

¿Es posible la exención por minusvalía en el IVTM de camiones o motocicletas?

Pedro PADILLA RUIZ

*Doctor en Derecho. Abogado
T.A.G., Jefe de Gestión Tributaria
Ayuntamiento de Manzanares*

El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 24, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 30 Dic. 2016 al 14 Ene. 2017, Ref. 2796/2016, pág. 2796, Editorial **Wolters Kluwer**

Normativa comentada
Comentarios

I. El estado de la cuestión

Quienes aplicamos el Derecho (tributario en este caso) en la Administración local, solemos estar acostumbrados a la rutina de consultas, solicitudes, recursos, etc. por parte de los ciudadanos, que se repiten con casi idénticos parámetros día tras día, y que resolvemos de manera más o menos mecánica, con pequeñas variaciones según el caso concreto. Conocemos los instrumentos con los que trabajamos y quizás damos por sentadas algunas cuestiones que nos parecen obvias. Sin embargo, en ocasiones nos llega algún contribuyente que de manera inocente (¿?) nos sorprende al preguntar si es posible tal o cual beneficio fiscal, pero aportando alguna peculiaridad, algún matiz hasta entonces insospechado que nos sorprende sobremanera por la novedad y porque no se nos había ocurrido su posibilidad, dados los márgenes técnicos en que habitualmente nos movemos y a los que estamos acostumbrados.

Ese fue el caso que me llevó a escribir esta reflexión. Una señora pregunta si es posible la exención por minusvalía para su marido y a favor de un camión. La respuesta del funcionario que la atendió fue negativa; y ésta sería la respuesta que daríamos —en principio— todos nosotros por una mera cuestión de pura lógica en la aplicación y razón de ser de este beneficio fiscal, que trata de favorecer (al menos en teoría e inicialmente) el transporte del minusválido, pero no de cualquier manera ni por cualquier medio. O quizás sí. Por tanto, **la hipótesis de partida** de este estudio **sería saber si es posible aplicar la exención por**

minusvalía en el IVTM a favor de otros vehículos que no fuesen exclusivamente turismos.

Más allá de consideraciones pragmáticas, conviene recordar previamente el tenor del art. 93.1.e de la Ley de Haciendas Locales (LA LEY 362/2004), que en su redacción actual no establece realmente la clase de vehículo sobre el que se aplica el beneficio fiscal, al disponer que estarán exentos:

«Los vehículos para personas de movilidad reducida a que se refiere el apartado A del anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre (LA LEY 340/1999).

Asimismo, están exentos los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Esta exención se aplicará en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte.

Las exenciones previstas en los dos párrafos anteriores no resultarán aplicables a los sujetos pasivos beneficiarios de ellas por más de un vehículo simultáneamente.

A efectos de lo dispuesto en este párrafo, se considerarán personas con minusvalía quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 por ciento.»

El art. 93.1.e TRLRHL no establece realmente la clase de vehículo sobre el que se aplica el beneficio fiscal

Decimos en su actual redacción porque los primeros textos que regulaban esta exención especificaban que se trataba de determinados vehículos, originalmente sólo aplicable a los coches de minusválidos (hoy vehículos para personas con movilidad reducida) (1) , definidos en función de su tara y velocidad máxima en el punto 20 del Anexo I del Real Decreto

Legislativo 339/1990, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LA LEY 752/1990). Y más adelante, con la reforma operada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre (LA LEY 4234/1996), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, añadiendo ya el concepto genérico de *vehículos*, si bien limitándolos por potencia fiscal.

Actualmente el precepto no plantearía muchas dudas respecto a su primer párrafo, pues el concepto de vehículos para personas con movilidad reducida se encuentra definido, como hemos visto, en la normativa de tráfico. Los posibles problemas interpretativos que se nos plantean, y en los que quiero centrar esta reflexión, derivan de la cláusula establecida en el párrafo segundo del actual art. 93 al referirse a la exención a favor de los vehículos matriculados a nombre de minusválidos, y que no limita ya por potencia ni velocidad.

II. Reflexión sobre la interpretación del art. 93 de la Ley de Haciendas Locales

Pues bien, como sabemos, el actual art. 93.1.e (LA LEY 362/2004) de la citada norma sólo se refiere al concepto *vehículos*, que la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial define como «aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se refiere el art. 2 de La Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a Motor y Seguridad Vial» (Anexo I, punto 4), lo cual es ya de por sí abarcar una gran cantidad de estos aparatos, desde ciclomotores hasta grandes camiones.

Y es, precisamente, la falta de concreción del art. 93 de La Ley de Haciendas Locales la que puede llevarnos a confusión sobre el tipo de vehículos al que se refiere la exención. Bien es cierto, como indicábamos al comienzo, que la razón debería permitirnos considerar que los vehículos que pueden beneficiarse de tal exención son los turismos, en su más amplia acepción actual, como vehículos de uso particular destinados al transporte de personas (2) . Hasta aquí lo que ha venido siendo habitual y lo que consideramos normal, pero si nos fijamos en las definiciones que ofrece la Ley de Tráfico (3) , nada impediría que se incluyeran dentro de lo «normal» otros vehículos.

Por su parte, de la revisión de los trabajos parlamentarios que llevaron a la aprobación de

Ley 51/2002, de 27 de diciembre (LA LEY 1795/2002), de reforma de la Ley 39/1988 (LA LEY 2414/1988), en la que se introdujo el texto actual del precepto debatido, no consta una justificación directa de la eliminación de los límites impuestos anteriormente para conceder la exención, salvo la única referencia en la exposición de motivos de la norma aduciendo que se produjo por recomendación del Defensor del Pueblo, reflejada en su Informe anual de 2001, y que se debió a las quejas y solicitudes que recibió en tal sentido por ciudadanos con un grado tal de minusvalía que les impedía conducir el vehículo.

La exención tiene su razón de ser en el transporte del minusválido

En fin, para poder encontrar una respuesta plausible a la cuestión planteada conviene volver la vista atrás y recordar la razón de ser de la exención, debiendo partir de los primeros textos legales y considerar que se basaba en la reducción de costes económicos a la persona minusválida a la hora de trasladarse en vehículo. En efecto, se trataba de reducir en algún modo las cargas inherentes a la adquisición o adaptación de ciertos vehículos para trasladarlos. Es, por tanto, este último elemento objetivo (el transporte del minusválido) el que constituiría el punto central, como sustrato del que deriva la exención, y que hemos de tener en cuenta para entender su alcance y las posibles interpretaciones en relación a la cuestión que estamos planteando.

Alguna reminiscencia de esta lógica inicial de la exención queda en el segundo párrafo del art. 93.1.e (LA LEY 362/2004) *in fine*, al establecer como requisitos que el vehículos sea conducido por el beneficiario o se utilice para su transporte.

Dicho esto, nuevamente el sentido común nos lleva a pensar que un minusválido necesitará —en su caso— un vehículo en el que pueda trasladarse con cierta comodidad y que el mejor y más habitual tipo será un turismo, que como hemos visto está diseñado específicamente para el transporte de personas, o incluso un cuatriciclo ligero, que por su definición y límites de peso (inferior a 350 Kg.) y velocidad (hasta 45 Km/h) se acerca más a los antiguos requisitos que exigía la exención. Nada nos induce a pensar que se pueda transportar a una persona con alguna discapacidad en una motocicleta, o incluso en un autobús, por ejemplo; en la primera por la obvia dificultad inherente a su manejo y al equilibrio que requiere (4) , y en el segundo porque si bien también sirve para el transporte de personas, se utiliza más bien con un carácter profesional.

Podemos deducir de este correlato que si **la exención tiene su razón de ser en el transporte del minusválido quedarán excluidos aquellos vehículos que no estén específicamente contruidos con destino al transporte de personas**, como un tractor, un furgón o un camión.

Sin embargo, hemos de tener en cuenta dos aspectos que hacen dudar de esta deducción. Por una parte, por el término general *vehículos* que utiliza la Ley, más teniendo en cuenta que se eliminaron las limitaciones de potencia, tara o velocidad, lo que nos lleva a considerar que el legislador, siguiendo la recomendación del Defensor del Pueblo, quiso ampliar el abanico de los medios de transporte a los que se aplicaba la exención y no limitar el tipo de vehículos, como decimos, ni por clase ni por características. De otro modo habría sido más fácil utilizar cualquiera de los conceptos que define la propia normativa sobre tráfico y especificar el tipo de vehículo objeto de la exención. Así pues, desde este punto de vista nada haría pensar que no se debiera aplicar ésta sólo a los turismos u otros vehículos de transporte de personas.

Y por otra parte, porque el art. 93 de la Ley de Haciendas Locales añade que junto a los vehículos que se destinen al transporte del minusválido también estarán exentos los conducidos por ellos, con lo cual se abre más aún el marco de aplicación, pues si consideramos en sus justos términos este requisito, en puridad cualquier vehículo puede ser conducido por aquel, al menos a priori y siempre teniendo en cuenta su capacidad física y legal para ello (5) . No quedaría así más remedio que admitir la posibilidad de la exención para cualquier clase de vehículo.

III. ¿Aplicamos la lógica y el espíritu de la norma o aplicamos su literalidad?

Aquí se encuentra el meollo de la cuestión. Parece quedar claro el espíritu de la Ley al establecer en su redacción originaria la exención. Sin embargo, dicho espíritu habría quedado desvirtuado por la vigente letra de la norma al haber eliminado límites objetivos en cuanto al tipo de vehículo al que se aplica. También hemos de tener en cuenta que en principio la misión del funcionario (o empleado público, como prefieran) no es interpretar la ley sino aplicarla. Pero no es menos cierto que, dadas las dificultades que en ocasiones como ésta presentan las normas para ser aplicadas correctamente, gracias a una técnica legislativa que deja mucho que desear, **se hace necesario cierto grado de esfuerzo interpretativo por nuestra parte si queremos resolver las necesidades o solicitudes de los ciudadanos atendiendo al mismo tiempo al interés general.**

No hay Jurisprudencia al respecto y casi toda ella, al tratar la exención, se centra en los requisitos subjetivos del grado de minusvalía

Por parte de quienes se dedican legalmente a interpretar las normas, esto es, los Juzgados y Tribunales, no hay Jurisprudencia al respecto y casi toda ella, al tratar la exención, se centra en los requisitos subjetivos del grado de minusvalía y cómo acreditarlo, cuestiones que plantean, por otra parte, bastante casuística. No obstante, podemos apoyarnos en algunas resoluciones judiciales para justificar la dificultad de establecer límites o requisitos «ex novo», no previstos en la Ley

(y que por tanto vulnerarían el principio de reserva de ley establecido en nuestro ámbito en el art. 8 de la Ley 58/2003, General Tributaria (LA LEY 1914/2003)) a los requisitos legales de la exención que restrinjan el destino del vehículo, y que apoyarían una respuesta positiva a la hipótesis que lanzábamos. En este sentido, recordemos la Sentencia núm. 471/2011, de 2 junio de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (6) , que anulaba la exigencia por parte una ordenanza fiscal de que el minusválido acreditase que no podía utilizar el transporte público, al imponerse con ello una limitación no prevista en la ley, como quedó dicho.

Tampoco encontramos nada al respecto en las consultas de la Dirección General de Tributos.

No obstante, a favor de la restricción del tipo de vehículos beneficiarios podríamos apoyarnos en el art. 93.2 (LA LEY 362/2004) segundo párrafo de la Ley de Haciendas locales, que establece la obligación por parte de los solicitantes de la exención de justificar el destino del vehículo en los términos que determine el ayuntamiento, lo que permitiría a éste —en principio— acotar la cuestión, si bien teniendo en cuenta nuevamente la imposibilidad de ampliar los requisitos, como también dejó clara la Sentencia núm. 37/2011 de 24 enero de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (7) .

A pesar de esta previsión legal no podemos decir que se resuelva la hipótesis planteada, pues la justificación del destino del vehículo no supone, *per sé*, que se limite el tipo de vehículo a utilizar. Es más, suponiendo que se pueda justificar que el vehículo se destina, en efecto, a transportar al minusválido (cuestión también controvertida), ¿quiere esto decir que sólo se pueda conceder la exención para determinado tipo de vehículos? De ser afirmativa la respuesta nos encontraríamos nuevamente ante el límite de la reserva de ley, pues el art. 93.1.e (LA LEY 362/2004) no limita, insistimos, la clase de vehículo a utilizar y en principio, cualquiera podría ser utilizado para transportar al minusválido.

Hemos de tener en cuenta también una cuestión muy importante en la configuración de este beneficio fiscal, y es el elemento subjetivo, esto es, el grado de minusvalía, pues si originariamente se exigía una clara limitación de la movilidad del beneficiario, lo que justificaba la ya mencionada adquisición de un vehículo especial o su adaptación, el hecho de que ahora se requiera solamente un 33% de minusvalía sin más, en la práctica no significa necesariamente un impedimento físico que exija destinar un vehículo al traslado del minusválido más allá de las necesidades habituales de transporte de cualquier persona. Y este es uno de los problemas al que nos enfrentamos en nuestras Administraciones, el

abuso por parte de quienes, teniendo ese grado de minusvalía, ni tienen problema alguno de movilidad ni necesitan realmente trasladarse o ser trasladados, sin contar con la frecuente adquisición de vehículos a nombre de menores o de familiares minusválidos con el único propósito de no pagar impuestos (que es, en suma, en lo que ha venido derivando en no pocos casos esta exención).

Cabe la posibilidad de que el minusválido se dedique profesionalmente al transporte de mercancías o conduzca un autobús u otro vehículo

Y aunque se justifique el destino del vehículo, puesto que cualquiera de ellos sirve para el transporte (si es de personas, con todas las bendiciones, y si es de mercancías también puede ser conducido por el minusválido y encajaría en el requisito de que sea, precisamente, conducido por él) y no exigiéndose por la ley que dicho transporte sea para un determinado fin, nada obsta para que se aplique la exención incluso a un camión o motocicleta.

No perdamos de vista que cabe la posibilidad de que el minusválido se dedique profesionalmente al transporte de mercancías o conduzca un autobús u otro vehículo, que sea el único que tiene y que lo use también, pues, para un fin particular. ¿Con base en qué criterio le denegamos la exención, porque no se trata de un vehículo de los que habitualmente consideramos de transporte de personas? ¿Qué nos hace pensar que esa persona no tendría derecho a la exención por la simple circunstancia de no disponer de un turismo o incluso de un cuatriciclo ligero, por ejemplo?

IV. Conclusiones

Por tanto, si nos atenemos a estas consideraciones legales, que se resumen en que el legislador ha eliminado expresamente las limitaciones históricas a la clase de vehículos beneficiarios de la exención, en la aplicación del principio de reserva de ley y la correlativa prohibición de que la Administración extienda los límites que impone la norma, **no parecen existir condicionamientos jurídicos al tipo de vehículo que puede beneficiarse de la exención**, lo que nos lleva a la cuestión de la necesidad, reclamada por muchos ayuntamientos, de que se acoten estas situaciones de una vez por todas y no sólo no se den alas a la picaresca sino que se devuelva la razón de ser a la exención por minusvalía, lo que llevaría a revisar de nuevo los límites técnicos que deberían tener (en potencia y/o velocidad) dichos vehículos, o bien especificar el tipo de vehículo al que se aplicaría la exención.

Realmente, la conclusión que se extrae no parece muy coherente con lo que trata de ser este beneficio fiscal, pero hemos de tener en cuenta que se ha obtenido a partir de una lectura estrictamente jurídica de los preceptos afectados. No obstante, a falta de pronunciamientos judiciales o de la Dirección General de Tributos que aclaren la cuestión, en la práctica seguirá siendo plausible y conveniente guiarnos por el verdadero espíritu de esta institución y limitar los vehículos que pueden beneficiarse, aplicando nuestro leal saber y entender en beneficio del interés público e incluso para limitar ciertos abusos de algunos ciudadanos.

- (1) Sobre los antecedentes de la exención y los requisitos para obtenerla puede leerse mi artículo «Requisitos de la exención por minusvalía en el IVTM: la imaginación al poder» en esta misma Revista, N^o 8, Quincena del 30 Abr. al 14 May. 2009, Ref. 1157/2009, pág. 1157.
- (2) El Anexo I, punto 22 define un turismo como «Automóvil destinado al transporte de personas que tenga, por lo menos, cuatro ruedas y que tenga, además del asiento del conductor, ocho plazas como máximo».
- (3) Y también el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre (LA LEY 340/1999), por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, en su Anexo II.
- (4) Si bien, rizando el rizo, podríamos pensar en un ciclomotor de tres ruedas o una motocicleta con sidecar, que sí permitirían limitar —en cierta medida— esas dificultades.

(5) Nos referimos a los casos en que la minusvalía no impide la conducción, así como a aquellos en que, además, el minusválido tiene permiso de conducir.

(6) Repertorio de Jurisprudencia de El Consultor nº 15008/2011, F.J. Segundo.

(7) Repertorio de Jurisprudencia de El Consultor nº 12/2010, F.J. Primero.
