

*Florián García Berro*  
*Celia García García*

# Legalidad constitucional de algunos aspectos del IRPF (Comentario a la STC 214/1994, de 14 de julio)

Resulta de todos conocido que, en fecha reciente, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 214/1994, de 14 de julio, se ha manifestado por vez primera sobre la constitucionalidad de algunos aspectos de la Ley 18/1991, reguladora del IRPF. Entre los problemas abordados en el citado pronunciamiento, quizá los de mayor interés sean los relativos a la tributación de las rentas familiares y a la determinación de los gastos deducibles para la cuantificación de los rendimientos netos que integran la renta gravada.

Con referencia al primero de ellos, esto es, la imputación de rentas en el seno del matrimonio, el Alto Tribunal nos remite a las conclusiones de su anterior Sentencia 146/1994, en la que aceptaba como legítimo el criterio legal de considerar obtenida la renta por el titular de la fuente productora; postura que, como se verá, nos parece, cuando menos, discutible.

En un plano diferente, por lo que se refiere a la delimitación de la renta objeto del tributo, la sentencia atribuye al legislador un amplio margen de discrecionalidad en la fijación de los gastos deducibles, utilizando un discurso que recuerda mucho a cierta jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana —fuertemente contestada por la doctrina en su país— y que, como en su momento exponeremos, tampoco nos satisface en exceso.

Otros aspectos de la regulación del IRPF, cuya legalidad constitucional enjuicia el Tribunal en su resolución, son el régimen de transparencia y el tratamiento dispensado a las becas y a las ayudas y subsidios familiares.

El presente comentario tiene precisamente por objeto analizar, no sin cierto ánimo crítico, el tratamiento de las diferentes cuestiones que en la sentencia se abordan.

## II. LA IMPUTACION DE RENTAS AL TITULAR DE LA FUENTE

En el primer motivo del recurso que da origen a la sentencia se alega la inconstitucionalidad del artículo 30 de la LIRPF, y preceptos conexos, por

violación del artículo 14 en relación con el artículo 31.1 CE. Para los recurrentes, la norma impugnada genera una desigualdad en al menos tres situaciones a las que el Tribunal concede su atención en el Fundamento jurídico segundo.

La primera situación de desigualdad alegada —desigualdad entre dos familias con los mismos ingresos o rendimientos del trabajo, cuando en una de ellas trabajan ambos cónyuges y en otra uno sólo— es resuelta por el Tribunal en el Fundamento jurídico segundo A), que se remite a lo argumentado en el quinto B) de la STC 146/1994, por considerar que la impugnación de los recurrentes guarda una sustancial identidad con la formulada en su día contra el artículo 9.º, regla 1.ª, letra a), de la Ley 20/1989, de 28 de junio, adaptación del IRPF y del IEPFF.

En el Fundamento jurídico quinto B) de la citada sentencia 146/1994 el Tribunal Constitucional expone «que no es pertinente comparar unidades familiares con idéntico nivel de renta para concluir con la existencia de un trato discriminatorio en contra de la unidad familiar con un solo perceptor, puesto que en el IRPF, el principio constitucional de igualdad sólo es referible a los individuos y no a las unidades familiares; lo contrario sería tanto como convertirlo en un impuesto de grupo, concepción ésta que ha sido radicalmente rechazada por la STC 45/1989».

Si bien estamos de acuerdo en este punto con el Tribunal (el IRPF es un impuesto individual), no es ocioso puntualizar que la capacidad económica individual (consecuencia de las normas civiles de titularidad de las rentas) a gravar en ambos casos es la misma (matrimonio con dos perceptores/matrimonio con un solo perceptor en gananciales), siendo desigual el tratamiento tributario de ambas.

La discriminación deriva no sólo de que sean uno o varios los perceptores de renta<sup>1</sup>, sino del hecho de que una renta que civilmente pertenece a ambos cónyuges es tratada como si perteneciera a uno sólo. La Ley tributaria ignora la situación de gananciales y aplica el mismo régimen que en separación cuando la realidad económica y de derecho común no es así. Atribuir la renta al titular aparental, vulnera el principio de capacidad económica<sup>2</sup>, si bien es cierto que

<sup>1</sup> En efecto, si se compara entre unidades familiares, la imposición separada genera desigualdad entre unidades con un solo perceptor de renta y unidades con varios perceptores; sin embargo, como pone de manifiesto PALAO TABOADA, C. (*La unidad familiar ante el Tribunal Constitucional. Comentario a la STC 209/1988, de 10 de noviembre, «La Ley»*, núm. 2139, 1989, pág. 5), cualquiera que sea el criterio de comparación adoptado para determinar si la desigualdad se produce será posible detectar un tratamiento discriminatorio: «si se equiparan fiscalmente los individuos se discrimina necesariamente entre las familias y a la inversa. Ahora bien, como ya hemos puesto de relieve, la elección entre uno y otro criterio no puede realizarse con argumentos estrictamente lógicos, sino que es una elección ideológica y política».

<sup>2</sup> Así, disponer la tributación, por la totalidad del rendimiento, del sujeto que presta el trabajo, supone gravar una capacidad correspondiente a un sujeto distinto —su cónyuge—. Y, como bien apunta MOSCHETTI, F. (*Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1988, voz *capacità contributiva*, págs. 11 y 12): «la progressività non deve essere realizzata in assenza di capacità contributiva (o, il che è lo stesso, in presenza di capacità contributiva riferibile ad un soggetto diverso)».

los cónyuges pueden optar por la tributación conjunta, establecida para paliar los efectos de la tributación separada cuando uno sólo de los cónyuges percibe rentas; ahora bien, esta opción permite incoherentes combinaciones. Si tomamos como referencia un matrimonio formado por A y B, casados en régimen de gananciales y en el que sólo el cónyuge A percibe rendimientos del trabajo personal:

— El matrimonio puede optar por la tributación conjunta cuando no hay más rentas que acumular que las del único cónyuge perceptor (de rendimientos del trabajo personal).

— Un individuo que sea titular de renta según la Ley civil, no es sujeto pasivo del IRPF (sin embargo, puede optar por la tributación conjunta, en cuyo caso será sujeto pasivo). Su «capacidad económica civil» no resulta gravada.

— El cónyuge del anterior ve gravada su «capacidad económica civil» más la «capacidad económica civil» de su cónyuge, constituyendo ambas la «capacidad económica tributaria» del primero.

— El cónyuge no perceptor de renta (B), responde con los bienes gananciales de la deuda tributaria.

¿Cuál es, entonces, el fundamento de la opción por la tributación conjunta?

No cabe pensar más que la desigualdad de tratamiento respecto de otras rentas, que suponen las reglas de imputación de rentas del trabajo personal en los casos de matrimonio en régimen de gananciales con un solo perceptor. Desigualdad que, en lugar de atenuar, acentúa la discriminación de una fuente de renta constitucional y tributariamente protegida [art. 35 CE, art. 78.7.c) LIRPF, Exposición de Motivos de la Ley 19/1991 del Impuesto sobre el Patrimonio]. La Ley del IRPF es consciente de esa desigualdad y establece un lenitivo que distorsiona la individualidad del impuesto creando contradicciones en su propia estructura.

Por su parte, el segundo argumento de los recurrentes —desigualdad en el seno de la propia familia al no poder dividirse los rendimientos obtenidos por uno sólo de los cónyuges—, es rechazado por el Tribunal, acertadamente a nuestro entender, en tanto que no plantea una situación de desigualdad que pudiera ser susceptible de tomarse en consideración por cuanto se refiere a «meras situaciones hipotéticas».

En el Fundamento jurídico segundo C) resuelve el Tribunal Constitucional la alegada desigualdad entre una familia que sólo obtiene rendimientos del trabajo personal respecto de una familia que tiene los mismos ingresos pero procedentes de rentas del capital, en el sistema de gananciales. El Tribunal aquí se vuelve a remitir a la STC 146/1994 en cuyo Fundamento jurídico quinto C) sostiene que la Ley tributaria no tiene por qué remitirse absoluta e incondicionadamente a la Ley civil y en el caso de los rendimientos del trabajo personal y de los rendimientos del capital, este diferente trato no vulnera el principio de igualdad pues deriva de la distinta naturaleza de las fuentes productoras de ambos tipos de renta, que la hacen, por lo que respecta a los rendimientos del trabajo personal, intransferible.

En su análisis sobre la distinta naturaleza de la fuente de la que proceden los rendimientos del trabajo personal y los rendimientos del capital, el Tribunal Constitucional concluye con la intransferibilidad de la primera, dada la importancia de la actividad personal desarrollada por el sujeto en orden a la obtención de la renta, importancia que, a lo que parece, se relativiza en el caso de las pensiones que, después de un tratamiento oscilante, han acabado por imputarse, en concepto de rendimiento del trabajo personal, a las personas físicas a cuyo favor estén reconocidas, coincidan éstas o no con la persona que haya generado el derecho a su percepción. Ciertamente, y, en eso estamos de acuerdo con el Tribunal, en atención a sus características particulares la fuente de renta «trabajo personal» no es transferible, pero sí puede serlo la renta y junto con ella, la capacidad económica derivada de la misma, como ocurre de hecho y de derecho en el caso de las pensiones. Es decir, una cosa es sostener la intransferibilidad de la fuente de renta «trabajo», cuestión que nadie pretende discutir, y otra bien distinta es derivar de ello la imposibilidad de establecer unas normas de imputación de rendimientos del trabajo personal que no sean las del primer párrafo del artículo 30 de la Ley 18/1991; pues hay que distinguir entre titular de la fuente de renta y titular de la renta, como hace el segundo párrafo del mismo artículo.

Expuesto lo cual, cabe formularse la siguiente pregunta: ¿es siempre el titular de la fuente titular al mismo tiempo de la capacidad económica que pone de manifiesto la renta derivada de dicha fuente? De manera más concreta, si el régimen económico del matrimonio es el de gananciales ¿puede decirse que el titular de la capacidad económica que evidencia la percepción de rendimientos del trabajo coincide con el titular de la fuente «trabajo»? Para tratar de dar una respuesta, contemplemos someramente la normativa civil sobre titularidad de los bienes en el régimen económico de gananciales. A tenor de lo dispuesto en el Código Civil, son bienes gananciales, entre otros, «los obtenidos por el trabajo de cualquiera de los cónyuges», bien se haga la adquisición para la Comunidad, bien para uno sólo de los esposos»<sup>3</sup>. Los citados bienes se integran directamente en el patrimonio ganancial<sup>4</sup>, no afluyendo por tanto a la masa privativa de ninguno de los esposos, e integrándose en una masa patrimonial distinta. En definitiva, los rendimientos procedentes del trabajo de un cónyuge son adquiridos de manera directa e inmediata por la sociedad legal<sup>5</sup>. Ahora bien, aunque la vigencia del régimen de gananciales dé lugar a la formación de un patrimonio separado, distinto del privativo de los cónyuges, la renta que va

<sup>3</sup> Cfr. artículo 1.347 del CC.

<sup>4</sup> Como indica LACRUZ BERDEJO, J. L. (*Elementos de Derecho civil, IV*, vol. 1.º, Barcelona, 1990, pág. 401), los sueldos y honorarios ingresan en la comunidad cuando los percibe el cónyuge acreedor, mas acaso desde antes el crédito a ellos relativo es bien común, y por eso, falleciendo el asalariado o profesional, es el consorcio quien recibe el crédito, y no los herederos de aquél. Dicho crédito, por ende, se halla sujeto a la responsabilidad propia de los bienes gananciales, y puede ser embargado por los acreedores de la sociedad».

<sup>5</sup> MAGARIÑOS BLANCO, V. (*Ley 20/1989 de modificación del IRPF y la sociedad de gananciales*, «Actualidad Tributaria», núm. 17, 1991, pág. 296), señala en este sentido que «los bienes entran directamente en comunicación y se diría que, desde el punto de vista económico, los adquiere la sociedad, que a tales efectos tiene suficiente fuerza de atracción y unificadora para permitir la atribución sin acto alguno intermedio y directamente (...)».

a parar a él no puede ser gravada como si fuera obtenida por la sociedad, que ni tiene personalidad jurídica ni puede ser sujeto pasivo del IRPF. Y, teniendo en cuenta que el patrimonio ganancial pertenece a los dos esposos de forma conjunta y por partes iguales<sup>6</sup>, la capacidad económica que denota la afluencia de bienes a dicho patrimonio opinamos que se reparte por igual entre ambos. Tal vez por ello, desde el punto de vista tributario, lo coherente fuera someter a gravamen las rentas obtenidas por el consorcio a través del régimen de atribución diseñado en el artículo 10 de la Ley 18/1991.

Llegados a este punto, hemos de recordar la STC 45/1989 en la que el Tribunal reconoce que «la transferencia de rentas entre miembros de la unidad familiar, además de jurídica es de capacidad tributaria por el mero hecho del matrimonio», y si se produce esa transferencia no se ve por qué sólo se le concede trascendencia en el caso de que la fuente de renta sea ganancial, pues la titularidad de la fuente de renta no incide sobre la capacidad tributaria de los miembros de la unidad familiar.

Asimismo —continúa la citada sentencia—, «(...) no basta con el conocimiento de esa relación (la existente entre la fuente de la renta y el inmediato perceptor de ésta) para determinar a quién debe imputarse la renta, pues efectivamente, entre los cónyuges o entre éstos y sus hijos menores se produce *ope legis* una comunicación de rentas (...) se opera por esta vía una transferencia de capacidad tributaria. Otro tanto sucede en la relación entre cónyuges; de modo palmario, claro está, cuando el régimen económico del matrimonio es el de la sociedad de gananciales (...)».

El Tribunal, por tanto, asume aquí la comunicación de rentas que se produce en la unidad familiar con la consiguiente transferencia de capacidad tributaria, de lo que se deriva una insuficiencia del conocimiento de la relación existente entre la fuente de renta y su inmediato perceptor para determinar a quién debe imputarse la renta e implícitamente, que no es titular, no tiene por qué ser titular de la capacidad económica, al menos de toda la capacidad económica que pone de manifiesto la renta obtenida, el titular de la fuente.

Los criterios de imputación de rentas de la Ley 18/1991 (señaladamente los relativos a los rendimientos del trabajo personal, pero también los de los rendimientos del capital cuando proceden de bienes privativos y otros) ignoran estas transferencias e ignoran, por tanto, las normas civiles de titularidad de las rentas de las que son consecuencia; y, si bien es cierto que las normas tributarias no tienen por qué ser deudoras de las civiles, tampoco deja de serlo que tanto la separación como la armonía de las normas tributarias respecto de las civiles han de estar fundadas en principios constitucionales. El supuesto que nos ocupa, de separación de las normas civiles, ha de obedecer a un fundamento objetivo y ese fundamento objetivo debe ser de capacidad económica. Es decir, nos apartamos del Derecho civil porque la titularidad civil no delimita con exactitud la capacidad económica que el impuesto quiere someter a gravamen.

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, MAGARIÑOS BLANCO, V. (*ob. cit.*, pág. 297): «(...) es claro que jurídica y económicamente los bienes gananciales pertenecen a ambos cónyuges, los cuales ostentan sobre los mismos una titularidad conjunta y por partes iguales».

No es esgrimible el argumento de la distinta naturaleza de la fuente, dado que la distinta procedencia de las rentas no tiene por qué implicar diferencias de capacidad económica, y, en todo caso, una menor capacidad económica sería predicable de los rendimientos del trabajo personal. No se critica por tanto que el legislador no siga la Ley civil, se critica que no se funde para ello en criterios de capacidad económica.

Para justificar el criterio adoptado por la LIRPF (en general, imputar la renta al titular de la fuente<sup>7</sup>) sería necesario sostener que la capacidad económica, cuyo índice es la renta, pertenece a dicho titular. Pero la capacidad económica procedente de la obtención de rendimientos de trabajo personal no pertenece a la persona que presta el trabajo. Podría argumentarse que aunque la renta del trabajo sea ganancial, de titularidad compartida, únicamente pone de manifiesto capacidad económica para su perceptor directo (y lo mismo cabría decir de las rentas procedentes del capital privativo). Pero, para demostrar que no es así, tomemos como referencia dos matrimonios con idéntico volumen de renta, en un caso procedente de capital ganancial, y en otro, del trabajo de uno de los cónyuges. ¿Quién puede decir que la capacidad económica del cónyuge que trabaja es distinta de la de su cónyuge, o de la de cualquiera de los que integran el otro matrimonio? A esta misma conclusión pronunciándose en parecidos términos, llega el magistrado señor GABALDÓN LÓPEZ en el voto particular que formula<sup>8</sup>.

Por su parte, y desafortunadamente, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 146/1994, se dedica exclusivamente a demostrar que la titular de la fuente trabajo es la persona que lo presta cuando eso es indiscutible, pero así se desvía de su reflexión sobre si la adopción de criterios distintos del civil de titularidad de las rentas obedece a un fundamento congruente con los principios constitucionales, como él mismo parece aceptar que es necesario que ocurra. De manera que sigue sin acometer la sustancia del problema: el distinto gravamen de la misma capacidad económica dependiendo de la fuente de la que proceda ésta.

<sup>7</sup> Cfr., acerca de los criterios legales de imputación, el trabajo de ESCRIBANO LÓPEZ, F. (*La titularidad de rentas y patrimonios*, «Gaceta Fiscal», núm. 96, febrero 1992, págs. 181-187).

<sup>8</sup> SANZ GADEA, E. (*Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1994, relativa a la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, «Estudios Financieros», núm. 140, 1994, pág. 9 y sigs.) considera legítimo el actual régimen de imputación, concluyendo que el mismo no vulnera el principio de igualdad. Su planteamiento sin embargo parte de aceptar sin más que la titularidad de la fuente y la titularidad de la renta que de ella se deriva concurren necesariamente en el mismo sujeto. Admitida esta premisa, el autor señala cómo «no hay discriminación entre el cónyuge perceptor de rendimientos del trabajo y el perceptor de rendimientos del capital, en el régimen de gananciales, porque la división de rendimientos se predica respecto de los bienes gananciales pero no respecto de los privativos». En efecto, ha de admitirse que, una vez elegido el criterio de imputar la renta al titular de la fuente, el régimen legal no discrimina entre perceptores de rendimientos del trabajo y perceptores de rentas del capital. Pero nos parece más que discutible que exista base constitucional para la adopción del indicado criterio.

### III. LIMITES A DETERMINADAS DEDUCCIONES EN LA TRIBUTACION CONJUNTA

El segundo motivo objeto de atención de la sentencia es aquél en el que los recurrentes alegan la inconstitucionalidad del artículo 92 LIRPF por violación de los principios de igualdad y capacidad económica reconocidos en los artículos 14 y 31.1 CE.

El Tribunal Constitucional resuelve en sentido negativo argumentando en primer lugar que la tributación conjunta es una opción del contribuyente cuyo hipotético perjuicio podrá evitar absteniéndose de ejercitar, acogiendo de este modo a la tributación separada y, en segundo lugar alegando que el precepto impugnado forma parte de un modelo global del que el artículo 92 no es sino una manifestación y del que no se puede desvincular.

La solución adoptada en este punto por el Tribunal nos parece acertada porque, efectivamente, frente al planteamiento de los recurrentes (al que más tarde aludiremos) no se puede responder más que eso, la imposibilidad de desvincular el régimen de limitación de las deducciones del modelo del que forma parte junto con el resto del título VIII (arts. 86 a 92).

Parece incongruente, además, que el recurso se plantee contra el artículo 92, que es precisamente el que amplía los límites (aunque no los duplique), cuando el artículo 89 mantiene la aplicación de los mismos en idéntica cuantía que en la tributación individual, lo que permite al Tribunal Constitucional argumentar que se trata en aquel caso de una excepción favorecedora.

De esta manera planteado el recurso, se le abre una puerta falsa al Tribunal que resuelve negativamente con una mera descripción del sistema de tributación conjunta introducido por la Ley 18/1991 sin entrar en el fondo de la cuestión, que parece ser la desigualdad de tratamiento de la tributación separada respecto de la conjunta, en perjuicio de esta última.

Y de ahí que, a nuestro entender, y para que los recurrentes lograsen su propósito, el recurso debía haberse dirigido contra el modelo de tributación conjunta en su totalidad.

### IV. EL REGIMEN DE TRANSPARENCIA

Entre los aspectos de la regulación del IRPF cuya conformidad con la Constitución se cuestiona en el recurso, se encuentra el artículo 5.4.e) de la Ley 18/1991. Como es sabido, el citado precepto menciona, entre los componentes de la renta gravada, las «imputaciones de bases positivas de las sociedades en régimen de transparencia fiscal». La falta de alusión a las bases negativas, coherentes con la prohibición, establecida en las normas reguladoras del citado régimen de que las mismas se imputen a los socios, resulta, en opinión de los recurrentes, contraria al principio de capacidad económica.

Rechazadas las objeciones previas planteadas por el Abogado del Estado —que ponían de manifiesto, de una parte, la falta de alusión expresa en el

recurso al artículo 52 de la Ley y, de otra, la posible improcedencia de la impugnación de una normativa sustancialmente idéntica a la vigente entre 1986 y 1991, no recurrida en su día— el Tribunal Constitucional pasa a enjuiciar el fondo de la cuestión.

El Alto Tribunal considera que la norma recurrida se ajusta a la Constitución, señalando que la necesidad de evitar actuaciones elusivas como la creación de sociedades interpuestas o instrumentales representa una fundamentación suficiente, objetiva y razonable, para dispensar un tratamiento tributario distinto a las ganancias y a las pérdidas. El Tribunal añade además que en el régimen vigente las citadas pérdidas son de forma indirecta objeto de imputación, al permitirse su compensación con beneficios correspondientes a períodos posteriores.

A nuestro juicio, el planteamiento es, en líneas generales, correcto; sin embargo, esta afirmación requiere algún pequeño matiz en los términos que seguidamente se exponen.

En efecto, inicialmente parece legítimo, desde el punto de vista constitucional, que la ley contenga mecanismos para impedir cualquier tipo de maniobra elusiva, susceptible de hacer peligrar la efectiva actuación del deber general de contribuir proclamado en el artículo 31.1 de la Constitución. Ahora bien, debe exigirse asimismo que los medios empleados al servicio de la indicada finalidad sean proporcionados y racionalmente admisibles dentro del propio marco constitucional. En concreto, la adopción de mecanismos legales tendentes a eliminar el fraude no puede llevarse a cabo despreciando otros principios o intereses constitucionalmente tutelados y, en particular en este caso, el principio de capacidad económica. El legislador debe siempre perseguir la obtención de fórmulas legales capaces de compatibilizar el respeto de los distintos intereses en juego. Aunque no lo diga de forma expresa, el Tribunal Constitucional parece asumir este planteamiento al afirmar, en defensa de la legitimidad del régimen de transparencia, que la solución legislativa permite, «por una parte, obstaculizar la creación de sociedades interpuestas» y, «por otra, posibilita la toma en consideración de las bases negativas» mediante su compensación con futuras bases positivas de la sociedad.

Partiendo de estas premisas, estimamos que la imposibilidad de imputar a los socios las bases negativas de las sociedades transparentes no vulnera el principio de capacidad económica.

En realidad, para llevar el problema a sus justos términos, es necesario precisar que el juicio de constitucionalidad no puede referirse de forma aislada al precepto que dispone la no imputación de bases negativas. El legislador ha dispuesto que la disminución de capacidad económica que indirectamente acarrea al socio las pérdidas sociales sea tributariamente relevante en el momento en el que las mismas se realizan, esto es, al enajenarse las participaciones en el capital de la entidad. Así sucede respecto de cualquier sociedad en régimen general<sup>9</sup>. Por tanto, lo que cabe aquí plantear es la legitimidad del

<sup>9</sup> SANZ GADEA, E. (*ob. cit.*, pág. 19), aprecia no obstante la posibilidad de que la no imputación de bases negativas implique «una discriminación en contra de los sujetos pasivos

régimen de transparencia en su conjunto, en cuanto el mismo determina la imputación inmediata de las bases positivas y no de las negativas. Pero, como indica el Tribunal, «el principio de capacidad económica no exige necesariamente que se otorgue un tratamiento idéntico y simétrico a los rendimientos positivos y negativos que provengan de una determinada fuente de renta». Si es necesario, no obstante, que ese dispar tratamiento de pérdidas y beneficios se apoye en una fundamentación «razonable y objetiva», que sería en este supuesto «la necesidad de evitar actuaciones elusivas» mediante la interposición de sociedades, cuyo anclaje constitucional podría hallarse en el deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos<sup>10</sup>. Ahora bien, en nuestra opinión, no basta con que se verifique la presencia del indicado fundamento para que cualquier solución del legislador haya de reputarse legítima. Será indispensable además —aunque el Tribunal Constitucional no lo declare así, al menos de forma expresa— que el régimen legal contenga las medidas precisas para que no resulten menoscabados otros principios constitucionales y, singularmente, el principio de capacidad económica. En este sentido, la imputación de bases positivas es admisible, como instrumento para evitar maniobras elusivas, siempre que se arbitren las medidas oportunas para corregir futuras situaciones de doble imposición que podrían derivar del gravamen, en dos momentos distintos, de una misma manifestación de capacidad económica. Y entendemos que la expresada exigencia se cumple por la normativa vigente, no sólo en la medida en que permite compensar las bases negativas con futuras bases positivas, sino, principalmente, porque en ella se prevé que las cantidades imputadas, correspondientes a beneficios no distribuidos, se añadan al valor de adquisición de las participaciones sociales en el momento de la enajenación de estas últimas (coste de titularidad), evitándose así la atribución de la parte de la variación patrimonial realizada que tenga su origen en beneficios ya gravados.

## V. EL MARGEN DE ACTUACION DEL LEGISLADOR EN LA DELIMITACION DE LA RENTA OBJETO DEL IRPF

Del mayor interés, entre las cuestiones objeto de la presente sentencia, es la posible inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la Ley 18/1991 relativos a la cuantificación del rendimiento neto procedente de ciertas fuentes de renta. En concreto, el problema consiste aquí en determinar en qué medida puede el legislador, teniendo en cuenta la vigencia del principio de capacidad económica,

que tienen sus inversiones financieras e inmobiliarias no empresariales a través de sociedades transparentes por relación a aquellos que las tienen de manera directa». Bajo nuestro punto de vista, sin embargo, el diferente tratamiento de las pérdidas en tal hipótesis estaría justificado por el solo hecho de la interposición de un ente societario en un caso y no en el otro.

<sup>10</sup> Así se desprende de otros pronunciamientos anteriores del Tribunal Constitucional, como la STC 110/1984 (FJ 3), el auto 642/1986 o la más reciente STC 76/1990 (FJ 3). En todos ellos se legitima constitucionalmente la atribución de medios idóneos a la Administración tributaria con objeto de posibilitar su actuación comprobadora e investigadora, orientada al «efectivo cumplimiento del deber que impone el artículo 31.1 de la Constitución» (FJ 3 de la STC 76/1990).

restringir la deducibilidad de los gastos, tema largamente debatido en la doctrina, y sobre el que, hasta este momento, no había tenido ocasión de pronunciarse nuestro Alto Tribunal. Sin embargo, hemos de decir que los argumentos esgrimidos en la sentencia nos parecen en este punto decepcionantes. En efecto, el Tribunal ha evitado plantear de forma seria el alcance del principio de capacidad económica y su incidencia sobre la cuestión objeto de debate, fundando la legitimidad de las normas recurridas en consideraciones cuya base constitucional no siempre se nos explica de manera convincente pese a que, especialmente en algún caso, la misma se presenta más que dudosa.

Por lo que se refiere a los preceptos impugnados, se trata de los artículos 28, 35.A) y 39.1 de la Ley del IRPF, en cuanto limitan, cuantitativa o cualitativamente, los gastos deducibles para calcular el importe de los rendimientos netos procedentes del trabajo, así como el de ciertas modalidades de rendimientos del capital. La expresada limitación se considera por los recurrentes contraria al principio de capacidad económica.

Antes de entrar en el análisis individualizado de cada precepto, el Tribunal dedica el Fundamento jurídico quinto a realizar algunas consideraciones generales acerca del espacio de maniobra del que dispone el legislador para la delimitación de la renta, a la vista del artículo 31.1 de la Constitución.

Lo primero que se afirma en este pasaje de la sentencia es que el objeto del IRPF lo constituye la renta neta. Hasta aquí nada que objetar, salvo que la expresión resulta tautológica, por cuanto desde un punto de vista técnico la renta ha de ser entendida necesariamente como magnitud neta.

Admitida aquella premisa relativa al objeto del gravamen, la ley debe establecer, a fin de fijar el rendimiento neto, «el saldo resultante de los factores positivos y negativos que integran la renta», esto es, «la diferencia entre los ingresos o entradas derivadas de cada fuente de renta y los gastos de producción necesarios para su obtención» [FJ 5.A)]. En este ámbito, el Tribunal reconoce al legislador un amplio margen de libertad para la determinación del rendimiento neto, si bien advirtiendo acerca de la imposibilidad de sobrepasar los límites derivados del propio texto constitucional [FJ 5.B)]. Ahora bien, no se desprende con nitidez de la sentencia cuál es, en opinión del Alto Tribunal, el alcance de tales límites, ni de qué manera éstos condicionan la producción legislativa. Los únicos indicios que pueden aproximarnos a su concepción en este punto se hallan en la enunciación de una serie de criterios que, a su juicio, pueden guiar la delimitación legal de los gastos deducibles, tales como «las circunstancias y datos relevantes, atendida la naturaleza y finalidad del impuesto; pudiendo (el legislador) tomar en consideración, entre otros factores, el grado de relación existente entre el gasto realizado y el ingreso obtenido por el sujeto (...)», «la necesidad de evitar que se produzcan posibles actuaciones elusivas (...)», así como «razones de política financiera o de técnica tributaria (...)» [FJ 5.B)]<sup>11</sup>. Por

<sup>11</sup> El Tribunal Constitucional utiliza en este punto argumentos parecidos a los de la sentencia 143/1982 de la *Corte Costituzionale* italiana, en la que puede leerse lo siguiente: «spetta però al legislatore, secondo le sue valutazioni discrezionali, di individuare gli oneri deducibili considerando il necessario collegamento con la produzione del reddito, il nesso di proporzionalità con il gettito generale dei tributi, nonché l'esigenza fondamentale di adottare

lo demás, únicamente se declara de manera expresa la inadmisibilidad de cualquier configuración legal de la renta que conduzca al gravamen de rentas inexistentes [FJ 5.C)].

En definitiva, como ya hemos subrayado, el Tribunal Constitucional ha huido de precisar la virtualidad del principio de capacidad económica en cuanto límite a la actuación del legislador en la delimitación de la renta objeto del IRPF.

Ha de señalarse sin embargo que el término «capacidad económica» significa, cuando menos, aptitud para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en base a la disponibilidad de medios económicos suficientes para ello<sup>12</sup>. Por tanto, sólo quienes posean la indicada disponibilidad podrán verse afectados por el deber de contribuir. Pero esta contribución ha de producirse además «de acuerdo» con la capacidad económica de cada cual, por lo que la magnitud del concurso en el sostenimiento de los gastos deberá graduarse en función de las dimensiones de aquella aptitud. Nadie puede ser obligado a un concurso por encima de su capacidad<sup>13</sup>. Esta, por su parte, sólo puede ser medida tomando en consideración ciertos índices que ponen de relieve su existencia y su verdadera dimensión respecto de cada sujeto. La renta obtenida es uno de esos índices, en cuya concreción el legislador no puede actuar de manera arbitraria, prescindiendo de los elementos determinantes de la aptitud para contribuir que la misma pone de manifiesto<sup>14</sup>. En otras palabras, admitido que la renta es una magnitud neta, resultante de la depuración de los ingresos o entradas del sujeto en el importe de su costo, la delimitación legal del concepto de renta ha de ser congruente con esta circunstancia, lo que exige que en esa delimitación no se prescindiera de ningún gasto —o factor negativo, en palabras del Tribunal— que pueda considerarse determinante de su cuantía. De otro modo se estaría desvirtuando el carácter de la renta como índice apropiado de capacidad económica, vulnerándose el mandato del artículo 31.1 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional reconoce que «las opciones elegidas por el legislador al configurar legalmente el Impuesto no pueden vulnerar los principios contenidos en el artículo 31.1 CE» [FJ 5.); sin embargo, en su argumentación posterior, la importancia que de hecho concede al principio de capacidad económica es, a nuestro juicio, escasa, lo que le lleva a brindar un excesivo margen de discrecionalidad a la ley en la delimitación de la renta gravada, como enseguida trataremos de evidenciar.

le opportune cautele contro le evasioni di imposta» (puede consultarse en DE MITA, E., *Fisco e Costituzione*, Milán, 1984, pág. 693).

<sup>12</sup> GARCÍA AÑOVEROS, J. (*Manual del sistema tributario español*, 1.ª ed., Madrid, 1993, pág. 47), afirma que «la capacidad económica es la aptitud para adquirir y ser titular de bienes y servicios económicos, es decir, escasos. Para ello esta capacidad se puede denominar también capacidad de pago».

<sup>13</sup> GARCÍA AÑOVEROS, J. (*ob. cit.*, pág. 50), tras sostener que no puede gravarse a nadie por encima de su capacidad, añade que «en este último caso se entraría en el terreno de la confiscación (...)».

<sup>14</sup> Como pone de relieve MOSCHETTI, F. (*ob. cit.*, pág. 10), «certamente, il legislatore ordinario nel formulare la norma impositiva, giudica quella che è o non è capacità contributiva (alla luce degli apporti scientifici e della coscienza collettiva del momento), ma tale valutazione deve armonizzarsi con la nozione di capacità contributiva che è prima di tutto concetto costituzionale».

*Gastos deducibles de los rendimientos del trabajo.* La aludida actitud del Tribunal se manifiesta de forma clara en sus consideraciones sobre la constitucionalidad del artículo 28 de la LIRPF. Como se sabe, dicho precepto limita los gastos deducibles para determinar los rendimientos netos del trabajo, excluyendo la deducción a tal efecto de cualquier partida no expresamente recogida entre sus previsiones. El Alto Tribunal sostiene la legalidad constitucional del citado artículo, porque la enumeración taxativa de gastos que en él se hace, combinada con la deducción a tanto alzado de un 5 por 100 de los ingresos —que el mismo precepto dispone—, se acomoda a la naturaleza de los rendimientos sobre los que se aplica. Así, la prestación de servicios en el seno de una organización ajena, característica propia de los rendimientos del trabajo, supone, en palabras del Tribunal, que «el importe de la contraprestación recibida (...) es independiente de los gastos en que haya podido incurrir el sujeto pasivo» [FJ 6.A)]. En principio, semejante reflexión parece orientada a negar con carácter absoluto la existencia de gastos necesarios distintos de los legalmente deducibles, de modo que en definitiva la ley estaría consintiendo en este punto la deducción de los únicos gastos susceptibles de considerarse necesarios para la producción de esta modalidad de ingresos. Sin embargo, no sólo tal conclusión resultaría más que discutible, sino que el propio Tribunal reconoce posteriormente la posibilidad de que existan otros gastos necesarios. Por otra parte, la ley misma asume implícitamente este hecho, al permitir la deducción de un 5 por 100 de los ingresos en concepto de «otros gastos».

De ahí que la sentencia continúe afirmando que la prohibición de deducir los gastos no mencionados en el artículo 28.1 de la Ley se ve compensada por la detracción de una cantidad a tanto alzado —el ya citado 5 por 100 de los ingresos—, solución legal que se justificaría, a criterio del Tribunal, en base a que los referidos gastos «serán gastos de limitada importancia» cuya comprobación «podrían dar lugar a un incremento desproporcionado de los costes de gestión», así como porque «se trata, *frecuentemente*, de gastos de carácter mixto, en los que no siempre es fácil determinar si deben calificarse como gastos necesarios (...) o como empleo o consumo de la renta» [FJ 6.A)].

Opinamos, sin embargo, que, por lo que se refiere a la importancia pretendidamente limitada de los gastos en cuestión, no cabe generalizar. El sujeto pasivo puede incurrir en desembolsos de cuantía relativamente elevada, necesarios para la obtención del rendimiento, cuya deducción no viene contemplada en el artículo 28.1 de la LIRPF. Piénsese, por ejemplo, en un trabajador que, para reclamar judicialmente su salario, se vea obligado a satisfacer los honorarios de un abogado.

En cuanto a las dificultades de comprobación a las que alude la sentencia, ciertamente no puede negarse que la fórmula legal las suprime de raíz. Pero tal vez habría que preguntarse si la medida es proporcionada con la finalidad perseguida y congruente con el principio de capacidad económica<sup>15</sup>. No puede

<sup>15</sup> Así, como bien señala MOSCHETTI, F. (*ob. cit.*, pág. 14), «nessum dubbio che esse (le forfezzazioni) corrispondano ad un'esigenza di "praticità" e semplificazione, ma questa non può prevalere sulla capacità contributiva, per cui dovrebbe essere in ogni caso consentito al contribuente di provare la divergenza del caso particolare dal caso medio-ordinario».

perderse de vista que, de permitirse la deducción de todos los gastos necesarios, la efectividad de los mismos siempre habría de ser probada por el sujeto pasivo mediante el oportuno justificante, cuya aportación podría exigir en cualquier momento la Administración tributaria.

Finalmente, con respecto al *frecuente* «carácter mixto» de los gastos, esta circunstancia no puede, a nuestro juicio, servir como fundamento para excluir su deducción, por más que se instaure a cambio la posibilidad de detraer una cantidad a tanto alzado. Por el contrario, consideramos que el principio de capacidad económica exige deslindar caso por caso entre gastos necesarios y aplicación de renta, a fin de consentir sólo —y en todo caso— la deducción de los primeros.

En última instancia, el Tribunal termina por decir que «la determinación de la cantidad deducible a tanto alzado no puede tildarse de arbitraria o desconocedora de la capacidad económica del sujeto pasivo». Para ello argumenta que el 5 por 100 de los rendimientos íntegros, cuya deducción establece el artículo 28.2, supera globalmente, para el conjunto de los contribuyentes afectados, el importe total de los gastos necesarios cuya deducción se encuentra legalmente excluida. En idénticos términos se manifiesta en su voto particular el magistrado señor GABALDÓN —si bien este último considera inconstitucional el tope máximo de 250.000 pesetas establecido en el citado artículo—. En nuestra opinión, sin embargo, semejante régimen sólo puede reputarse compatible con el principio de capacidad económica si se configura como voluntario o, cuando menos, se admite la prueba de que el gasto efectivo difiere del estimado<sup>16</sup>.

En resumidas cuentas, consideramos que el permitir sólo la deducción de un porcentaje del rendimiento íntegro, en base a una estimación macroeconómica, sin que quepa al contribuyente demostrar que el gasto efectivo ha sido superior, es tanto como imposibilitar la tributación de cada ciudadano *de acuerdo* con su capacidad económica individualmente considerada, e incluso podría llevar en ciertos casos a someter al tributo capacidades inexistentes, consecuencia ésta que el propio Tribunal Constitucional parece considerar inadmisibles<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Así, MOSCHETTI, F. (*ob. cit.*, pág. 15), quien considera factible, desde el punto de vista del principio de capacidad económica, el establecimiento de presunciones en este ámbito siempre que se admita la prueba en contrario, afirmando además que «il semplice limite (a differenza del divieto di prova contenuto nelle presunzioni assolute) può rappresentare infatti il giusto punto di incontro che permette di temperare i due opposti interessi tutelati nell'art. 53». Por el contrario, SANZ GADEA, E. (*ob. cit.*, págs. 22 y 23), pese a manifestar serias dudas sobre la validez de «las rentas determinadas mediante presunciones que no admiten prueba en contrario, o, inclusive, mediante presunciones rebatibles mediante pruebas de extraordinaria dificultad o, finalmente, a través de valoraciones objetivas (...) salvo que medie una justificación», concluye afirmando la constitucionalidad del precepto cuestionado, por cuanto «el doble sistema de gastos deducibles tipificados y gastos a tanto alzado, sobre determinar una impecable seguridad jurídica, recogerá en la práctica totalidad de los casos, por no decir todos, los gastos efectivamente imputables a los ingresos del trabajo personal». Por razones obvias no podemos estar de acuerdo con este último planteamiento.

<sup>17</sup> En este sentido, MOSCHETTI, F. (*ob. cit.*, pág. 14): «questo indirizzo, facendo riferimento a criteri di media, consente che siano colpite anche capacità contributive solo ipotizzate e in realtà inesistente, violando con ciò il diritto, che hanno *tutti* i contribuenti, di concorrere alle spese pubbliche solo "in ragione della loro capacità contributiva", non già in ragione di una

*Régimen de los intereses por capitales invertidos en inmuebles arrendados.* Entre los preceptos impugnados figura asimismo el artículo 35.A) de la Ley 18/1991 que, para la determinación del rendimiento neto procedente de inmuebles arrendados, limita la deducción de los intereses derivados de su financiación al importe del rendimiento íntegro.

Los recurrentes estiman que la norma no respeta el principio de capacidad económica porque «puede dar lugar a que el contribuyente deba tributar de acuerdo con una capacidad económica superior a la real (...)».

En defensa de la constitucionalidad de la norma, el Alto Tribunal inicia sus consideraciones exponiendo los cambios introducidos por la Ley 18/1991, en relación con la normativa anterior, en materia de intereses deducibles para la determinación de los rendimientos derivados de inmuebles en general. De este examen comparativo extrae tres conclusiones que utilizará para apoyar la legitimidad constitucional del precepto impugnado<sup>18</sup>.

La primera de ellas consiste en poner de manifiesto que la nueva regulación «puede» resultar más favorable para el sujeto pasivo que la existente con anterioridad. La razón está en que las limitaciones establecidas a la deducción de los intereses operan ahora individualmente respecto de cada inmueble, no existiendo, como sucedía antes, una sola limitación general relativa al conjunto de bienes de esta naturaleza. Creemos que la reflexión no merece mayor comentario. La conformidad con el principio de capacidad económica del precepto cuestionado no puede basarse en el hecho de que éste lleve consigo en algún supuesto un tratamiento más beneficioso que el dispensado bajo la regulación anterior. Consideramos que el argumento resulta impropio de un juicio de constitucionalidad.

Algo más de interés ofrece la segunda de las conclusiones a que hemos hecho referencia. El Tribunal subraya en este caso la finalidad de política social constitucionalmente reconocida que pretendidamente persigue la norma impugnada: «en concreto —puede leerse en la sentencia—, el límite establecido actúa como medida de fomento del alquiler de los inmuebles susceptibles de ser arrendados» [FJ 6.B).b)]. Ahora bien, a tal afirmación hemos de contestar que la indicada finalidad, de existir, no se cumpliría a través del artículo 35.A) de la LIRPF. El único instrumento normativo que, en este contexto, podría considerarse al servicio del objetivo de política social mencionado es el artículo 35.B), en cuanto impide de modo absoluto la deducción de los intereses (y de cualquier otro gasto, salvo el IBI) para determinar el rendimiento de los inmuebles desocupados. Pero sobre la legitimidad constitucional de esta última

capacità di un uomo medio o di una situazione normale astrattamente ipotizzate. (...) La possibilità di casi devianti da quello astrattamente ipotizzato dal legislatore e la contemporanea impossibilità di prova contraria sono dunque causa di "concorso alle spese pubbliche" illegittimo in quanto non collegato alla capacità contributiva di ogni singolo contribuente».

<sup>18</sup> A propósito de las tres conclusiones aludidas, y por los motivos que seguidamente se exponen, hacemos nuestras las palabras de SANZ GADEA, E. (*ob. cit.*, pág. 24): «(...) el TC despliega un conjunto de argumentos que no van directamente al fondo del asunto, a saber, si la limitación a la deducción de intereses determina o no el gravamen de una renta superior a la efectiva».

norma no es este el lugar de pronunciarse, teniendo en cuenta que la misma no se cuestiona en el recurso. El precepto cuya conformidad con la Constitución está en tela de juicio es, por el contrario, el artículo 35.A), y las consecuencias que el mismo puede llevar consigo sobre el mercado de los alquileres serán, si acaso, negativas desde el punto de vista de los fines sociales invocados por el Alto Tribunal. En efecto, si la imposibilidad de deducir los intereses en relación con los inmuebles desocupados [derivada del art. 35.B)] moviera al propietario a arrendar, el límite relativo a su deducción [establecido en el art. 35.A)] propiciaría todo lo más una tendencia al alza del precio del alquiler, dado que, no excediendo este último del importe de los aludidos intereses, su eventual subida no determina un incremento de la renta gravada.

La tercera conclusión de la sentencia en este punto tampoco justifica, a nuestro modo de entender, la legitimidad constitucional del artículo 35.A) de la Ley 18/1991. Pone de relieve el Tribunal que «el tope fijado por la Ley actúe también como instrumento para impedir maniobras elusivas del Impuesto». En efecto, «la eliminación del tope fijado por el artículo 35.A) de la Ley —se afirma— posibilitaría que los adquirentes de inmuebles destinados en realidad a ser utilizados como vivienda distinta de la habitual pudieran deducir, a este respecto, la totalidad de los intereses, incluso por cuantía superior a lo autorizado en los casos de adquisición de la vivienda habitual» [FJ 6.B).c)]. Pues bien, de entrada hemos de aceptar que la finalidad antidefraudatoria que el Tribunal invoca se encontraría, en principio, amparada por el texto constitucional; también que el precepto recurrido puede ser útil a dicha finalidad, en los términos expuestos en la sentencia. Sin embargo, ello no es suficiente a nuestro juicio para concluir que el artículo 35.A) se ajusta a la Constitución. Como páginas atrás hemos afirmado, la instauración de cualquier instrumento legal orientado a impedir el fraude debe ir acompañada de las medidas necesarias para evitar que resulten lesionados otros principios constitucionales y, singularmente, el principio de capacidad económica. En otras palabras, con el pretexto de garantizar el cumplimiento del deber general de contribuir no puede prescindirse sin más de ponderar la verdadera capacidad económica del contribuyente<sup>19</sup>. Antes bien, debe buscarse a toda costa la regulación que permita mantener el equilibrio de estos dos intereses constitucionalmente tutelados<sup>20</sup>. Pero creemos que la norma

<sup>19</sup> La necesidad de combatir el fraude fiscal como argumento para atribuir al legislador un excesivo margen de discrecionalidad en la fijación de la renta gravable fue invocada en su momento por la *Corte Costituzionale* en Italia. Así lo recoge SCHIAVOLIN, R. (*Il «New deal» della Corte Costituzionale*, «Rassegna Tributaria», 1988, 6, II, pág. 509), quien tras recordar que la deducibilidad de los intereses, legalmente, «è ammessa, per esempio, solo per quelli dovuti in base a mutui ipotecari (...)», señala cómo la Corte considera legítimo semejante régimen en base a «l'esigenza del Fisco di controllare l'effettiva esistenza del negozio da cui essi derivano attraverso la pubblicità della garanzia». Esta doctrina suscitó la severa crítica de DE MITA, E. (*ob. cit.*, pág. 679): «spetta al legislatore inoltre —si legge nella sentenza n. 143 del 1982, che ha riconosciuto la legittimità dei limiti posti alla deducibilità dei mutui, previsti dall'art. 10 citato lett. c)— predisporre gli opportuni accorgimenti per impedire la consumazione delle frodi fiscali. (...) Come si vede è la difesa dell'arbitrio del legislatore fiscale per la quale non c'era bisogno né della Corte né della stessa Costituzione».

<sup>20</sup> MOSCHETTI, F. (*ob. cit.*, pág. 3), subraya en este ámbito la relevancia de dos intereses constitucionalmente protegidos: «quello della collettività al concorso di tutti alle spese pubbliche e quello del singolo al rispetto della sua capacità contributiva»; y continúa



cuestionada no responde a esta exigencia. En efecto, el importe de los gastos de financiación de un bien constituye un elemento determinante de la capacidad para contribuir que la renta procedente del citado bien pone de manifiesto. De ahí que al impedir —en parte— la deducción de esos gastos, la ley esté prescindiendo de gravar al sujeto en función de la capacidad económica que evidencia la renta obtenida. Por otra parte, las posibles maniobras elusivas de los propietarios, que parece tratar de evitar el artículo 35.A) de la Ley, consistirán en simular contratos de arrendamiento; lo cual requiere, a mayor abundamiento, la presencia de un tercero dispuesto a colaborar en la práctica defraudatoria. Y consideramos que la vía apropiada para combatir tales maniobras consiste en el uso adecuado de los instrumentos de control al servicio de la Administración tributaria<sup>21</sup>.

La reflexión final del Alto Tribunal en torno a la cuestión debatida tampoco nos satisface. De forma resumida, el Tribunal declara que con el precepto impugnado el legislador «pretende que exista una correlación entre el importe de los rendimientos íntegros derivados de la cesión de un bien y el de los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición de tales bienes», así como que el límite legal «configura un marco dentro del cual el sujeto pasivo puede ordenar razonablemente sus relaciones económicas con terceros, ya que una gestión prudente de su patrimonio (...) posibilita la deducción de los intereses y priva de contenido la alegada vulneración del principio de capacidad económica [FJ 6.B), *in fine*]. Lo que no se nos explica bien es el fundamento constitucional de las finalidades que se atribuyen a la norma. De otro lado, es preciso tener en cuenta que «una prudente gestión del patrimonio» puede no impedir la obtención de pérdidas<sup>22</sup>. Y, en virtud del principio de capacidad económica, el dato a tener en cuenta para determinar la intensidad del gravamen ha de ser la capacidad económica efectiva que pone de manifiesto la renta del sujeto<sup>23</sup>. En definitiva, los intereses por financiación de los inmuebles arrendados constituyen, como el propio Tribunal Constitucional reconoce implícitamente, un gasto necesario para la obtención del ingreso; y si su importe excede el de los rendimientos íntegros significará ni más ni menos que el propietario del inmueble está experimentando pérdidas que, como tales, deberían en nuestra

afirmando que «i due interessi hanno pari rango e si limitano vicendevolmente. Sarebbe illegittima una disposizione che per tutelare uno sacrificasse l'altro, per cui il legislatore deve in ogni caso trovare le soluzioni normative che consentono il rispetto di entrambi».

<sup>21</sup> Coincidimos plenamente en este punto con SANZ GADEA, E. (*ob. cit.*, pág. 22), cuando afirma que «la lucha contra el fraude y la evasión fiscal no debería situarse en el proceso de construcción de la norma, básicamente, sino en el de su aplicación».

<sup>22</sup> No existe una razón objetiva sólida para pensar que con una gestión prudente no se habrían obtenido pérdidas. Es más, será frecuente que en los años inmediatamente posteriores a la adquisición del inmueble, el mayor importe de los intereses haga experimentar pérdidas coyunturales al propietario. Pero nada más indicativo de la prudencia de su gestión que el mismo hecho de que el inmueble se haya arrendado. Con el tiempo, estas pérdidas terminarán por dejar de existir, pues los intereses satisfechos irán disminuyendo paulatinamente hasta desaparecer.

<sup>23</sup> Como indica SANZ GADEA, E. (*ob. cit.*, pág. 25), «(...) el principio de capacidad económica debería cumplirse en todo caso, también cuando el sujeto pasivo realizara una gestión imprudente. La aplicación de este argumento a los rendimientos empresariales llevaría a no computar las pérdidas fruto de gestiones empresariales imprudentes».

opinión incorporarse a la base imponible del IRPF. En este punto hemos de expresar por tanto nuestra coincidencia con la postura mantenida por el magistrado señor GABALDÓN en su voto particular, al poner de manifiesto cómo «la norma que se cuestiona no resulta proporcionada y adecuada a los límites constitucionales que resultan del artículo 31.1 CE, sobre todo al principio de capacidad (...) porque los intereses y gastos de financiación de los capitales invertidos en la adquisición o mejora del inmueble son, efectiva y realmente, gastos determinantes del rendimiento neto del bien».

*Gastos de financiación del capital mobiliario.* Cierra el bloque de preceptos impugnados relativos a los gastos deducibles el artículo 39.1 de la Ley del IRPF. El motivo de la impugnación es en este caso la exclusión de la posibilidad de deducir cualquier gasto, salvo los de administración y custodia, que la citada norma establece como regla general para la determinación del rendimiento neto del capital mobiliario.

Para sostener la legitimidad del régimen legal, se apunta en la sentencia que el fundamento de la indicada exclusión reside en razones de política económica y social. Los argumentos esgrimidos para sustentar esta afirmación se refieren sin embargo de manera exclusiva a la imposibilidad de deducir los gastos de financiación de los bienes productores del rendimiento, olvidando el Tribunal explicar por qué tampoco se admite la eventual deducción de otros gastos.

Según se señala en la sentencia, la regulación vigente persigue, por un lado, evitar actitudes puramente especulativas, consistentes en financiar mediante crédito la adquisición de valores mobiliarios con la esperanza de un enriquecimiento considerable y rápido —o con el fin de hacerse con el control de una entidad—. Otra de las finalidades perseguidas con la norma consistiría en propiciar que la adquisición del capital de naturaleza mobiliaria se realice con el ahorro del sujeto pasivo. Ahora bien, aparte de que los enriquecimientos a que puedan dar lugar aquellas prácticas especulativas estarán en todo caso sometidos al impuesto, y de que la función de propiciar que la adquisición de bienes muebles se realice con el propio patrimonio podría conseguirse con técnicas menos drásticas —como por ejemplo la de las deducciones en la cuota<sup>24</sup>—, lo más criticable a nuestro juicio es que el Tribunal no soluciona de manera satisfactoria el problema principal planteado en el recurso, esto es, no explica con la suficiente claridad por qué la norma impugnada no atenta contra el principio de capacidad económica<sup>25</sup>. Y no creemos necesario reiterar las consideraciones que nos llevan a estimar que la violación del mencionado principio existe. La sentencia se limita a declarar que no se produce vulneración alguna del mismo, afirmando que «del citado principio no puede deducirse que la Ley

<sup>24</sup> Por ejemplo, estableciendo una deducción en la cuota por inversión en valores mobiliarios para cuya operatividad se exigiera que el capital invertido procediese del propio patrimonio del sujeto (al modo como se exige respecto de otras inversiones incentivadas por este método que las mismas se financien con renta del período).

<sup>25</sup> SANZ GADEA, E. (*ob. cit.*, pág. 27), critica esta circunstancia en los siguientes términos: «con independencia de la corrección del discurso del TC en términos estrictamente económicos, la conclusión a la que llega —la legitimidad de luchar contra la especulación— es ajena al problema básico: El gravamen de la renta neta como requisito del principio de capacidad económica».

deba necesariamente arbitrar las técnicas adecuadas que permitan reflejar en la base del Impuesto el concreto sistema de financiación de los elementos productores de renta que el sujeto pasivo libremente haya adoptado» [FJ 6.C)]. Pero no podemos estar de acuerdo con esta consideración. Como en otro momento hemos afirmado —y el propio Tribunal reconoce—, el objeto del IRPF es la renta, y ésta, para constituirse en índice idóneo de capacidad económica, ha de concebirse como magnitud neta. Por tal motivo discrepamos del criterio de la sentencia. A nuestro juicio, desconocer sin más que los gastos de financiación de los elementos productores de la renta representan un coste más para su obtención, sí atenta contra el principio de capacidad económica.

*Preceptos conexos.* Para finalizar, debe señalarse que el Fundamento jurídico sexto de la sentencia culmina con la negativa del Tribunal a entrar en el análisis de la constitucionalidad de los artículos 42.2, 60, 64, 65.2 y 66.2 de la Ley 18/1991, todos ellos impugnados como preceptos conexos [FJ 6.D)].

## VI. REGIMEN TRIBUTARIO DE LAS BECAS Y DE LAS AYUDAS Y SUBSIDIOS FAMILIARES

La sentencia dedica sus dos últimos fundamentos jurídicos (el séptimo y el octavo) a reflexionar acerca de la legalidad constitucional del tratamiento dispensado en la Ley 18/1991 a las becas y a las ayudas y subsidios familiares.

En concreto, los recurrentes solicitan la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 25.b) y 9.j) de la citada Ley, afirmando, en primer término, que ni las becas ni las ayudas y subsidios citados constituyen rendimientos del trabajo para sus perceptores, razón por la cual, a su juicio, el artículo 25.b), al atribuirles esa calificación, vulnera los principios de capacidad económica y protección a la familia consagrados, respectivamente, en los artículos 31.1 y 39.1 del texto constitucional.

El Tribunal Constitucional, por su parte, responde a tales observaciones indicando que, en la regulación vigente, la amplitud del concepto de rendimientos del trabajo permite reconducir sin dificultades al mismo, cuando menos, una buena parte de las percepciones consideradas, señalando además, a nuestro modo de ver con acierto, que, en cualquier caso, la posibilidad de calificar o no las mismas como rendimientos del trabajo carece de relevancia constitucional. Para sostener esto último, el Tribunal pone de relieve cómo «la Ley 18/1991 parte de un concepto amplio de renta, dentro del cual se incluye no sólo los rendimientos, y entre ellos los del trabajo, sino también los incrementos de patrimonio», concluyendo que, «si se admitiera como hipótesis que las ayudas o subsidios familiares no son, propiamente, rendimientos del trabajo, tales ayudas o subsidios no dejarían de tener la consideración de renta sujeta (...)» (FJ 7), afirmación ésta que se podría aplicar igualmente a las becas [así, en el FJ 8.A)].

Como hemos dicho, compartimos el criterio del Alto Tribunal en lo que se refiere a la irrelevancia constitucional de la calificación de las percepciones como rendimientos del trabajo. Opinamos que la cuestión decisiva, en orden a

determinar si el precepto impugnado se ajusta o no a la Constitución, consiste en dilucidar si los conceptos gravados pueden o no poner de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación como renta. Y entendemos que tal posibilidad debe ser aceptada, en cuanto tales becas y ayudas no tienen propiamente carácter indemnizatorio y permiten a sus perceptores disponer, en mayor o menor medida, de bienes y servicios. Naturalmente, para admitir que su gravamen no contraviene el principio de capacidad económica es necesario reparar en el hecho de que, como se indica en la sentencia, la tributación no se produce al margen de ciertas exigencias elementales derivadas de aquel principio. Debe tenerse en cuenta, particularmente, que el mínimo exento y las deducciones personales y familiares, mecanismos generales orientados a exonerar de gravamen toda renta cuyo volumen no exceda de un importe mínimo —denominado usualmente «mínimo de subsistencia»—, actúan sin peculiaridades respecto de los perceptores de estas becas y ayudas. En definitiva, si lo que se alega es que los perceptores de éstas últimas tienen la condición de tales precisamente porque carecen de capacidad económica, debe sostenerse la misma carencia en quienes no las perciben pero obtienen rentas de otra naturaleza y en idéntica cuantía. Ahora bien, es preciso tener presente que, para paliar los posibles efectos negativos que, desde el punto de vista del principio de capacidad económica, podría traer consigo el sometimiento a gravamen de tales rentas, la ley prevé la existencia de un mínimo exento. Se podrá, todo lo más, promover la elevación de la cuantía del citado mínimo, pero ello afectaría a otros preceptos de la ley, y no, desde luego, al artículo 25.b).

En lo tocante a la posible violación, por parte de este último precepto, del principio de protección a la familia, el Tribunal niega tal circunstancia con argumentos breves pero a nuestro juicio precisos, afirmando que, del artículo 39.1 de la Constitución, «puede deducirse el deber general a cargo de los poderes públicos de arbitrar las medidas que den lugar a una mayor protección de la familia», pero no «que la expresada protección deba realizarse necesariamente a través de medidas de una determinada naturaleza; en concreto, la protección a la familia reconocida por el artículo 39.1 CE puede entenderse satisfecha con la existencia de las ayudas y subsidios familiares y no exige, necesariamente, que las rentas queden exentas de tributación» (FJ 7, *in fine*).

En este punto hemos de mostrar nuestro total acuerdo con el criterio de la sentencia. En efecto, precisamente porque la beca o el subsidio existe como medida protectora es posible plantear su sometimiento a gravamen. La familia no estaría, por ejemplo, más protegida si percibiera una beca o un subsidio familiar exento, pero menguado en un importe equivalente a la carga tributaria que en la actualidad debe soportar por su percepción. Lo importante, desde el punto de vista del principio considerado, es ponderar si, una vez satisfecho el impuesto, la cuantía de la beca o el subsidio es o no la adecuada —y hay que reconocer que en este terreno siempre queda la sensación de que puede mejorarse el nivel de la protección—. Pero el resultado de cualquier reflexión de esta índole ha de referirse al sistema de protección globalmente considerado, y no a una medida aislada, como puede ser el sometimiento a tributación de estas rentas.

*El principio de igualdad y la exención de ciertas becas públicas.* La última cuestión abordada en la sentencia es la posible inconstitucionalidad del artículo 25.b) de la Ley del IRPF, en relación con el artículo 9.j) de la misma norma, en cuanto este último declara la exención de ciertas becas públicas —calificadas por aquél como rendimientos del trabajo—, no disponiéndose la misma medida respecto de las becas privadas.

La sentencia comienza por enfocar el problema, señalando que la cuestión a considerar es la posible desigualdad que se produciría entre las becas públicas declaradas exentas —pues no todas están— y las becas privadas que reúnan requisitos idénticos a los exigidos por la Ley para reconocer la aludida exención. Después de sintetizar su doctrina precedente acerca del principio de igualdad, el Alto Tribunal justifica la exención establecida en el artículo 9.j), afirmando que «es evidente que los poderes públicos deben establecer un programa de ayudas al estudio que garantice a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación», pudiéndose incluir en dicho programa «no sólo prestaciones económicas en forma de becas, sino también, dentro de los límites señalados por los principios de justicia material (...), la exención de tales becas en el IRPF» [FJ 8.B)]. Acto seguido, para sostener la legitimidad del régimen vigente, el Tribunal acoge como válidas las alegaciones del Abogado del Estado, quien señalaba que «el fundamento objetivo y razonable del diferente régimen tributario de las becas radica en que mientras las becas públicas están sujetas a un estricto régimen jurídico (...), las becas privadas quedan al arbitrio de quien las establece (...)». Al hilo de estas consideraciones, el Tribunal Constitucional pone de relieve la escasez de recursos económicos de los ciudadanos a quienes se destinan las becas públicas, así como los estrictos requisitos que han de observarse para su reconocimiento y la posibilidad general de acceso a las mismas, haciendo hincapié de igual modo en la fiscalización que recae sobre los actos administrativos dictados en desarrollo del procedimiento de concesión.

En nuestra opinión, la falta de concurrencia, en la convocatoria de becas privadas, del requisito de generalidad, así como de las garantías procedimentales aludidas por el Tribunal, constituiría, ciertamente, fundamento razonable y bastante para dispensarles un distinto trato legal. Sin embargo, esto no impediría la constatación de un trato desigual más difícilmente justificable cuando en la concesión de las becas privadas estuviesen presentes aquellas garantías y las condiciones de su convocatoria fueran similares a las de las becas públicas. El propio Tribunal reconoce este hecho en el último párrafo del Fundamento jurídico octavo. El voto particular del señor GABALDÓN va más allá, y en él se sostiene que el precepto impugnado, para salvar su inconstitucionalidad, «debió establecer una radical paridad que comprendiera las becas privadas de iguales fines y condicionamientos que las de carácter público». En resumen, quizá no estaría de más que el legislador estableciera la exención de aquellas becas privadas cuya convocatoria y procedimiento de concesión estén sometidos a ciertos requisitos, extremo éste cuya efectividad podría fiscalizarse, por ejemplo, sometiendo la declaración de la exención al reconocimiento administrativo previo.

## VII. UNA CONSIDERACION FINAL

Resta para concluir expresar que, aunque coincidamos con algunas de las soluciones ofrecidas en la sentencia, en líneas generales no podemos mostrarnos de acuerdo con la doctrina sentada en ella. La impresión general que nos queda, tras una lectura detenida de su texto, no es ciertamente de satisfacción. Y el motivo que nos lleva a manifestarnos de este modo no es sólo el desacuerdo con algunas de las consecuencias que derivan del discurso del Tribunal Constitucional. Echamos en falta, sobre todo en ciertos momentos, el empleo de un mayor rigor a la hora de dibujar el alcance de los principios constitucionales en juego, tarea respecto de la cual el Tribunal se inhibe en más de una ocasión, utilizando argumentos insuficientes, cuando no forzados, para justificar sus conclusiones. Es de esperar que en futuros pronunciamientos el Alto Tribunal haga uso de fundamentos más sólidos, aclarando, en particular, su concepción acerca del significado del principio de capacidad económica, cuestión trascendental cuyo tratamiento en la presente sentencia consideramos que resulta especialmente decepcionante.