



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Gabinete del Presidente

Oficina de Prensa

## **NOTA INFORMATIVA Nº 48/2023**

### **EL PLENO DEL TC RESUELVE QUE EL PRINCIPIO DE CAPACIDAD ECONÓMICA NO IMPONE AL LEGISLADOR LA OBLIGACIÓN DE TENER EN CUENTA LA INFLACIÓN PARA CALCULAR LAS GANANCIAS INMOBILIARIAS EN EL IRPF**

El Pleno del Tribunal Constitucional ha desestimado la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, sobre el apartado 21 del artículo primero de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica, entre otras normas, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF.

La cuestión planteaba la duda de si el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE exige que la ley tenga en cuenta la inflación para determinar el importe de las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de inmuebles, de modo que no se graven plusvalías puramente nominales. En el caso que da origen a la cuestión, la Agencia Estatal de Administración Tributaria había exigido el IRPF sobre la ganancia inmobiliaria aflorada en la transmisión de un inmueble adquirido en 1995 y enajenado en 2016, sin actualizar el valor de adquisición con arreglo a la evolución del índice de precios entre ambos años. Con ello aplicaba la redacción del art. 35.2 de la Ley del IRPF dada por la Ley 26/2014, que suprimió los coeficientes de actualización del valor de adquisición de los inmuebles vigentes hasta ese momento.

La sentencia parte de que lo planteado es un supuesto de inconstitucionalidad por omisión, que sólo puede entenderse producida cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de dictar determinadas normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace. A continuación, recuerda la doctrina constitucional sobre el principio de capacidad económica, que se ha revitalizado recientemente en la STC 182/2021, por la que se declaró inconstitucional el sistema de cálculo de la base imponible del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (plusvalía municipal). Dicho principio no solo exige que todo tributo recaiga sobre un presupuesto de hecho revelador de capacidad económica, sino que, además, demanda que la obligación tributaria se cuantifique conforme a ella. Ahora bien, en este segundo aspecto el legislador dispone de un amplio margen de libertad para concretar la cuantía del tributo, conforme a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

La supresión de los coeficientes de actualización para los inmuebles en 2014 se fundamentó en que las ganancias inmobiliarias eran la única partida del IRPF que tenía en cuenta la evolución de los precios, sin que este tratamiento singularizado estuviera justificado. Así lo puso de manifiesto el Informe del comité de expertos para la reforma del sistema tributario elaborado en febrero de 2014, unos meses antes de la reforma examinada.

En relación con los ajustes por inflación, el TC ya desestimó en un precedente, referido al impuesto sobre la plusvalía municipal, que este debiera calcularse en todo caso teniendo en cuenta la inflación. En aquel caso aseguró que el principio nominalista es coherente con el orden constitucional y que solo en “situaciones extremas” de inflación “especialmente aguda” sería exigible al legislador actuar para evitar que la erosión inflacionaria afecte negativamente al principio de capacidad económica. El Tribunal considera que la situación económica previa y posterior a la reforma de 2014, con una inflación media del 2,37 por 100 anual para el periodo 2004-2014 y del 1,80 por 100 anual para el periodo 2014-2023, se halla muy lejos de poder calificarse como “extrema” o “especialmente aguda”.

Asimismo, subraya que la norma enjuiciada no puede analizarse de forma aislada, sino en conjunto con el resto de las disposiciones del IRPF, que ya dispensan un tratamiento preferencial a las ganancias inmobiliarias frente a otras rentas, ya que tributan a tipos inferiores a las rentas salariales o empresariales y además gozan de determinadas exenciones cuando provienen de la vivienda habitual.

Reflejo del amplio margen que ha de reconocerse al legislador en este ámbito es que las sucesivas regulaciones del IRPF han tomado opciones muy dispares sobre el ajuste por inflación, aplicándolo a todas, alguna o ninguna de las ganancias patrimoniales, según las épocas. Y la misma conclusión se obtiene del análisis del IRPF en los demás territorios con autonomía en este extremo. Mientras que en el País Vasco se sigue aplicando el ajuste por inflación, tanto para los inmuebles como para el resto de los elementos patrimoniales, en Navarra no se prevé para ninguno, al igual que en el territorio común desde la citada Ley 26/2014.

La sentencia concluye que del principio de capacidad económica no cabe inferir una obligación para el legislador de prever, siempre y en todo caso, la actualización del valor de adquisición de los inmuebles, singularizando las ganancias inmobiliarias mediante un específico ajuste a la inflación que no se aplica a ningún otro elemento del IRPF, ni en otros tributos que gravan también los incrementos patrimoniales, como la plusvalía municipal o el impuesto sobre sociedades. Se trata de una legítima opción de la que se podrá discrepar desde un punto de vista de oportunidad política o legislativa, pero que no supone un caso de inconstitucionalidad por omisión.

La sentencia cuenta con los votos particulares de los magistrados Ricardo Enríquez Sancho y Enrique Arnaldo Alcubilla. Consideran que la reforma operada por la Ley 26/2014 en el cálculo de las ganancias patrimoniales en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, ha provocado que la mera diferencia entre el valor de un bien al momento de la adquisición y al de la transmisión revele una capacidad económica susceptible de imposición, desconociéndose la erosión que la tiranía del paso del tiempo (inflación) genera sobre las ganancias puramente monetarias hasta el punto que bien pueden no haberse producido realmente, bien pueden haberlo hecho pero por una cuantía inferior a la nominalmente manifestada. De este modo estiman que, con esa reforma, lejos de someterse a gravamen una verdadera capacidad económica se estaría haciendo tributar a los ciudadanos por manifestaciones de riqueza total o parcialmente inexistentes, en abierta contradicción tanto con el principio de capacidad económica como con el sistema tributario justo a los que hace referencia el art. 31.1 CE. A su juicio, no solo la tributación soportada en territorio común se materializa, una vez más, de una forma mucho más gravosa que en los territorios históricos de la Comunidad Autónoma vasca, sino que se coloca al margen de las tendencias actuales en los países de la OCDE, en general, y de los de nuestro entorno, en particular (como, por ejemplo, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo o Portugal).

Los magistrados discrepantes subrayan que la sentencia aprobada por la mayoría justifica su decisión en las dos siguientes ideas: de un lado, en que la corrección de las consecuencias de la inflación sobre las ganancias patrimoniales sometidas a tributación no se corresponde con una exigencia constitucional, respondiendo a una mera “decisión del legislador”; de otro, en que la supresión de la actualización de valores que estaba prevista exclusivamente para los bienes inmuebles “elimina un factor de desigualdad entre fuentes de renta”. Opinan, sin embargo, que lo primero es tanto como consagrar constitucionalmente el “principio nominalista” como un elemento rector del sistema tributario, otorgando un “cheque en blanco” al legislador para el gravamen de rentas ficticias; y lo segundo implica salvar la denunciada inconstitucionalidad de la norma socializando su ilicitud pues, en lugar de imponerse la necesidad de corregir los efectos nocivos de la inflación (no en cualquier fuente de renta como, por ejemplo, las generadas anualmente, sino exclusivamente de aquellas que se hayan visto afectadas de manera especial por el transcurso de dilatados periodos de tiempo), se suprime la única existente, consagrándose así una suerte de “igualdad en la inconstitucionalidad”.

Madrid, 7 de junio de 2023