiento comunitario primario, la rehabilitación de viviendas existentes, así como las obras de mejora que produzcan en las mismas ahorro en el consumo energético, siempre que reúnan los requisitos que se determinen por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, previo informe, en su informe, de los de Hacienda y Economía y Comercio”.

la mejora y rehabilitación tanto de la vivienda y los equipamientos como de los espacios urbanos con sus valores ambientales, arquitectónicos, histórico-artísticos, culturales y socioeconómicos”. La financiación de estos fines se conectará con el entonces vigente programa trienal de vivienda 1981-1983.

No obstante, los siguientes planes no continuaron con esta línea. La preocupación por la rehabilitación y la protección de medio ambiente no se retoma hasta el Plan 2005-2008.

El plan de 2005-2008⁷ partía de la experiencia de las etapas anteriores y aunque sustancialmente podía equipararse a los precedentes se diferenciaba por su vocación de contribuir al objetivo de un desarrollo urbano sostenible ligado directamente con los compromisos internacionales del Estado español como el protocolo de *Kyoto*, de protección del medio ambiente⁸ y en línea con la vinculación que la Ley del Suelo de 2007 –luego Texto Refundido 2/2008, de 20 de junio– realizaba entre el artículo 47 de la Constitución y la utilización racional de los recursos naturales: el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico. Se apostaba por la protección del suelo como recurso natural que debía ser objeto de protección, usándolo además como medio para impedir la especulación⁹. Sin embargo, de acuerdo con los datos de parque de viviendas del Ministerio de Fomento¹⁰, este periodo (2005-2008) es el que experimenta el mayor crecimiento en el número de viviendas no principales de la serie 2001-

7. Regulado en el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

8. Por citar los más relevantes: el Protocolo de *Kyoto* (ONU, 1998) del que deriva la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y el conjunto de medidas de la Unión conocido como paquete “20-20-20” de acuerdo con el cual a España le corresponde reducir las emisiones de los sectores difusos (residencial, comercial, institucional, entre ellos) para el año 2020 en – 10% respecto a 2005. *Vid.* López Mesa, B. y otros: “La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV, Zaragoza, 2013, pp. 286-289.

9. Sobre las medidas adoptadas en este programa, véase Bueno Maluenda, M.C.: *La Vivienda Habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, ed. La Ley, Madrid, 2009, pp. 38-42.

10. Según el INE, en su *Nota de prensa de 18 de abril de 2013, op. cit.*, “los años de mayor actividad fueron 2005 y 2006, con el 14,6% y el 13% del total del decenio, respectivamente. Por el contrario, los últimos años de la década fueron los de menor actividad, con menos del 6% tanto en 2010 como en 2011”, p. 23. El INE define como “vivienda principal”: la vivienda familiar que es la residencia habitual de sus ocupantes y como “vivienda secundaria”: la destinada a ser ocupada solo ocasionalmente (vacaciones o fines de semana) o se utiliza de forma continuada pero no estacional, sin ser residencia habitual, INE, en su *Nota de prensa de 18 de abril de 2013, op. cit.*, pp. 33-34.

2015 y el periodo anterior (2001-2005) el de mayor crecimiento en número de vivienda principal.

<i>Periodo</i>	<i>Plan vigente</i>	<i>Incremento Nº total viviendas</i>	<i>Incremento Nº. viv. principal</i>	<i>Incremento N.º viv. no principal</i>
2001-2005	PV 1998-2001 PV 2002-2005	1.893.623	1.812.737	80.886
2005-2008	PV 2005-2008	1.642.333	1.400.037	242.296
2008-2012	PV 2009-2012	812.700	715.637	97.063
2012-2015	PV 2013-2016	159.500	863.581	- 704.081

Fuente: elaboración propia con datos del Informe INE.

Este crecimiento quizás se correspondía con un incremento de la población española por la entrada de inmigrantes pero desde luego no era coherente con los objetivos de sostenibilidad del plan. En una población de unos 46 millones con un parque de vivienda disponible de unos 25 millones, el número de viviendas no parece ser el problema, sino otros, el alto precio, las condiciones de las zonas rurales, las zonas urbanas degradadas o con escasez de aparcamientos, etc.

El Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, profundiza el cambio de tendencia. El plan pone en valor conceptos como la sostenibilidad y la eficiencia de toda actividad económica reconociendo como objetivos estratégicos de este plan: mejorar el acceso y uso de la vivienda a ciudadanos con dificultades; y el novedoso y ciertamente importante reconocimiento de la existencia de una producción sobrante de viviendas que es preciso asignar eficientemente para cubrir las necesidades de la población. El vigente plan¹¹ es el aprobado mediante el Real Decreto 233/2013,

11. Es interesante el cuadro cronológico de los planes de vivienda, con la información sobre su duración y Ministro responsable, elaborado por Hernández Aja, A.; García Madruga, C.: "Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana", *Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014, p. 184 (fig.1).

de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación edificatoria y la Regeneración y Renovación urbanas, 2013-2016. Su contenido viene condicionado fundamentalmente por la situación de crisis económico-financiera, el *stock* inmobiliario de vivienda construida, nueva y sin vender –según la exposición de motivos, unas 680.000 viviendas–, y las dificultades de acceso a la financiación. Se pretende dar fin a la “expansión promotora” y atajar “el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario”. Para ello se prevén dos programas, el de ayudas para el acceso a vivienda de alquiler y el programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler, que buscan implicar a todas las administraciones concurrentes, siendo su apoyo decisivo para poder llevar a buen término el objetivo.

Finalmente, el interés por la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas se proyecta más allá de la problemática estricta relativa al derecho a la vivienda y se relaciona con la protección del derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y los compromisos de España (internacionales y europeos) para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y otros. De ahí que la mayor parte de los programas del vigente Plan se centren en las nociones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Son el “Programa de rehabilitación edificatoria”, el “Programa de regeneración y renovación urbanas”, el “Programa de implantación del informe de evaluación de los edificios” y el “Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas”¹². Se trata de unos planes directamente conectados con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas que en el momento de dictarse dicho Real Decreto solo estaba en fase de anteproyecto y a la fecha de la expiración del Plan (2017) se encuentra integrada en el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU).

1.3. Los beneficios fiscales asociados a los planes de vivienda: la inversión en vivienda y en su rehabilitación

En el campo tributario, a lo largo de toda la historia de los planes de vivienda, la protección se ha venido brindando fundamentalmente en el ámbito de la im-

12. El más novedoso de todos ellos, se dirige a impulsar proyectos de impacto en operaciones de rehabilitación o regeneración urbanas particularmente innovadoras que actúen como foco de atracción turística o de desarrollo económico.

sición directa: en el IRPF¹³ desde el año 1978, a través de la deducción –unas veces sobre la base otras sobre la cuota– por inversión de renta en vivienda habitual y la exención de las ganancias (plusvalías) patrimoniales derivadas de la transmisión de la vivienda habitual. Excepcionalmente, se han dado incentivos al alquiler¹⁴. Actualmente quedan vigentes¹⁵: la exención por reinversión en vivienda habitual –art. 38 Ley– y las exenciones por la transmisión de su vivienda habitual por mayores de 65 años o en situaciones de dependencia; con ocasión de la dación en pago del deudor o garante del deudor para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca o por la transmisión de la vivienda habitual en ejecuciones hipotecarias judiciales o notariales –art. 33.4 letras b) y d) de la Ley, respectivamente–.

La exención por reinversión en vivienda habitual es el único incentivo del vigente impuesto en el que se favorece la inversión en la rehabilitación de la vivienda. En el artículo 41.bis del Reglamento se considera vivienda habitual del

13. Poco después de la promulgación de la Constitución Española se dictaba la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, punto de origen de las sucesivas leyes de renta, en donde se han reproducido, en esencia, el mismo tipo de medidas desgravatorias sobre la vivienda: la deducción por inversión y las exenciones de las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de la vivienda habitual.

14. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de mayo de 1991 adoptó un programa de actuaciones en materia de vivienda; entre ellas, que la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF, creara una nueva figura de apoyo fiscal a quienes vivían de alquiler, que desapareció con la Ley 40/1998, de 9 de diciembre. La vigente Ley 35/2006 mantiene el régimen transitorio y ha visto cómo aparecía una deducción por alquiler de vivienda para rentas muy bajas (art. 68.7) que actualmente está derogada. No obstante, en el nivel autonómico no son pocas las Comunidades que regulan deducciones por alquiler de vivienda con diversidad de finalidades y requisitos. Resumidamente, por territorios, son las siguientes: Andalucía (alquiler de vivienda habitual para jóvenes), Aragón (alquiler de vivienda habitual si está vinculado a operaciones de dación de pago; y otra por alquiler de vivienda social), Asturias (alquiler de vivienda habitual; y otra por alquiler de vivienda habitual en el medio rural), Canarias (alquiler de vivienda habitual), Castilla-La Mancha (alquiler de vivienda habitual para jóvenes residentes en la Comunidad), Castilla y León (alquiler de vivienda habitual), Cataluña (alquiler de vivienda habitual para: jóvenes, desempleados, discapacitados, viudos de 65 años o de más edad o familias numerosas), Comunidad Valenciana (alquiler de vivienda habitual; y otra por alquiler de vivienda consecuencia de realizar actividades, por cuenta propia o ajena, en municipio distinto al que residía con anterioridad), Extremadura (alquiler de vivienda habitual), Islas Baleares (alquiler de vivienda habitual para jóvenes, discapacitados o familias numerosas), finalmente, Galicia y Madrid, ambas (alquiler de vivienda habitual para jóvenes). Véase los documentos elaborados por la AEAT sobre las medidas vigentes en tributos cedidos por cada Comunidad Autónoma: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Tributacion-autonomica-medidas-2017.aspx>

15. A salvo del régimen transitorio: disposición transitoria 18ª de la LIRPF para la deducción por inversión y la 21ª para las obras de mejora en la vivienda habitual.

contribuyente “la edificación que constituya su residencia habitual durante un plazo continuado de, al menos, tres años” y “debe ser habitada de manera efectiva y con carácter permanente por el propio contribuyente, en un plazo de doce meses, contados a partir de la fecha de adquisición o terminación de las obras”. ¿Qué se entiende por rehabilitación? En resumen se trata de actuaciones similares a las descritas en la derogada deducción por vivienda¹⁶: de un lado, las de “reconstrucción cualitativa”, esto es, aquellas cuyo objeto es la reconstrucción de la vivienda por afectar las obras a las estructuras, fachadas o cubiertas y por ser la intervención de una magnitud considerable; y de otro, una rehabilitación conforme al plan de vivienda. A este respecto, cuando estaba vigente la deducción se exigía que la obra fuera “calificada o declarada como actuación protegida en materia de rehabilitación” en los términos del plan de vivienda; ahora lo que se pide es que “se trate de actuaciones subvencionadas en materia de rehabilitación de viviendas en los términos del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, del Plan Estatal (...)”. Con este pequeño cambio, tendríamos que hablar de “rehabilitación subvencionada”, con lo que parece admitirse que estará exenta toda rehabilitación en vivienda habitual por la que se obtenga subvención.

El problema es que el rango de actuaciones sujetas a subvención, de acuerdo con la descripción de los respectivos programas incluidos en el Plan Estatal, va más allá de las obras sobre una concreta vivienda de un concreto contribuyente. Así, el “Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria”¹⁷ tiene por objeto determinadas obras en “edificios de tipología residencial colectiva” y sus espacios privativos comunes para su conservación, la mejora de la calidad y sostenibilidad y para realizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad –art. 19 en conexión con el 20 del vigente Plan–. Es el programa más ajustado al concepto que el Impuesto tradicionalmente usaba para la aplicación del beneficio fiscal. Dada la remisión, entendemos que este concepto se ha ampliado para afectar no solo a la vivienda sino al conjunto del inmueble. Por ello, creemos que sería ajustado aplicar la exención cuando el contribuyente reinvierta rentas en la realización de estas obras aunque no afecten directamente a la vivienda que habita pero sí a

16. Sobre estos conceptos, *vid.* Bueno Maluenda, M.C.: *La Vivienda habitual ...*, *op. cit.*, pp. 324-331.

17. El plan venía ligado al Informe de Evaluación de los Edificios regulado en los artículos 29 y 30 del mismo. No obstante, la STC 5/2016, de 21 de enero, declara inconstitucionales y nulos, los artículos 21 y 22, la disposición adicional 3ª y las transitorias primera y segunda del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio. La doctrina señala que, dada su semejanza, aquéllos también son inconstitucionales y nulos.

la edificación en la que se encuentra. Pero, de otro lado, esta coordinación con el plan traslada al impuesto condicionantes a la aplicabilidad de la exención: por ejemplo, los edificios subvencionables solo son los anteriores a 1981 –aunque excepcionalmente se admiten otros, *vid.* art. 19–. O cuando, el artículo 20.2 *in fine* señala que en el conjunto de actuaciones pertenecientes al grupo de mejora de la calidad y sostenibilidad del edificio, para resultar subvencionables necesariamente deben concurrir una o varias de las mencionadas en las letras (a, b o c) del citado precepto y conseguir una reducción de la demanda energética anual global de calefacción y refrigeración del edificio, referida a la certificación energética, de al menos un 30% sobre la situación previa a dichas actuaciones”. Esto significa que si se invierte solo en actuaciones del resto de las letras (d, e, f, g o h) no cabrá subvención, ni tampoco si no se consigue ese 30 por ciento. Con ello, la remisión a este programa limita el alcance de la exención por reinversión pero, a su vez, extiende el objeto de intervención de la vivienda en sí al conjunto que la contiene.

Otros programas como el “Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas” y el “Programa para el fomento de las ciudades sostenibles y competitivas” precisarán de mayores matices. El primero de ellos se dirige a “la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados” –art. 25–. Estas obras se realizarán con la “finalidad de mejorar los tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales”. De entre los requisitos de este programa destacamos que la delimitación territorial del ámbito de actuación la realizará la Administración competente y comprenderá al menos 100 viviendas o inferior según acuerdo con la Comunidad Autónoma y que deberá tener como destino mayoritario el uso residencial de vivienda habitual. Así pues, en relación con las actuaciones protegidas, en parte coincidirán con las del programa de rehabilitación edificatoria; por ello, las ayudas de este programa son incompatibles con aquéllas –art. 28.3 del Plan–.

De cara a la aplicación de la exención por reinversión, no se ha previsto cuál, ni qué forma justificar el importe de las cantidades invertidas en dichas actuaciones. De acuerdo con el Plan, en el proyecto subvencionable se incluyen partidas como las mencionadas en su art. 26.2, “costes de los programas de realojo temporal de los ocupantes legales de inmuebles que deban ser desalojados de su vivienda

habitual” o “gastos de los equipos y oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social de actuaciones subvencionables”. Si entendemos que los costes del proyecto subvencionable también son repercutidos sobre los beneficiarios del programa, ello supone aceptar un concepto de reinversión en vivienda de notable mayor amplitud que el que se desprende en el caso de reinversión por adquisición de una nueva vivienda habitual.

En cuanto al “Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas”, los problemas citados en el anterior son reproducibles pues se trata de un programa para la financiación de proyectos de renovación o regeneración urbanas de especial relevancia.

De forma indirecta, en el IRPF se regulan otras aplicaciones de renta relacionadas con la rehabilitación que actualmente gozan de deducción en la cuota del impuesto. Nos referimos al artículo 68.5 c) de la LIRPF para la protección y difusión del Patrimonio Histórico Español y de las ciudades, conjuntos y bienes declarados Patrimonio Mundial; en la medida en que se incentiva la adquisición de elementos como su conservación, reparación, restauración, difusión y exposición, “la rehabilitación de edificios, el mantenimiento y reparación de sus tejados y fachadas, así como la mejora de infraestructuras de su propiedad situados en el entorno que sea objeto de protección (...)”. No obstante, carecemos de desarrollo reglamentario que concrete dicha deducción, en particular, qué significado o alcance tiene el término rehabilitación.

Más activas han estado las Comunidades Autónomas quienes, en uso y con las limitaciones de sus competencias normativas sobre el Impuesto, se han dotado de incentivos conectados con la inversión en vivienda y/o la rehabilitación de esta. Cada una de estas medidas, con sus propios conceptos de inversión, de rehabilitación, con sus condicionantes acordes a los objetivos de política regional. Muchos de ellos son réplicas, más o menos similares a la desaparecida deducción por inversión en vivienda.

1.4. Los incentivos fiscales a la rehabilitación como actividad económica

Las actividades de rehabilitación, como actividad económica en sí misma considerada, no han gozado de ningún régimen especial en la imposición general sobre la renta, ámbito estatal. Tampoco las Comunidades autónomas han regulado nada al respecto. En el IRPF se contempla una deducción genérica por la suscripción de acciones o participaciones en empresas de nueva creación –sin

condicionar su objeto social— y por otro lado, son de aplicación, con leves matices, los incentivos y estímulos a la inversión empresarial establecidos o que se establezcan en el Impuesto de Sociedades (art. 68 apartados 1 y 2, respectivamente de la Ley).

De otra parte, en el campo del gravamen de los rendimientos de capital inmobiliario sujetos al IRPF derivados del arrendamiento de bienes inmuebles debemos señalar que en el Impuesto es aplicable el incentivo por el que se reduce un 60 por ciento el rendimiento neto positivo del capital inmobiliario procedente del arrendamiento de vivienda; sin embargo, para el cálculo del rendimiento neto no se contempla la deducción de gastos por ampliación o mejora del inmueble aunque sí admite los estrictos de reparación, conservación y sustitución para mantener el uso normal de los bienes (pintado, revoco o arreglo de instalaciones) o sustitución de instalaciones (calefacción, ascensor, puertas de seguridad, etc.). Pero la instalación de un ascensor allí donde no lo había, por ejemplo, es considerado una mejora y, por tanto, un gasto no deducible. Ello excluye muchos de los objetivos perseguidos por el Plan de vivienda, lo que no contribuye a que se incremente la oferta inmuebles en alquiler ni que los que se ofrecen, mejoren sus condiciones. A ello se suma que el inmueble urbano que no constituye la vivienda habitual del contribuyente y que no está alquilado (también en el caso en que ofrecido en alquiler no esté ocupado) se verá penalizado por el régimen especial de imputación de rentas inmobiliarias —art. 85 de la Ley— que obliga a declarar una renta (ficticia) y de cálculo objetivo (un porcentaje sobre el valor catastral) impidiendo descontar los eventuales gastos realizados en el inmueble, que sí serían deducibles como hemos visto dentro de los rendimientos de capital inmobiliario.

En el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, estas actividades —las de rehabilitación— tampoco gozan de ninguna deducción o incentivo —arts. 35 y ss. LIS— ni se regula ningún régimen especial para ellas. Desde el punto de vista del gravamen, no existe un tipo específico para las sociedades o entidades que realicen dichas actividades. En este campo, las Comunidades autónomas no pueden contribuir puesto que carecen de competencias normativas sobre este impuesto. Muy diferente es el tratamiento de la promoción de la actividad de arrendamiento de viviendas: con un tipo de gravamen reducido del 1 por ciento para las Sociedades y Fondos de inversión inmobiliaria —art. 29.4. letras c y d de la LIS— y régimen especial en los artículos 52 a 54 de la misma, que tengan por objeto exclusivo la “inversión en cualquier tipo de bien inmueble de naturaleza urbana para su arrendamiento” o la “promoción exclusivamente de viviendas para desti-

narlas a su arrendamiento”. El régimen especial de entidades dedicadas al arrendamiento de vivienda –arts. 48 y 49 LIS– incorporado a la Ley en el año 2003 y fuera de la misma, el régimen fiscal específico de las cooperativas, de larga tradición, y finalmente, la Ley 11/2009, de 26 de octubre, de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI) creada para el impulso del mercado inmobiliario de alquiler en España. En el artículo 2.a) de la citada Ley 11/2009 se establece que las SOCIMI tendrán como objeto social principal, “La adquisición y promoción de bienes inmuebles de naturaleza urbana para su arrendamiento. La actividad de “promoción” incluye, junto a objetos de tipo financiero (letras b a d del mismo artículo), la rehabilitación de edificaciones en los términos establecidos en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. Como vemos, la actividad de rehabilitación no tiene una consideración independiente sino mediata, en la medida en que estas actividades sean necesarias para el alquiler del resultado final de la rehabilitación.

Por la parte que toca a los impuestos indirectos en nuestro país, en el IVA la actividad de rehabilitación¹⁸ viene contemplada y definida en el seno de la exención del artículo 20.Uno.22º de la Ley. Se declaran exentas las segundas y ulteriores entregas de edificaciones, incluidos los terrenos en que se hallen enclavadas, cuando tengan lugar después de terminada su construcción o rehabilitación. En otro caso, la adquisición estará sujeta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas.

¿Cómo ha acompañado el ITPAJD a los planes de vivienda? En primer lugar, enlazando con lo anterior, debemos señalar que nunca se han regulado en la Ley del Impuesto beneficios fiscales para la adquisición de viviendas rehabilitadas ni tampoco para el arrendamiento de vivienda, haya sido o no previamente rehabilitada. En los últimos años, la acción de las Comunidades Autónomas ha cambiado algo esta situación con rebajas en los tipos de gravamen de las adquisiciones de viviendas realizadas por determinados colectivos como los jóvenes, las familias numerosas, para el asentamiento de población en el entorno rural, por situación de discapacidad, violencia o atentado, etc. Sin embargo, solo tres comunidades autónomas han introducido incentivos en materia de rehabilitación. Cantabria y La Rioja tienen tipos reducidos para la adquisición de viviendas que vayan a ser

18. Sobre el concepto de rehabilitación véase Rodríguez Márquez, J.: “El concepto de obras de rehabilitación de edificaciones en el IVA: su ampliación por obra del Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril”, *Crónica Tributaria*, núm. Extra 4, 2010, pp. 33-38.

objeto de inmediata rehabilitación – a estos efectos, esta última se remite al concepto de rehabilitación de la Ley del IVA–; Aragón, con un tipo reducido en actos jurídicos documentados por la constitución de préstamos hipotecarios para financiar actuaciones protegidas de rehabilitación y otro más bajo para los préstamos hipotecarios que financien la eliminación de barreras arquitectónicas y de adaptación funcional de la vivienda habitual de personas con discapacidad igual o superior al 65 por ciento¹⁹.

También podemos encontrar otros incentivos en el impuesto, por la transmisión total o parcial de viviendas a empresas inmobiliarias para venderlas en un plazo determinado. Así, en Cataluña se bonifica parcialmente la cuota del impuesto de transmisiones y en Murcia y en Madrid se aplica un tipo reducido a la transmisión²⁰. Y Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias y Madrid tienen una bonificación de la cuota de Actos jurídicos documentados por la novación modificativa de créditos hipotecarios²¹.

En este impuesto las exenciones con mayor tradición han sido las relativas a las Viviendas de Protección Oficial, que afectan a las tres modalidades del Impuesto: para la construcción de edificios VPO se exime la transmisión de los terrenos y los préstamos para su adquisición, y las escrituras otorgadas relativas a la construcción y la constitución de sociedades o su ampliación cuando su objeto exclusivo sea la promoción o construcción de edificios en régimen VPO. Por otro lado, están exentas las escrituras otorgadas por la primera transmisión de las viviendas de protección oficial y la constitución de préstamos hipotecarios para la adquisición exclusiva de estas viviendas. Y finalmente, se exime la constitución de sociedades y la ampliación de capital, cuando tengan por objeto exclusivo la promoción o construcción de edificios en régimen de protección oficial –vid. art. 45.1 B) núm. 12º, letras a) a e)–. En este último caso, la exención se solapa con la genérica, introducida en 2010 en el marco de las medidas de reactivación económica –prevista en el número 11º– que declara exentas las operaciones societarias siguientes: la constitución de sociedades, el aumento de capital, las aportaciones de los socios que no supongan aumento de capital y el traslado a España de la

19. *Tributación Autonómica. Medidas 2016*. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Subdirección General de Relaciones Tributarias con las Haciendas Territoriales, pp. 178, 183 y 195, respectivamente. Edición electrónica: en www.aeat.es

20. *Tributación Autonómica. Medidas 2016. Op. cit.*, pp. 166, 185 y 212, respectivamente.

21. *Tributación Autonómica. Medidas 2016. Op. cit.*, pp. 193, 200, 204 y 214, respectivamente.

sede de una sociedad previamente situada en un tercer país no europeo. Las Comunidades Autónomas, por su parte, han contribuido también en su mayoría a rebajar la presión sobre este tipo de vivienda protegida.

El mismo solapamiento se produce con las operaciones de constitución y aumento de capital de las Instituciones de Inversión Colectiva Inmobiliaria (IICI)²² que tengan por objeto social exclusivo la adquisición y la promoción, incluyendo la compra de terrenos, de cualquier tipo de inmueble de naturaleza urbana para su arrendamiento. Además cuentan, desde 2009, con una bonificación del 95 por ciento de la cuota del impuesto por la adquisición de viviendas destinadas al arrendamiento y por la adquisición de terrenos para la promoción de viviendas destinadas al arrendamiento, cumpliendo unos requisitos de permanencia en conexión con los que se exigen para que puedan tributar al tipo reducido del 1 por ciento en el IS.

De la misma época, 2009, y con unos beneficios fiscales similares a los de las IICI son los previstos en el número 22º para las SOCIMI. Estas sociedades de inversión pretenden desarrollar el mercado inmobiliario de alquiler y tienen como objeto principal la adquisición y promoción de bienes inmuebles de naturaleza urbana así como su rehabilitación para su arrendamiento. Sin embargo, obsérvese que se bonifica el 95 por ciento de la cuota por la adquisición de viviendas y por la adquisición de terrenos para la promoción de viviendas destinadas, en ambos casos, al arrendamiento. A nuestro juicio debe entenderse también exenta la adquisición de viviendas para ser objeto de rehabilitación y posterior arrendamiento.

Finalmente, en los impuestos locales²³ el Impuesto sobre Bienes Inmuebles establece una bonificación obligatoria para empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria, tanto de obra nueva como de rehabilitación, sobre la cuota del impuesto para el conjunto de los inmuebles que formen parte de su activo circulante u objeto de su actividad. Y una potestativa de hasta el 50 por ciento de la cuota del impuesto para los bienes inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía procedente del sol (mejora funcional de los inmuebles, limitadísima). Por su parte, en

22. Se regulan en el número 20.3 del artículo 45.B del TRLITPAJD.

23. Sobre este tema, vid. González Cuellar, M.L.: “Capítulo VIII. La vivienda en los tributos locales”, en la obra colectiva *La fiscalidad de la vivienda en España*, ed. Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2012.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras se incluye una bonificación potestativa sobre la cuota referente a viviendas de protección oficial y otra mayor para las construcciones, instalaciones y obras que sean declaradas de interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo.

En conclusión, no podemos decir que el legislador tributario haya llevado de su mano a los Planes de Vivienda en el sentido de organizar un sistema articulado global de incentivos relacionados con las actividades económicas subyacentes a los objetivos de los Planes de Vivienda y Rehabilitación. En su mayor parte, el incentivo fiscal predominante ha sido el vinculado con la adquisición de la vivienda habitual de las personas físicas (aplicación de renta) o con su transmisión (impuestos indirectos y gravamen de las plusvalías), mayor si esta vivienda era de protección oficial. Muy lejos queda la protección a los demandantes de vivienda en alquiler frente a los demandantes de vivienda en propiedad. Por otro lado, en los últimos años se está intensificando la promoción como actividad económica de las actuaciones inmobiliarias dirigidas a incrementar la oferta de vivienda en alquiler. La rehabilitación solo está protegida mediatamente en la medida en que se incorpore a un inmueble con destino a su alquiler. En tanto que las actividades de regeneración o renovación urbanas quedan fuera de toda protección en el sistema impositivo actual.

2. Repensar la intervención pública: la regeneración urbana integrada

En la exposición de motivos del vigente Plan de vivienda se dice: “El gobierno buscará activamente complementar las ayudas previstas en el Plan con medidas de otra naturaleza; en particular, de política fiscal y de búsqueda de vías de financiación adecuadas que puedan facilitar la efectiva realización de las actuaciones subvencionadas por el Plan”. A este respecto ya hemos dado cuenta, en el apartado anterior, del alcance que tal declaración de intenciones ha tenido. Urge replantear una concepción diferente del apoyo fiscal a las políticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

De otra parte, hemos de considerar las nuevas tendencias en materia de urbanismo. En este sentido, un grupo de especialistas arquitectos, urbanistas y sociólogos han considerado la necesidad de evolucionar hacia una Rehabilitación

Urbana Integrada de cara a la recuperación de la ciudad, más sostenible y cohesionada²⁴. Todo ello en la idea de conseguir un planeamiento urbanístico sostenible, con miras más globales y estrategias a largo plazo, con objetivos que superen los límites territoriales administrativos y con procesos más simplificados y con mayor coordinación entre las Administraciones implicadas. En esta nueva concepción se hace necesario conectar la planificación territorial y la de ciudad o urbanística y, asimismo, con los ciudadanos a los que se dirige; recuperando la conciencia ciudadana sobre el problema haciéndole llegar información veraz y comprensible de estos procesos de modo que se haga más efectivo el trámite legal de la información pública. En este nuevo urbanismo la rehabilitación²⁵, la renovación de partes de la ciudad y la movilización del *stock* de viviendas desocupadas son, entre otros, criterios de sostenibilidad que deberían ser considerados por el legislador. En definitiva, dar solución a la foto actual: “patrimonio inmobiliario sobredimensionado que genera viviendas sin uso y personas sin vivienda” mediante, también, el incremento del atractivo de la oferta de alquiler²⁶.

Así pues, una concepción de la rehabilitación que supera el espacio privado y un mayor protagonismo de la participación ciudadana en la toma de decisiones son dos elementos que han de ser tenidos en cuenta en las propuestas de *legge ferenda* en materia urbanística para superar un modelo inmobiliario insostenible. Necesariamente también en las medidas tributarias que acompañarán el desarrollo de aquéllas o a su impulso.

24. Hernández Aja, A. (dir.) y otros: *Estrategia para el diseño y evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada*. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH), 2015, p. 5. Fariña, J. y Naredo, J.M. (dirs.): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, Centro publicaciones Ministerio de Fomento, Madrid, 2010.

25. Rubio Del Val, J.: “La rehabilitación integral de algunos conjuntos urbanos de Zaragoza. Una oportunidad para el reciclado sostenible de la ciudad”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV, Zaragoza, 2013, p 256: “El modelo actual (*de rehabilitación*), fundamentalmente centrado en el ámbito del inmueble, dificulta abordar proyectos de renovación urbana que incluyan aspectos tales como la movilidad, los servicios, las infraestructuras tecnológicas... Aunque los planes estatales de rehabilitación contemplaban figuras ARIS (Áreas de Rehabilitación Integral) y ARUS (Áreas de Renovación Urbanas), en la práctica han servido más como un criterio para que el propietario acceda a la subvención pública en condiciones más favorables, que como una verdadera actuación integral a escala urbana (barrios, distritos enteros...)”.

26. *Vid.*, Fariña, J. y Naredo, J.M. (dirs.): *Libro blanco de la sostenibilidad... op. cit.*, citas textuales en pp. 34 a 36.

El germen de la transformación ya se encuentra en la legislación estatal sobre suelo y rehabilitación. A la sostenibilidad se refiere el artículo 3.2 del Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR): “En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas (de regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo) deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente (...)”. Y en su apartado 3 se refieren otros principios a que los poderes públicos habrán de sujetarse en el desarrollo de su políticas, en particular: el principio de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial y complejidad funcional...

Por la parte de la intervención ciudadana, el citado texto refundido, contempla como un derecho del ciudadano en esta materia –art. 5.e)– el de participación efectiva en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas (...) lo que se concreta en el Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística –arts. 7 a 10–. Es así que en el artículo 8 se admite la iniciativa privada para proponer las actuaciones de transformación urbanísticas y las edificatorias en el “medio urbano”. Por iniciativa privada se entiende la que parte de las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores. Todos ellos serán considerados “propietarios” a los efectos de ejercer dicha iniciativa, dice la Ley, aunque la dirección del proceso le corresponderá, en todo caso, a los entes públicos. También podrán intervenir en la ejecución de las actuaciones. Pero es que, además, cuando la iniciativa es privada “podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación precisos, según la legislación aplicable” –art. 9.7–.

Precisamente, en las propuestas de herramientas de evaluación de los objetivos y resultados de los planes y programas de Rehabilitación Urbana, se pretende “no sólo dotar de un método a la hora de definir y discutir sobre los aspectos que deben tenerse en cuenta o no a la hora de rehabilitar un barrio, sino que busca plantear una nueva manera de afrontar los procesos, basada en un modelo de participación con el objetivo de superar el simple seguimiento de indicadores de avance de proyecto, por la construcción colectiva y consensuada de éstos.

Construcción que supera el concepto de participación al uso para incluir la definición del campo de juego de la evaluación, necesario para obtener la auténtica apropiación del espacio por sus habitantes (ampliada a la ciudad en su conjunto y a los bienes que proclama proporcionar a sus ciudadanos)”²⁷.

Finalmente, otra de las dificultades²⁸ a superar para que las iniciativas de rehabilitación lleguen a buen puerto es su financiación. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación económica requieren incluir un informe o “Memoria de sostenibilidad económica”²⁹ –art. 22.4–; y la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá de una “memoria que asegure la viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación” –art. 22.5–.

Uno de los elementos –art. 22.5 a– que se analizan es la posible inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación. En este punto, la comunidad *cohousing* puede contribuir a esos fines, pues no solo es nexo de unión entre los demandantes del proyecto de rehabilitación, renovación, etc., sino que además, dadas sus especiales características, puede ser fuente de recursos-ingresos para la rehabilitación.

27. Hernández Aja, A. (dir.) y otros: *Estrategia para el diseño y evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada*. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH), 2015, p. 8. Con este instrumento (herramienta de evaluación) se pretende facilitar la comunicación entre los actores de la rehabilitación: que vecinos, técnicos y administración, al disponer de un modelo de análisis común puedan llegar a consensos sobre los elementos principales y secundarios de las operaciones, p. 7.

28. A estas dificultades se refiere Rubio Del Val, J.: “La rehabilitación integral...”, *op. cit.*, p. 257. “La rehabilitación bajo el marco actual se convierte en un proceso incierto, que requiere muchos recursos y horas de negociación con cada comunidad de vecinos, poco rentable y por tanto poco atractivo para la inversión privada. Ello impide que se alcance un volumen de viviendas rehabilitadas suficiente para reorientar el sector de la edificación hacia un modelo más sostenible”.

29. Según el precepto citado, en esta Memoria se ponderará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

3. ¿Cabría un régimen tributario especial para iniciativas *cohousing*?

Como ha quedado demostrado hasta este momento, la fiscalidad de las operaciones de rehabilitación, sobre todo, en vivienda libre está poco incentivada. La necesidad de afrontar estas actuaciones de rehabilitación para movilizar *stock* de vivienda sin uso o para evitar la pérdida de funcionalidad y calidad del parque de vivienda existente es algo incuestionable.

El fomento no solo de la rehabilitación, referida a una vivienda, o edificio completo pero desvinculada de su entorno es algo que los poderes públicos no deben descuidar, pero más allá de eso, la regeneración y la renovación urbanas deben ser impulsadas con mayor interés. Sin la concurrencia del poder público es muy difícil que estas actuaciones puedan salir adelante.

Así pues, el papel de las administraciones competentes es decisivo. No sólo para determinar las áreas que precisan estas intervenciones, la estrategia global y a largo plazo del diseño de ciudad, sino también para canalizar los fondos públicos y, por qué no, los privados que puedan allegar de los propietarios afectados, de comunidades de vecinos o de sociedades o cooperativas constituidas para poder obtener finalmente viviendas y espacios habitables y sostenibles.

En este trabajo no queremos entrar en el régimen de funcionamiento de una comunidad *cohousing* sino en qué medida el impulso de este tipo de asociación de demandantes de vivienda –la comunidad *cohousing*– puede ser canalizado por la Administración en el desarrollo de objetivos que pueden ser comunes a ambas partes.

La finalidad de estos proyectos en su origen escandinavo³⁰ era superar el aislamiento de los vecinos compartiendo servicios e intereses comunes; sin embargo, en los ejemplos actuales, y si analizamos las experiencias españolas³¹, más bien

30. En Dinamarca, el complejo “*Boføellesskaber*” de 1964 del arquitecto Gudmand-Hoyer quien con su mujer y un grupo de amigos diseñó un proyecto de viviendas entorno a una casa común a las afueras de Copenhague (*Hareskow Project*) para combatir el aislamiento y la ausencia de interacción social, de acuerdo con lo señalado en López De La Cruz, L. y Vázquez-Pastor Jiménez, L.: “Nuevos modelos de hábitat compartido: el proyecto *cohousing*. Del derecho de propiedad al derecho de uso”, *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 38, sept-dic 2015, véase la nota núm. 18.

31. El ayuntamiento de Barcelona cedió un solar del recinto fabril de *Can Batlló* para la construcción de un edificio de viviendas. Residencial Santa Clara de Málaga. O los proyectos de *Sostre Civic* (www.sostre-civic.org) basados en modelos cooperativos.

parece una forma diferente y más económica de acceder a la vivienda, esto es, es más una solución habitacional que otra cosa. Un modelo basado en el modelo “Andel” danés se define por los siguientes caracteres: cooperativa sin ánimo de lucro donde los socios no adquieren la propiedad de la vivienda sino su uso, derecho de uso vitalicio, se abona una cuota de acceso y cuotas de uso, participación en la gestión y libertad de permanencia. La cooperativa es la propietaria del inmueble y los socios, como tales, tienen una participación en dicho activo³². En este modelo, y otros similares, se hace fundamental la cesión de suelo público o los inmuebles afectados, a un precio bajo o sin coste.

Estas soluciones están basadas en la sociedad cooperativa por ser la más adecuada a los fines del proyecto habitacional. Sin embargo no son adecuados a los fines que nos proponemos desarrollar.

A nuestro juicio, el impulso o la canalización de un proyecto de desarrollo de regeneración o renovación urbanas implica a un conjunto de actores: los propietarios (vivienda o solares privados), el suelo público (municipal, más frecuentemente) y las empresas. La sociedad cooperativa, base en los modelos de viviendas colaborativas, por su propia sustancia no permite obtener ingresos, son las aportaciones de los socios y las propiedades aportadas por los socios el patrimonio de la entidad. Entendemos más adecuada la vía societaria basada en la obtención de lucro para impulsar la necesaria desmovilización del parque inmobiliario obsoleto, degradado y abandonado. Las vías tradicionales de desarrollo de la oferta de vivienda (caras y de nueva planta) han fracasado como se ha visto en la evolución de los planes de vivienda y los datos estadísticos. Es hora de plantear alternativas que den solución a los demandantes de vivienda y a los problemas socio-económicos que una ciudad desestructurada (*sprawl* y centros históricos infrautilizados) tiene.

La sociedad mercantil tendrá por objeto la rehabilitación de las viviendas (o de su entorno también, si estamos en proyectos de renovación) para su adecuación medioambiental y funcional exigida por la normativa urbanística, pero además, permitiría gestionar el proyecto habitacional y no plantea inconveniente jurídico la contratación de servicios comunitarios (comedor, servicios médicos, etc.),

32. Sobre las características del modelo Andel descrito y otros modelos europeos, ver Albors Sorolla, M.A.: *Estudio del Modelo Andel de Cooperativas de Viviendas en Cesión de Uso y la posibilidad de su introducción en España*, Tesis de Máster en Edificación, Universidad Politécnica de Valencia, 2011. Repositorio, edición electrónica pdf, pp. 41-43.

según sea la necesidad del grupo de personas a las que vaya dirigido el proyecto habitacional. Y sobre todo, y su mayor ventaja es que permitiría obtener ingresos para el conjunto de los socios mediante la “explotación económica” de elementos comunitarios “activos societarios” en forma, por ejemplo, de locales, viviendas que se hayan generado de más como resultado del proceso de transformación urbanística. Del mismo modo, la fórmula societaria permite aunar a propietarios e inversionistas (privados y públicos).

No se trata en este momento de desarrollar –y compete a otros especialistas– el tipo societario o si debería crearse un tipo societario *ad hoc* en España similar al que es utilizado en Derecho inglés para los proyectos cohousing, la “*company limited by guarantee*”³³.

No obstante, este planteamiento societario representa un *prius* para formular una propuesta que debería ir acompañada por un régimen fiscal beneficioso. Se plantearía al modo de las entidades parcialmente exentas del Impuesto sobre Sociedades ya que el objeto social de la sociedad *cohousing* no es la puesta a disposición de bienes o servicios para la obtención de un lucro, sino para un proyecto habitacional. Lo secundario es la obtención de recursos y estos recursos generados por la sociedad cuando se destinan a la finalidad u objeto social deberían estar exentos como lo están los del régimen especial de “entidades parcialmente exentas” de los artículos 109 a 111 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

Desde un punto subjetivo, las entidades incluidas en el régimen de las parcialmente exentas se caracterizan por ejercer una función de interés público (de corte social, profesional, de protección de los trabajadores, ...) o bien se trata de fundaciones e instituciones sin ánimo de lucro que también desempeñan un papel beneficioso para la sociedad en su conjunto³⁴. Por ello, se justificaría la procedencia de un régimen fiscal especial *ad hoc* para aquellas sociedades que se constituyesen con los objetivos señalados al principio, formar parte del plan de rehabilitación, renovación o regeneración urbanas al adoptar el compromiso de desarrollar el proyecto habitacional, y por tanto, sirviendo a la misión de revitalización de los barrios, de fijación de población en zonas concretas y de colaboración en el cumplimiento de los postulados de fomento de un uso más sosten-

33. Sobre sus caracteres y ventajas véase López De La Cruz, L. y Vázquez-Pastor Jiménez, L.: “Nuevos modelos de hábitat compartido ... *op. cit.*, nota núm. 26.

34. Interesante el análisis de Márquez Márquez, A.: “Las fundaciones privadas y los principios constitucionales de justicia tributaria”, *Crónica Tributaria*, núm. 108, 2003, pp. 103-124.

nible del patrimonio edificado, basado en un uso intensivo del patrimonio construido, rehabilitación frente a la obra nueva, adopción de criterios bioclimáticos para la urbanización y la edificación, diversidad de tipos residenciales y de sus usos³⁵.

Por ello, la iniciativa privada en forma de colectivos de personas que quieren vivir juntas por las motivaciones que sean, o que necesitan aunar esfuerzos para optimizar los servicios que precisan (colectivos de mayores, dependientes o estudiantes, etc.) es un valor estratégico para el planificador y el legislador debería apoyarse en ellas: pues demuestran la existencia de un problema social al que la sociedad misma trata de dar solución. Y por esta razón, pueden cumplir con una función de interés público en la realización del derecho constitucional no solo a una vivienda digna sino también de protección del medio ambiente al venir asociado el proyecto comunal a las operaciones de transformación urbanística de barrios o zonas degradadas.

Por lo que se refiere a la renta gravable, entendemos que en su mayor parte las rentas o ingresos societarios habrían de estar exentas. Y así, las rentas exentas serían entonces las cuotas y las aportaciones realizadas por los socios –sean propietarios o inversores– siempre que no supongan la retribución por una prestación de un servicio o una actividad económica. Asimismo, las subvenciones públicas o privadas obtenidas para la realización de la rehabilitación, renovación o regeneración urbana. Las propias plusvalías por las transmisiones de terrenos o de elementos necesarios para completar el proceso de transformación urbanística. Estos serían los ingresos de la sociedad en las primeras etapas del proyecto. Avanzado éste, en las sucesivas fases, pueden generarse activos societarios que generen rendimientos para el conjunto³⁶. Por ello, pensamos que deberían estar exentas las rentas que se pudieran obtener por el arrendamiento o explotación de elementos o la plusvalía que derive de su transmisión, de “activos” de la comu-

35. Sobre la procedencia de gravamen a las fundaciones puede verse el excelente artículo de Zornoza Pérez, J.: “Derecho de fundación y sistema tributario”, *Derecho Privado y Constitución*, nº 9, 1996, pp. 297-312. Fariña, J. y Naredo, J.M.: (dirs.), *Libro blanco de la sostenibilidad... op. cit.*, son partidarios de regímenes fiscales especiales, p. 53.

36. No deja de ser una cuestión problemática; por ello nos remitimos a PEDREIRA MENÉNDEZ, José, “El ejercicio de actividades mercantiles por las entidades parcialmente exentas en el Impuesto sobre Sociedades”, *Quincena Fiscal*, núm. 5, 1998, pp. 9-20; MONTESINOS OLTRA, Salvador, “Explotaciones económicas y fines de interés general: análisis crítico del régimen tributario especial de las entidades sin ánimo de lucro”, *Tribuna Fiscal*, núm. 181, 2005, pp. 12-31.

nidad *cohousing*, locales o garajes o apartamentos, a condición de que fueran reinvertidas en sufragar las inversiones comprometidas por los socios en el desarrollo del plan de rehabilitación u otros gastos necesarios para el mantenimiento o mejora del inmueble y de la zona en la que se integre.

La tributación en el socio sería otra cuestión y cabría distinguir entre diferentes tipos de socios. Lo habitual es que el socio sea propietario –así ocurre en las cooperativas– pero la solución societaria propuesta también permitiría la existencia de socios inversores. Dependiendo de las características de cada proyecto *cohousing* primará uno u otro tipo. Así, pues, en la medida en que la sociedad pueda obtener beneficio neto distribuible, el reparto de beneficios estaría en todo caso sujeto a gravamen, pues ya en este caso predominaría su consideración de rentas de capital, susceptibles de imposición, como cualquier otra inversión.

En nuestra propuesta, para la determinación de la base imponible entendemos posible considerar como gastos deducibles los gastos relacionados con el proyecto urbanístico imputables a los propietarios: honorarios de arquitectos, ingeniería, profesiones jurídicas, gastos de formalización, gastos de inscripción, gastos de formalización de hipotecas, impuestos... Por otra parte, los gastos relacionados con las rentas exentas estarían exentos, lo que *a contrario sensu* da lugar a la deducibilidad de los que se relacionen con las rentas sujetas, pudiendo considerarlos parcialmente sujetos o exentos en la proporción que corresponda.

El gravamen de estas entidades protegidas habría de ser como máximo el aplicable a la entidades de reducida dimensión o equiparse al de las cooperativas fiscalmente protegidas y, más bien, nos decantamos por elegir otro tipo de gravamen incluso inferior que sirva de dinamizador de estas actividades, como sería la aplicación del tipo del 10 por ciento al que tributan las entidades sin fines lucrativos de la Ley 49/2002.

En esta idea, las obligaciones formales deberían ser las mínimas pero suficientes para conseguir un control efectivo de sus actividades. Además, por el carácter eventual, estacional, ocasional de las fuentes de rendimientos de estas sociedades propuestas descartaríamos la obligación de presentar pagos fraccionados para evitar estrangular con la asfixia de la falta de liquidez a estas sociedades tan especiales. Como fórmula de control y para la adecuada gestión bastaría, entendemos, con la información que se deriva del sometimiento de las rentas a retención tributaria.

Con la inclusión en el Impuesto de Sociedades de un régimen especial como el que hemos descrito se favorecería la iniciativa pública y privada (o mixta) sobre

las actuaciones en zonas degradadas, despobladas o con necesidades de recuperación, se daría cumplimiento a la necesaria contribución ciudadana a la solución de problemas compartidos por todos los ciudadanos y no solo de los colectivos especialmente más vulnerables, aunque también.

No obstante, esta propuesta debería verse acompañada de otros incentivos fiscales relativos a las actividades de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que solo indirectamente se relacionan con los proyectos *cohousing*. Por una parte, la consideración de que la percepción de toda ayuda pública –sometida a condicionantes de concesión y con destino prefijado por las bases de la convocatoria pública– no debería ser gravada, puesto que no se trata de rentas que puedan estar a la libre disposición de los beneficiarios; ni incrementan ni son expresión de capacidad económica y por ello deberían gozar de exención.

Por otro lado, para evitar el abandono de inmuebles por falta de inversión en un mantenimiento necesario que evite su progresivo deterioro, debería, al menos, crearse una amplia deducción en IRPF por inversión en rehabilitación de la vivienda, sea para uso de vivienda o para ofrecer en alquiler. Se podría complementar con una deducción por alquiler de vivienda, desde luego de mucho mayor alcance, respecto de los sujetos que podrían acceder a ella, que la suprimida en 2014³⁷, debiendo valorar el legislador si procede para vivienda habitual o también para otros usos. Al tiempo, no estaría de más eliminar la penalización –imputación de rentas inmobiliarias– por la segunda vivienda (vacía o de uso ocasional) y reducir los costes fiscales asociados a la transmisión de inmuebles para favorecer el dinamismo del sector.

Finalmente, debería incentivarse también a las empresas y a posibles inversores, a que acometan actividades de rehabilitación y renovación de edificación existente, admitiéndose la demolición y posterior reconstrucción de edificios si ello es preciso en procesos de transformación urbanística. En este sentido, la vía SOCIMI con las adaptaciones debidas sería una buena aproximación a lo que se está sugiriendo³⁸.

37. La Ley 26/2014, de 27 de noviembre, de reforma del IRPF suprimió la deducción por alquiler regulada en el artículo 68.7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre.

38. En este sentido, véase la propuesta que realicé en el monográfico de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV, *op. cit.*, pp. 165-204.

4. Conclusiones

En este artículo se ha pretendido exponer la evolución de las políticas públicas sobre vivienda para la adquisición y arrendamiento y para la rehabilitación y regeneración urbanas así como los beneficios fiscales que tradicionalmente las han acompañado. En el ámbito estatal y, en gran medida en el autonómico, se ha favorecido fiscalmente al adquirente de vivienda o al propietario de esta para su rehabilitación y, en menor medida, al arrendatario de vivienda; este hecho junto con las políticas expansivas de construcción de vivienda nueva han dado lugar al abandono de la ciudad consolidada, a la aparición de nuevas zonas urbanas alejadas de esta, con necesidades importantes de transporte y servicios generales. Los beneficios fiscales para la rehabilitación se han centrado en el propietario, en la iniciativa individual, lo que dificulta por motivos obvios, las actuaciones sobre zonas en proceso de degradación o ya definitivamente degradadas. La iniciativa individual de un particular para la rehabilitación de su concreta vivienda no es suficiente para combatir un problema que afecta al entorno en el que se sitúa por lo que es preciso repensar la intervención pública en el sentido desarrollado aquí de “regeneración urbana integrada”: esto es, conectando la planificación territorial y la de la ciudad con los ciudadanos a los que se dirige. Las iniciativas *cohousing* permiten canalizar la iniciativa ciudadana en la toma de decisiones sobre las transformaciones urbanísticas (poder público y derecho de participación efectiva de los ciudadanos en la actividad urbanística).

Coherentemente con este planteamiento, creemos conveniente adoptar un instrumento fiscal para promover o incentivar estas actuaciones. Y así, se formula la necesidad de proponer un régimen especial en el Impuesto sobre Sociedades que ponga el acento en la propia actividad de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas visto que, en el repaso realizado a nuestro sistema fiscal, se concluye el desinterés del legislador en su promoción.

En definitiva, para superar los problemas de abandono de cascos antiguos y zonas urbanas en la ciudad consolidada e impulsar su rehabilitación y/o regeneración, renovación, se propone coordinar la iniciativa individual a través de proyectos *cohousing* con la pública, de modo que aquella pueda estar incentivada fiscalmente. Por ello, se esboza un nuevo régimen especial en el Impuesto de Sociedades construido sobre la base del ya existente para las entidades parcialmente exentas en dicho impuesto. En esta propuesta se parte de la base de la existencia de una finalidad pública que se propone satisfacer, con la colaboración de la iniciativa privada a través de una forma societaria o algún tipo de asociación,

finés sociales y económicos. Como la búsqueda de ingresos con los que colaborar a los proyectos de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas se vincula directamente con el éxito de estas actividades, se propone aceptar la idea de que dichas sociedades o asociaciones puedan realizar actividades para la obtención de fondos mediante, por ejemplo, el aprovechamiento de espacios (vivienda, garajes, locales) generados en el proceso de rehabilitación para ser ofrecidos a terceros que se incorporarían o no al proyecto *cohousing*. Los ingresos percibidos, en este caso, solo estarían exentos a condición de reinversión.

Entendemos que esta propuesta no está carente de dificultades para su encaje en un régimen de entidades parcialmente exento. No obstante, pensamos que la función pública es clara y que la obtención de un lucro, vinculada al cumplimiento del fin principal, no desmerece tal objetivo.

Para concluir, señalamos la necesidad de incorporar a nuestro sistema tributario otros incentivos más directamente conectados con la promoción de las actividades de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en diversos impuestos, como el IRPF y el mismo IS, con una finalidad proactiva y de consecución de objetivos público-privados que supere la perseguida por los tradicionales incentivos a la iniciativa singular de los propietarios de las viviendas.

Bibliografía

- Albors Sorolla, M.A.: *Estudio del Modelo Andal de Cooperativas de Viviendas en Cesión de Uso y la posibilidad de su introducción en España*, Tesis de Máster en Edificación, Universidad Politécnica de Valencia, 2011. Repositorio, edición electrónica.
- Bueno Maluenda, M.C.: *La Vivienda Habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, ed. La Ley, Madrid, 2009.
- Fariña Tojo, J.: “Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV, Zaragoza, 2013, pp. 15-26.
- Fariña, J. y Naredo, J.M. (dirs.): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2010. Edición electrónica en:
http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ESTUDIOS/Libro_blanco/
- González Cuellar, M.L.: “Capítulo VIII. La vivienda en los tributos locales”, en la obra colectiva *La fiscalidad de la vivienda en España*, ed. Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2012.
- Hernández Aja, A (dir.) y otros: *Estrategia para el diseño y evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada*. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH), 2015.
- Hernández Aja, A; García Madruga, C.: “Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana”, *Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014, pp. 184-191.
- Hernández Aja, A.; Matesanz Parellada, Á.; García Madruga, C. y Rodríguez Suárez, I.: “Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios”. *Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 179, 2014; pp. 182-183. En: <http://oa.upm.es/37427/>
- INE: *Nota de prensa, 14 de diciembre de 2012. Censo de Población y Viviendas 2011*. En: <http://www.ine.es/prensa/np756.pdf>
- INE: *Nota de prensa, 18 de abril de 2013. Censo de Población y Viviendas 2011. Edificios y viviendas*. En: <http://www.ine.es/prensa/np775.pdf>

- López De La Cruz, L. y Vázquez-Pastor Jiménez, L.: “Nuevos modelos de hábitat compartido: el proyecto COHOUSING, Del derecho de propiedad al derecho de uso”, *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 38, sept-dic 2015, pp. 253-284.
- López-Mesa, B., Palomero, J.I., Ortega, A., Del Amo, A.: “La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV, Zaragoza, 2013, pp. 283-319.
- Márquez Márquez, A.: “Las fundaciones privadas y los principios constitucionales de justicia tributaria”, *Crónica Tributaria*, núm. 108, 2003, pp. 103-124.
- Ministerio de Vivienda: *Informe sobre la situación del sector de la vivienda en España*, abril 2010. Edición electrónica:
www.fomento.es/NR/rdonlyres/91148B1F-46EA-4001.../NP040510_ISSVE.pdf
- Montesinos Oltra, S.: “Explotaciones económicas y fines de interés general: análisis crítico del régimen tributario especial de las entidades sin ánimo de lucro”, *Tribuna Fiscal*, núm. 181, 2005, pp. 12-31.
- Pedreira Menéndez, J.: “El ejercicio de actividades mercantiles por las entidades parcialmente exentas en el Impuesto sobre Sociedades”, *Quincena Fiscal*, núm. 5, 1998, pp. 9-20.
- Rodríguez Márquez, J.: “El concepto de obras de rehabilitación de edificaciones en el IVA: su ampliación por obra del Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril”, *Crónica Tributaria*, núm. Extra 4, 2010, pp. 33-38.
- Rubio Del Val, J.: “La rehabilitación integral de algunos conjuntos urbanos de Zaragoza. Una oportunidad para el reciclado sostenible de la ciudad”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV, Zaragoza, 2013, pp. 237-282.
- Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Subdirección General de Relaciones Tributarias con las Haciendas Territoriales: *Tributación Autonómica. Medidas 2016*. Edición electrónica: en www.aeat.es
- Tejedor Bielsa, J.: “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV, Zaragoza, 2013, pp. 27-72.
- Zornoza Pérez, J.: “Derecho de fundación y sistema tributario”, *Derecho Privado y Constitución*, nº 9, 1996, pp. 297-312.