

El papel del sistema de valoración catastral en la acción urbanizadora

M.^a José LLOMBART BOSCH

Directora General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

RESUMEN: El papel que el sistema de valoración catastral juega en la acción urbanizadora no puede olvidar la necesaria referencia que ha de tener el mismo respecto al valor real de mercado de los inmuebles. Basar el valor catastral en el valor deseable del suelo, en lugar de en su valor real, pondría en grave riesgo el actual esquema que define la tributación inmobiliaria, tanto a nivel estatal, como autonómico y local. Ello no obsta, sin embargo, para que el sistema de valoración catastral asuma, con la mayor celeridad posible, las variaciones que experimente dicho valor en el mercado del suelo.

La Comisión de Expertos sobre Urbanismo, al plantearse como meta la reducción del precio del suelo destinado a la edificación, introduce el debate sobre el papel que debe asumir la fiscalidad en la búsqueda de dicho objetivo. Así, junto a propuestas destinadas a sancionar las retenciones especulativas por la vía tributaria, al establecimiento de medidas fiscales para estimular la edificación, o al reforzamiento de aquellas figuras impositivas que permiten a la sociedad recuperar parte de las plusvalías generadas, la Comisión de Expertos introdujo el debate sobre los criterios conforme a los

cuales deben ser valorados los inmuebles a efectos catastrales. La importancia del criterio a adoptar al respecto quedaba fuera de toda duda, habida cuenta de la repercusión que dichos valores producen sobre las distintas figuras tributarias que gravan la propiedad inmobiliaria.

La opción de partida venía condicionada por el criterio establecido por la Comisión, y apoyada por la gran mayoría de sus miembros, en el sentido de que en los suelos urbanizables y en los urbanos que tienen un régimen análogo (suelos urbanos no urbanizados) los criterios de valoración que deben utilizarse podrán tener en cuenta la renta de posición, pero en ningún caso las

Recibido: 11-1-95.

componentes especulativas derivadas de posibles expectativas urbanísticas.

Desde este planteamiento, la Comisión de Expertos llega aún más allá en la definición de dicho valor, señalando que el precio de tales suelos no debería sobrepasar el que le correspondería como valor residual en la hipótesis de que estuviera calificado para viviendas de protección oficial de densidad media.

A partir de estas premisas, el papel que el sistema de valoración catastral debería asumir en este nuevo esquema parecía quedar condicionado por tal planteamiento. En una primera reflexión, no carente de lógica, algunos miembros de la Comisión llegaban a concluir que, al quedar identificado el valor de los suelos urbanizables y de los urbanos no urbanizados con el que les correspondería de estar calificados para viviendas de protección oficial de densidad media, el valor catastral debería asumir dichos valores en toda su intensidad. Al ser el valor catastral, como hemos dicho, referencia obligada en diversas figuras tributarias, el efecto que se produciría según estos miembros de la Comisión es que en ningún caso se reconocería por vía fiscal la componente especulativa del suelo, lo que permitiría a los gestores del planeamiento reforzar sus argumentos a la hora de valorar los terrenos destinados a la urbanización.

Algún miembro de la Comisión llegaba aún más allá, propugnando que los suelos urbanizados deberían tener un único valor administrativo que se aplicase a todos los efectos (expropiatorio, fiscal, etc.), señalando a este respecto que dicho valor quedaría fijado conjuntamente por los ayuntamientos y la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria para cada parcela en el momento de la aprobación del planeamiento general (1).

Es evidente que este tipo de propuesta supondría un cambio sustancial en los criterios que vienen siendo utilizados en el sistema de valoración catastral, que tiene como referencia el valor de mercado de los

inmuebles. En el nuevo esquema propugnado por la Comisión, no sería necesario conocer cuál es el precio de las transacciones realizadas, pues con la mera referencia actualizada al módulo de la vivienda de protección oficial, dicho valor catastral quedaría perfectamente definido.

LA NECESIDAD DE REFERENCIAR EL VALOR CATASTRAL AL VALOR DE MERCADO DE LOS INMUEBLES

El debate mencionado en las anteriores líneas no es más que una nueva puesta en escena de un viejo problema no resuelto en ninguno de los Ordenamientos jurídicos de los países de nuestro entorno; cómo conseguir un valor administrativo único de los inmuebles, aplicable a todas las facetas en las que incide la Administración.

Sin abandonar el camino que persigue la búsqueda de ese valor administrativo único, lo cierto es que la realidad presente no permite su aplicación en los términos deseados. En otro trabajo (2) ya tuve ocasión de referirme a esta cuestión, si bien desde una óptica más centrada en el análisis tributario que en el urbanístico. En cualquier caso, la postura que adoptamos es la misma respecto a esta faceta del problema; hemos de avanzar en la búsqueda del valor administrativo único, pero sin olvidar los objetivos que hoy debe atender el Catastro y los problemas que actualmente existen al respecto.

De todos estos problemas, el de mayor calado es sin duda la distinta postura que la normativa fiscal y la urbanística mantienen respecto al criterio conforme al cual se ha de abordar las valoraciones de los inmuebles. Así, mientras el urbanista mantiene que los valores utilizables nunca tendrán en cuenta componentes especulativos derivados de posibles expectativas, los que valoramos con arreglo a los precios de mercado asumimos que al menos una parte de dichas expectativas han de ser necesariamente incorporadas en el valor final. El resultado de

(1) En este sentido se manifiesta la adición propuesta por Antonio Serrano al párrafo 46 del documento de Recomendaciones de Avance Normativo y Políticas de Suelo, que no fue aceptada por la Comisión.

(2) «Catastro, valor catastral y colaboración interadministrativa». En el de *PALAU 14* (Revista Valenciana de Hacienda Pública), núm. 22.

ello serán valores diferentes, pero no necesariamente contrapuestos.

Desde la brevedad a la que obligan estas líneas, no podemos dejar de enunciar las principales causas que nos llevan a defender la necesidad de que el valor catastral se vincule al valor de mercado:

En primer lugar, resulta imprescindible para un país conocer la riqueza real de los bienes que lo forman. En lo que respecta a los bienes inmuebles, es el Catastro el encargado de dar a conocer su valor y demás circunstancias económicas, según se desprende de la vigente Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esta misión, que no es atendida ni por el Registro de la Propiedad ni por cualquier otro registro administrativo, quedaría gravemente desatendida de aceptarse como valor catastral cualquier otro valor que no partiera de la realidad del mercado.

En segundo lugar, no hemos de olvidar que el Catastro, sin menoscabar en absoluto su carácter censal, tiene encomendado un papel protagonista dentro del sistema de fiscalidad inmobiliaria vigente. En este sentido resulta imprescindible recordar que el objetivo principal que el sistema fiscal debe cumplir es el de ser cauce para regular el deber de los españoles al sostenimiento del gasto público, en los términos previstos en el artículo 31 de la Constitución, es decir, amparado en los principios de igualdad y progresividad. Si con dicho sistema se logran además otros fines como los propugnados por la Comisión de Expertos (reducción del precio del suelo, lucha contra la especulación, etc.), el sistema será obviamente más perfecto, pero ello no debe invitarnos a dejar de lado el objetivo principal antes señalado.

Admitir sin mayor reflexión el modelo hipotético de valoración catastral, basado en el valor administrativo fijado para las viviendas de protección oficial de densidad media, supondría, al menos en el momento actual, una grave amenaza al objetivo que el sistema de fiscalidad inmobiliaria debe atender, puesto que no solo llevaría a una más que presumible merma en los ingresos de las distintas administraciones públicas (especialmente los ayuntamientos), sino que incluso podría atentar contra los principios de progresividad (al otorgar un mismo valor a

inmuebles con valores de mercado sustancialmente diferenciados) y de igualdad (igualdad que no consiste, como es obvio, en dar a todos los inmuebles un valor idéntico o, al menos, muy similar).

Por último, y como tercer gran argumento que justifica la necesaria referenciación del valor catastral al de mercado, no hemos de olvidar el carácter de garantía jurídica del administrado que el Catastro viene cumpliendo. El valor catastral nunca ha llegado, no lo olvidemos, al valor de mercado propiamente dicho, sino que se sitúa siempre en un porcentaje por debajo de este. Ello nos permite afirmar que, en su actual concepción, ni el valor catastral sirve de apoyo a operaciones especulativas, ni es argumento para defender ante terceros valores basados en estas prácticas. La realidad viene demostrando que su misión es exactamente la contraria: el valor catastral fija el nivel mínimo sobre el cual se establecen en múltiples ocasiones las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. En este sentido es una auténtica garantía para ambas partes. Al referenciarse el valor catastral al de mercado, ciudadanos y administración saben que el segundo nunca podrá estar por debajo del primero, circunstancia esta que no necesariamente se produciría si dicho valor catastral se basase en un sistema que ignorase la mencionada realidad del mercado.

LA POSICIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE GESTIÓN CATASTRAL Y COOPERACIÓN TRIBUTARIA EN EL DEBATE DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO

En función de todo lo expuesto anteriormente, el papel que interesó desarrollar a la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria no pudo ser otro que llevar al ánimo de los miembros de la Comisión la necesidad de conjugar dos principios básicos: por un lado, dar los pasos adecuados para potenciar la deseable convergencia entre valores catastrales (y, por tanto, referenciados al mercado), y valores urbanísticos. Por otro

lado, garantizar que en dicho proceso no se producirían quiebras en el vigente sistema tributario que afectasen ni al actual nivel de ingresos de las haciendas públicas ni a los principios de equidad e igualdad que lo inspiran.

Ambos argumentos han quedado recogidos dentro del conjunto de Recomendaciones de Avance Normativo y Políticas de Suelo, redactadas como conclusión de los trabajos de la Comisión, si bien no con toda la intensidad que desde la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria hubiera sido deseable.

En relación al primero de los principios enunciados, los miembros de la Comisión coinciden en la necesidad de buscar una mayor proximidad entre los distintos sistemas de valoración utilizados por la Administración, con el fin de alcanzar ese valor único administrativo al que antes nos referíamos. Así, además de expresar como deseable la convergencia entre las valoraciones catastrales, urbanísticas y de mercado (párrafo final de la recomendación 48), se propugna el mantenimiento del sistema de valoración de los suelos no urbanizables de acuerdo con su valor inicial, que se determinará aplicando los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales de los terrenos de naturaleza rústica, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística (recomendación 44). Se mantiene así para este tipo de suelos el criterio vigente en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en su artículo 49, pero se da, a nuestro juicio, un paso atrás, al limitar esta posibilidad, exclusivamente, a los suelos no urbanizables, mientras que para los suelos urbanizables y urbanos no urbanizados se propugna, por la mayoría de los miembros de la Comisión, la referenciación del valor de los mismos al del suelo calificado para viviendas de protección oficial de densidad media, al que nos hemos referido reiteradamente.

Al desarrollarse esta idea surgiría un doble sistema de valoración de suelos aplicable al ámbito urbanístico: el basado en los criterios utilizados en la valoración catastral, para los suelos no urbanizables, y el valor fijado administrativamente sobre el valor de suelo calificado para viviendas de protección oficial

de densidad media, que sería utilizado para los suelos urbanizables y urbanos no urbanizados.

Se ha de indicar, a este respecto, que entre la mayoría de los miembros de la Comisión no prosperó la propuesta realizada, entre otros, por la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria en el sentido de que en los suelos urbanizables y en los urbanos no urbanizados el sistema de valoración administrativa partiera de los criterios de valoración catastral, que se basa en el valor de mercado. Se rompe así el consenso alcanzado en los últimos años entre este Centro Directivo y el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, y que había quedado plasmado, primero en la Ley 8/1990 de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y, posteriormente en el Real Decreto Legislativo 1/1992 que aprobó el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, consenso que permitió alcanzar notables avances en la convergencia de los diversos valores fijados por las distintas administraciones. Prueba de dicha convergencia es el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, que adaptó la normativa técnica de valoración catastral a las disposiciones del mencionado Texto Refundido.

Mayor unanimidad consiguió el segundo de los principios enunciados, en el sentido de que debe evitarse cualquier alteración del sistema fiscal vigente que provoque una minoración de la capacidad presupuestaria de los ayuntamientos. Esta idea se recoge en la recomendación 58 y, específicamente, en la 48, cuando señala como aconsejable «el mantenimiento de los actuales criterios de valoración catastral en los suelos urbanos no urbanizados y urbanizables de cara a asegurar la recuperación de parte de las plusvalías generadas en el sector y de evitar efectos no deseados de pérdida de información y recaudación respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana y de Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana». Se establece así el reconocimiento de la necesidad de una etapa de transición entre el modelo actual y el propugnado por la Comisión de Expertos.

En relación con esta última idea, y para concluir, llama la atención el tratamiento diferenciado que, desde la Comisión de Expertos, se propugna para las plusvalías generadas por la acción urbanística. Así, mientras que por un lado parece claro que en las valoraciones urbanísticas no debe tenerse en consideración las expectativas que puedan derivarse de futuros desarrollos del planeamiento, por otro se incita a las distintas administraciones públicas a potenciar las figuras tributarias especialmente destinadas a gravar estas plusvalías. Así, en la recomendación 57 se manifiesta la necesidad de que el Impuesto sobre el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana sea más directo y progresivo, recomendación que solo se entiende si se parte del reconocimiento de la existencia de dichas plusvalías, generadas en muchos casos mediante operaciones especulativas, especialmente en los terrenos sin edificar.

Desde este planteamiento no se alcanza a entender porqué la recuperación de dichas

plusvalías, o al menos de parte de las mismas, sólo puede arbitrarse mediante el Impuesto sobre el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y no mediante el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, cuando ambos se encuentran totalmente conectados entre sí. En este sentido no debe olvidarse que para el cálculo de la base imponible del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, la Ley Reguladora nos remite, en su artículo 108.3, al valor que tenga fijado dicho suelo a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, es decir, al valor catastral. Por tanto, cualquier medida destinada a dotar de un carácter más directo y progresivo a alguno de los dos impuestos exigirá un similar tratamiento para el otro, y contará con el apoyo de este Centro Directivo. De no ser así, resultaría evidente que se podría introducir un nuevo factor de desequilibrio en el sistema de tributación local, situación nunca deseada desde el papel que corresponde desarrollar a esta Dirección General.