



Valores urbanísticos y valores fiscales

Luis Enríquez de Salamanca

Evidentemente es un hecho patológico el de la gran diversidad de criterios valorativos que existen en nuestra legislación para la tasación del terreno. Así, en materia expropiatoria, la Ley de Expropiación Forzosa, determina en su art. 38-1 para los solares "el valor que tengan asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentado en un 10 por 100, en su defecto, el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial".

Para las fincas rústicas, el valor según el art. 39 L.E.F.:

"Se fijará por la media aritmética entre la cantidad resultante de capitalizar al interés legal la renta líquida de rústica aumentada en un 5 ó en un 10 por 100, según sea catastrada o amillarada, y el valor en venta actual de fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal o comarca."

No obstante, si la valoración practicada con arreglo a estas normas no da un resultado conforme con el valor real (valor en venta) se podrán aplicar los criterios estimativos que se juzguen más adecuados, según dispone el art. 43, apartado 1, L.E.F.

Si la expropiación es por razón de urbanismo, en tal caso los crite-

rios para la valoración de los terrenos, serán los de la Ley del Suelo (art. 85 L.S. y art. 1.º de la Ley de 21 de julio de 1962), cuya finalidad no es obtener el valor en venta, sino el valor objetivo aparte de los criterios de mercado, por lo que no cabe el aplicar el resorte del art. 43 L.E.F. También se aplicarán, en su caso, los Índices municipales de valoración de suelo, fijados según los criterios de la Ley del Suelo.

En materia fiscal la variedad es aún mayor, y si bien no tiene la trascendencia inmediata de la disparidad existente en materia expropiatoria, no cabe duda que tiene una gran influencia en el orden social y económico.

Para la contribución territorial, el art. 30 de la Ley de Reforma Tributaria exige la previa determinación del "valor básico" para cada polígono en que se divida cada término municipal. El valor de cada parcela, en concreto, se determinará aplicando al "valor básico" los coeficientes correctores según las circunstancias de cada parcela.

Para los Impuestos de Sucesiones, Transmisiones patrimoniales y Actos jurídicos Documentados, y sobre Aumento de valor de las fincas rústicas y urbanas, el art. 80 del Reglamento del Impuesto establecía diez medios de comprobación de valores,

y entre ellos los "Índices de precios medios de venta de fincas" o cartillas evaluatorias —O.M. de 10 de junio de 1957— (vid. arts. 156 a 163 de la Ley de Reforma Tributaria).

Para el Arbitrio municipal sobre solares sin edificar, el art. 500 L.R.L. determina como criterio el valor corriente en venta de la superficie tributable del solar.

Por último, para el Arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos, o "Plus Valía"; el criterio está establecido en los arts. 510 y ss. L.R.L. Es objeto del arbitrio el incremento que en un período determinado de tiempo experimenta el valor de los terrenos. El valor se determina por medio del Índice Municipal de Plus Valía que se aprueba cada tres años por el Ayuntamiento correspondiente.

No parece que pueda aceptarse, en buena lógica, una absoluta independencia entre los criterios que rijan las valoraciones fiscales y los que se apliquen en materia de expropiación y urbanismo.

En ambos casos se dan las siguientes circunstancias coincidentes:

1. Se trata de regular una relación entre las mismas personas: particular y Administración.

2. La relación es de carácter forzoso, al menos para una de las partes.

3. La valoración ha de basarse en criterios objetivos, prescindiendo de las apreciaciones subjetivas de los propios interesados.

4. Se pretende teóricamente un acercamiento al valor real de los bienes.

En tales circunstancias, carece de sentido que cualquiera de las partes interesadas puede sostener, frente a una misma persona, dos cifras distintas, pretendiendo que ambas constituyen, simultáneamente, el valor real de una misma cosa.

Sin embargo, no basta con establecer formalmente la conexión; es necesario, además, que los criterios valorativos que se acepten como únicos y excluyentes sean los que mejor satisfagan la pretensión de acercamiento al valor real de los bienes. Otra cosa sería consagrar la arbitrariedad y la injusticia.

Por esta razón la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 quebrantó la conexión, hasta entonces vigente, entre justiprecios y líquidos imponibles. Si éstos, como es notorio, en la gran mayoría de los casos no corresponden a una valoración real de los bienes, no pueden aceptarse como base para la determinación de un precio justo, porque antes debe sacrificarse la lógica que la justicia.

No obstante, puede y debe intentarse nuevamente la unificación de criterios, con objeto de restablecer la lógica del sistema, siempre que se haga por vías equitativas y realistas, ya que de lo contrario sólo se conseguiría un retroceso.

Para plantear adecuadamente el problema, partiendo de la situación actual, podemos sentar las siguientes premisas:

a) El valor fiscal se determina de una forma apriorística, tomando muchas veces como punto de partida la declaración del contribuyente, fuertemente interesado en mantener la tasación lo más baja posible. El resultado son unas valoraciones muy alejadas de la realidad, como la propia Administración reconoce y trata de contrarrestar forzando los tipos impositivos.

b) El justiprecio expropiatorio, por el contrario, es un precio contradictorio que se fija en último extremo por un órgano imparcial, es decir independiente de la relación en la que va a tener vigencia. El interés del particular es exactamente el contrario que en la valoración fiscal: mantener la tasación lo más elevada posible.

c) A diferencia del valor fiscal el justiprecio es mucho más flexible, porque no es apriorístico, sino que se fija en cada caso en el momento de producirse la expropiación, y su vigencia tiene una limitación temporal (dos años en la Ley de Expropiación Forzosa; 10 en la Ley del Suelo).

d) Todos los terrenos deben tener una valoración fiscal. En cambio sólo son objeto de justiprecio los afectados por una expropiación forzosa, excepto en el caso de los Índices municipales de valoración.

Esto supuesto, hay que tener presente que, si en la determinación del justo precio expropiatorio hay que salvar ante todo la justicia conmutativa (dar a cada uno lo suyo), no es menos importante, en la fijación del valor fiscal dejar a salvo la justicia distributiva (distribuir la carga tributaria entre todos los contribuyentes con arreglo a los mismos criterios generales). Es decir, que en la expropiación lo más importante es tratar de que el justiprecio se aproxime lo más posible, en su cuantía absoluta, al valor de la riqueza efectiva de que se priva al expropiado. En cambio, en la valoración fiscal la cifra absoluta en que se valoran los bienes es hasta cierto punto intrascendente, porque lo verdaderamente importante es que los criterios valorativos sean los mismos para todos los contribuyentes. Una valoración muy exacta, en cifra absoluta, es, desde el punto de vista fiscal, injusta o inadmisibles si no se aplica con criterio de generalidad a todos los contribuyentes, porque determina una distribución arbitraria de la carga fiscal.

En consecuencia, se debe rechazar, en principio, toda fórmula de co-

nexión que no se base en el cumplimiento de estas dos condiciones: fijación de precios justos, aproximados en la mayor medida posible al valor real de los bienes; y aplicación general, de dichos precios, a todos los bienes de la misma naturaleza que constituyan objeto de tributación.

No se puede pensar, por lo tanto, en retroceder al sistema de hacer depender los justiprecios expropiatorios de los valores fiscales, mientras no se tenga la certeza que estos últimos corresponden a una valoración justa y real, en cifras absolutas, lo cual es hoy, desgraciadamente, una aspiración todavía lejana.

Aunque se admitiera la elevación libre de los valores fiscales, a instancia de los interesados, el sistema sería igualmente inalcanzable por las siguientes razones:

1) Se perdería toda posibilidad de aplicar criterios objetivos de justiprecio, incluso los que forzosamente impone la Ley del Suelo, puesto que la determinación del mismo quedaría a merced de una de las partes, el contribuyente.

2) Se introduciría un elemento aleatorio en las valoraciones cuyas últimas consecuencias no pueden preverse. Pero que, en todo caso, desencadenaría un peligroso juego de especulación: el contribuyente que temiese ser expropiado jugaría a la alza y el que no a la baja. La Administración, lógicamente, jugaría en sentido inverso, tratando de sorprender a los contribuyentes que, por no esperar la expropiación, hicieran declaraciones más bajas. Esta situación, de todo punto insostenible, no parece que fuera evitable con tal sistema.

3) Finalmente, se producirían también inadmisibles injusticias relativas, dándose precios distintos por cosas iguales, según que sus respectivos propietarios hubiesen tenido o no la previsión de elegir y pagar contribuciones más altas.

Asimismo debe rechazarse, en las circunstancias actuales, cualquier representación fiscal de los justiprecios expropiatorios, toda vez que éstos, aunque sean valores más rea-

les que los utilizados en el campo tributario, carecen de la generalidad de aplicación indispensable para que pueda admitirse su virtualidad fiscal.

Sólo en caso de que los criterios valorativos de la expropiación se generalicen, apriorísticamente, a toda clase de bienes, con independencia de que hayan de ser expropiados o no, se podría aceptar la trascendencia fiscal de los mismos.

Se viene, pues, a la conclusión de que únicamente es aceptable, como fórmula de conexión entre justiprecios y valores fiscales, una solución de tipo catastral, semejante a la que se apuntó en el art. 101 de la Ley de Régimen del Suelo, que dispone la formación de índices municipales de valoración del suelo, sometidos a información pública y aprobados por las Comisiones Provinciales de Urbanismo, en todas las capitales de provincias y municipios de más de 50.000 habitantes.

Sin embargo, como decimos, en la Ley no hacía más que apuntarse el sistema. No se decía que tales índices pudiesen tener valor fiscal, ni siquiera en el ámbito de las Haciendas locales. Tampoco se determinaba

con claridad, en el estricto marco de las actuaciones urbanísticas, cuál hubiera de ser el alcance de los Índices de valoración, si han de entenderse como justiprecios expropiatorios prefijados e inatacables, cuando, en un caso concreto, la aplicación directa de los criterios valorativos de la Ley conduzca a un resultado distinto. Sin embargo, el art. 2 de la Ley de 21 de julio de 1962, con un criterio estrecho y conservador, limitó las posibilidades de los Índices municipales de valoración del suelo, al reducirlos tan sólo a la "consideración de justiprecio" en las expropiaciones por razón de urbanismo.

En todo caso resulta cada vez más evidente la necesidad de procurar por todos los medios la unificación entre Catastro, registros fiscales, índices municipales de valoración y justiprecios expropiatorios de los terrenos, sobre la base de aplicar con criterios uniformes los principios valorativos establecidos por la Ley de Régimen del Suelo, con carácter imperativo y general.

El sistema, en síntesis, podría articularse con arreglo al siguiente esquema:

1.º Tasación de todos los terrenos de acuerdo con su clasificación urbanística y con arreglo a las normas de valoración de la Ley del Suelo.

2.º Dicha tasación debería hacerse por la Administración y someterse a las garantías de información pública y posibilidad de impugnación mediante los recursos ordinarios.

3.º Una vez firmes, los valores así fijados serían inatacables, y se aplicarían a todos los efectos, tanto fiscales como urbanísticos, o expropiatorios, en el ámbito estatal o en el municipal.

4.º Tales valoraciones deberían ser sometidas a una revisión periódica, por ejemplo cada 3 años, con las mismas garantías que las previstas para su formación.

BIBLIOGRAFIA:

GONZALEZ PEREZ, J. "Comentarios a la Ley del Suelo" B.O.E. Madrid, 1968

MARTIN BLANCO, J. "La especulación del suelo en la problemática general urbanística" Revista Derecho Urbanístico, n.º 7, marzo-abril 1968.

RODRIGUEZ MORO, N. "En torno al problema de la especulación del suelo" Rev. Economía Financiera Española, MCMLXVI, n.º 13-14. Madrid.

Reseña de criterios jurisprudenciales

Planeamiento

De acuerdo con la clara doctrina del art. 44 de la Ley del Suelo, el Tribunal Supremo (S. 2-3-1971; A. 1.190), niega obligatoriedad a los Planes de ordenación urbana que se hallen en estado de elaboración, sin que hayan recibido aún la aprobación definitiva por parte de los órganos urbanísticos competentes, por lo que ese estado de pendencia o elaboración de una actuación de

planeamiento no puede impedir el otorgamiento de licencias de construcción con arreglo a la ordenación vigente, mientras las Corporaciones locales no hagan uso de la facultad de suspensión que les confiere el art. 22 de la Ley del Suelo, con los requisitos que en él se determinan.

Con este mismo criterio insiste, de manera más concreta, que no es necesaria la previa existencia de Plan parcial para el otorgamiento de li-

cencias, bastando con que el proyecto de edificación se ajuste a la normativa urbanística existente, en este caso al Plan general y a sus correspondientes Ordenanzas de edificación, para que sea procedente y haya de concederse la licencia habilitante de la construcción. Con ello parece confirmarse el hecho práctico, en casi todos los municipios, de la vigencia de las Ordenanzas de edificación tradicionales, comprensivas tanto de la reglamen-