

EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES: ANTECEDENTES E INCIDENCIA EN LOS DE NATURALEZA URBANA

EMILIO ORTEGA PIGA
SUBDIRECTOR ADJUNTO
A LA PRESIDENCIA

LA Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, ha venido a resolver el largo periodo de transitoriedad en el que se encontraba sumida la actividad financiera del sector local, tratando de dar respuesta a su tradicional insuficiencia de medios, utilizando para ello mecanismos constitucionales previstos, es decir, los tributos y la participación en los tributos del Estado.

Nos encontramos ante una Ley complementaria de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyos preceptos son de aplicación en todo el territorio nacional, consecuencia de contener, bien normas básicas o bien normas relativas a materias de competencia exclusiva del Estado, dictadas, respectivamente, al amparo de lo establecido en el Artículo 149.1.18.^a y Artículos 133 y 142 de la Constitución; y todo ello sin perjuicio de los regímenes financieros forales o especiales y Tratados y Convenios Internacionales.

En cuanto a los recursos tributarios se refiere, hay que señalar que se han introducido cambios verdaderamente importantes con vistas a la modernización de sus estructuras y a lograr el máximo aprovechamiento de la materia imponible de carácter local.

Resultado de todo ello, es la exigencia por los Ayuntamientos, de

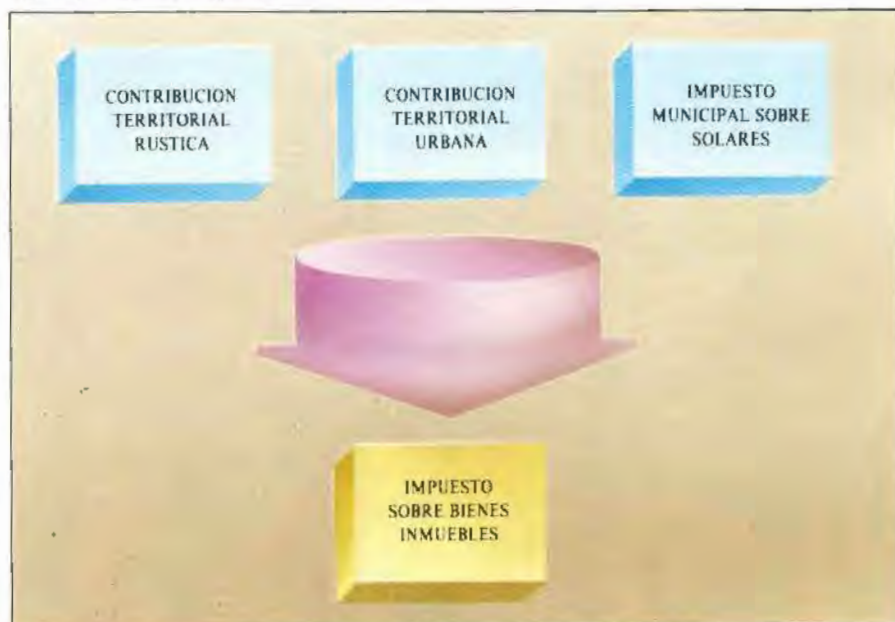
acuerdo con esta Ley, de tres grandes impuestos: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Junto a éstos, los Ayuntamientos, podrán establecer dos más, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre Incremento de valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

La implantación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, supone la supresión de la Contribución Territorial Rústica, la Contribución Territo-

rial Urbana y el Impuesto Municipal sobre Solares. Impuestos que incidían sobre la propiedad inmobiliaria, y que son sustituidos por otro que los engloba, de forma que, con una sola figura, se consigue evitar una imposición dispersa y en ciertos aspectos redundante, al tratarse de una misma materia.

No es necesario resaltar las innegables ventajas que suponen la reducción de varios impuestos a uno solo más consistente, pues es a todas luces evidente, y aunque solo fuese por simplicidad y economía de ges-

Figura 1 Con un solo impuesto se consigue evitar una imposición dispersa y redundante en algunos aspectos



ción habría motivos más que suficientes para llevarla a cabo.

No obstante, debemos señalar que algunos de los objetivos que perseguían las figuras desaparecidas, en gran parte por no estimarse adecuadas al momento económico-social presente, no se contemplan en el nuevo Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Por otro lado, considerar como materia imponible de un único impuesto, tanto a bienes de naturaleza urbana como de naturaleza rústica, buscando aspectos homogeneizadores, es algo que plantea problemas, consecuencia de sus diferentes características, que necesariamente ha habido que resolver dándoles un tratamiento diferenciado.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles comenzará a exigirse, en todo el territorio nacional, a partir del 1 de enero de 1990. Respecto de los bienes inmuebles de naturaleza urbana el

impuesto se exigirá aplicando los valores catastrales vigentes en la fecha indicada a efectos de la Contribución Territorial Urbana, hasta tanto no se proceda a la fijación de los mismos con arreglo a las normas contenidas en la Ley, y es por ello, por la vinculación de este tipo de bienes a la Contribución Territorial Urbana, así como por estar ante un nuevo impuesto, heredero de ésta, por lo que parece oportuno examinar la relación existente entre ambos, modificaciones introducidas, mejoras y muy especialmente la incidencia sobre los citados bienes, especialmente desde la óptica de la fijación de bases. Objetivo que vamos a abordar seguidamente.

Tanto el Impuesto sobre Bienes Inmuebles como la Contribución Territorial Urbana son tributos directos de carácter real, con una configuración y características análogas.

Constituyen el hecho imponible del impuesto el derecho de propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, o la titularidad de un derecho real de usufructo o de superficie, o la concesión administrativa, o la de servicios públicos a los que estén afectados, gravando el valor de los referidos inmuebles. Por lo que es aquí donde se produce una de las grandes innovaciones al pasar de un impuesto sobre los rendimientos a otro sobre el valor. Circunstancia ésta que, aunque de hecho ya existía, no tenía un explícito reconocimiento de carácter normativo. Todo ello sin olvidar que en la Contribución Territorial Urbana el hecho imponible no se producía por la propiedad inmobiliaria en sí o por la titularidad de un derecho real, sino por la percepción, devengo o susceptibilidad de obtención de un rendimiento, de acuerdo con la más pura doctrina al uso hasta ese momento. Y es que, desde sus

Figura 2 Es novedad la terminología utilizada para definir los diferentes tipos de suelo: suelo (para los de naturaleza urbana) y terreno (para rústica)



más remotos orígenes, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria tomaron como materia imponible los rendimientos. Idea constante que desde los tiempos del emperador Augusto se ha venido manteniendo hasta el presente.

Pero fue el Real Decreto Ley 11/1979, de 20 de julio, de financiación de las Corporaciones Locales el que introduce de hecho el auténtico cambio de impuesto sobre el producto a impuesto sobre el valor, al establecer como rendimiento un 4 por 100 del valor catastral, lo que implícitamente nos condujo a una transformación de la materia gravada. Esta situación de hecho, pero no de derecho, no pudo ser recogida en el Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, y es ahora cuando toma carta de naturaleza por medio de la Ley 39/1988.

Los bienes inmuebles de naturaleza urbana, suelo y construcciones continúan regulados de forma análoga a como venían figurando hasta el presente.

En lo que a suelo se refiere son novedades la utilización de la palabra *suelo* para los de naturaleza *urbana* y la de *terreno* para los de naturaleza *rústica* o de esa procedencia; la denominación del suelo susceptible de urbanización, implícitamente ya incluido en otra clase de suelo; la matización de que desvirtúe el uso agrario el fraccionado en contra de esa legislación, necesidad que se dejaba sentir sobre todo en los precios del norte de España, al obligar a su sujeción a la Contribución Territorial Urbana a suelos que a pesar de su superficie tenían un destino eminentemente agrario; así como la indefinición del suelo que debe ser objeto de Delimitación, hecho éste que aunque no debiera haberse producido no dificulta su realización dado que el espíritu de la norma está en la línea de lo establecido hasta el presente. Por otro lado hay que señalar también, el carácter prioritario en la determinación del suelo de naturaleza urbana, al establecerse que tendrá la consideración de suelo de naturaleza rústica el resto.

En lo que a construcción se re-

fiere prácticamente se mantienen las mismas definiciones que venían utilizándose hasta el presente, dándose la circunstancia de que aquí, y al contrario de lo que pasa con el suelo, hay que señalar el carácter prioritario de las de naturaleza urbana *las demás construcciones no calificadas expresamente como de naturaleza rústica*.

Es de resaltar la dureza en el tratamiento de las exenciones al sujetar al impuesto prácticamente todos los bienes inmuebles propiedad de las distintas Administraciones, excepción hecha de los afectos a la defensa nacional, seguridad ciudadana, servicios educativos, servicios penitenciarios, los de dominio marítimo-terrestre e hidráulico y vías de aprovechamiento público y gratuito, junto a una importante reducción de beneficios fiscales tanto de carácter subjetivo como objetivo.

Por otro lado, la base imponible de este impuesto, constituida por el valor de los bienes inmuebles, consecuencia lógica de la nueva configuración del hecho imponible, supone la innovación más importante de cuantas se nos ofrecen.

Para su determinación, se tomará como valor de los bienes inmuebles el valor catastral, que se fijará tomando como referencia el valor de

mercado sin que en ningún caso pueda exceder de éste.

Presenta el legislador un valor administrativo, cuya obtención habrá de apoyarse en procedimientos reglados, que no deberán ignorar la realidad del valor de mercado, con el que no llega a fijar cuantificación alguna. Aunque no obstante, es innegable que dentro de un cierto entorno deberán moverse estos valores.

Parecía prudente, es más razonable, no cuantificar ese grado de aproximación, dejándolo en todo caso para el desarrollo reglamentario y más cuando el valor de mercado es un concepto un tanto impreciso, cargado de grandes dosis de subjetividad y sometido a fuertes oscilaciones de carácter coyuntural.

Consecuencia de todo ello es la búsqueda de unos valores de mercado consolidados, en los que manifestaciones puntuales muy particulares, no tengan cabida. Lo que nos lleva, en aras de esa prudencia, que invocábamos anteriormente, y que debe presidir las actuaciones de la Administración, para no lesionar los intereses de los particulares, a una cuantificación del valor catastral próxima al 75 por 100 del valor de mercado consolidado.

En ausencia de una regulación específica del Catastro, resultaba obli-

Figura 3 Determinación del valor catastral (Impuesto sobre Bienes Inmuebles)

PROCEDIMIENTO	FIJACION	REVISION	MODIFICACION	ACTUALIZACION
MOTIVO	INEXISTENCIA DEL VALOR CATASTRAL	TRANSCURSO DE OCHO AÑOS	DIFERENCIA SUSTANCIAL ENTRA VALOR CATASTRAL Y VALOR DE MERCADO	MANDATO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS
INSTRUMENTOS	DELIMITACION PONECIA	(DELIMITACION) PONECIA	PONECIA	COEFICIENTES

gado incluir las normas para la determinación del valor catastral en la propia Ley 39/1988. Y dentro de ella parecía lógico que formaran parte del Impuesto sobre Bienes Inmuebles el más importante de cuantos lo utilizan.

El valor catastral de los bienes de naturaleza urbana, integrado por el valor del suelo y de las construcciones, se establece a partir de los datos obrantes en el Catastro, lo que nos obliga a tenerlo permanentemente conservado.

La definición de valor catastral, tanto en la Contribución Territorial

Urbana como en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a pesar de que en éste no se contemplan de forma expresa índices o coeficientes correctores que actúen conjuntamente sobre el suelo y construcción, hace pensar en procedimientos de cálculo de una gran analogía. La parquedad de palabras de la Ley y la referencia que se hace al valor de mercado, aunque en otro apartado, permite sin lugar a dudas validar actuaciones conjuntas sobre el citado suelo y construcción.

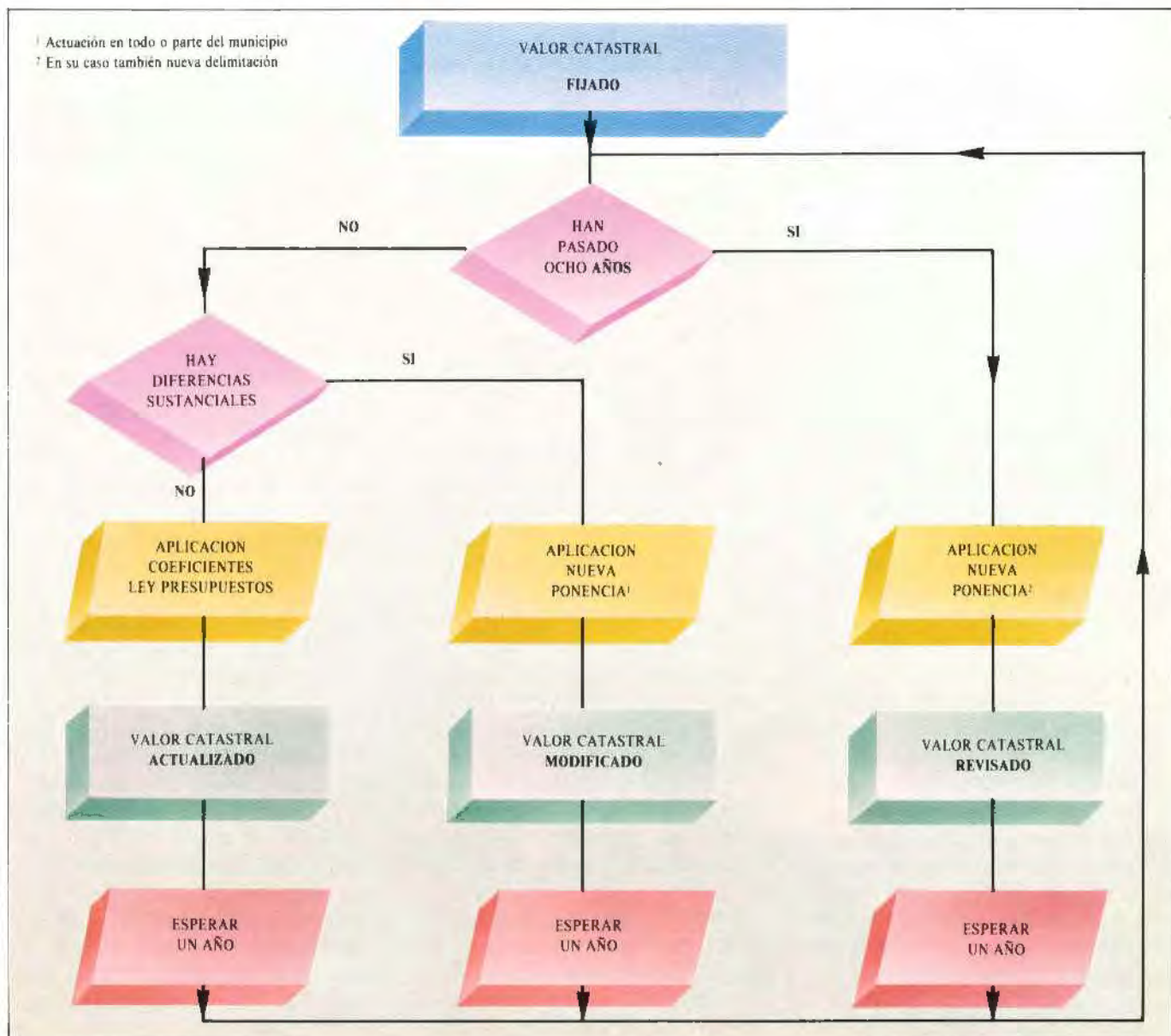
En lo que a determinación del valor del suelo se refiere, se limita a tener en cuenta las circunstancias ur-

banísticas, sin que en ningún momento descienda a la obtención de valores por el método residual, a lo que por otro lado, por su carácter abierto, tampoco se opone la norma.

En lo que a determinación del valor de las construcciones se refiere, el procedimiento recoge un valor de repercusión sobre el que inciden determinadas condiciones, tales como las urbanístico-edificatorias, carácter histórico-artístico, uso, destino, etc.

Por otro lado, por razones de coherencia, la renta catastral de la Contribución Territorial Urbana no tiene cabida dentro del Impuesto sobre

Figura 4 Determinación del valor catastral (Impuesto sobre Bienes Inmuebles). Organigrama de la actuación anual: revisión, modificación y actualización



Bienes Inmuebles, ya que como se indicó al principio de este artículo, el nuevo impuesto grava el valor de los inmuebles. Motivo por el que debemos preguntarnos si a partir de ahora podría incrementarse la renta de viviendas y locales de negocios alquilados como consecuencia de un aumento de la imposición sobre la propiedad inmobiliaria.

A este respecto la contestación parece clara y de sentido afirmativo, ya que aunque no fuera de aplicación el apartado 3 del Artículo 99 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, sí lo sería el apartado 1, con el que se obtiene suficiente cobertura al señalar la posibilidad de incrementar rentas *por creación o elevación de impuestos o arbitrios por el Estado, provincia o municipio que graven directamente la propiedad urbana*.

Asimismo, tampoco tiene cabida el antiguo concepto de base imponible al coincidir éste, en la actualidad, con el valor catastral. Tal vez la más revolucionaria de las innovaciones introducidas, que conlleva junto a modificaciones puramente conceptuales una relativa mayor presión fiscal del suelo sin construcciones, al desaparecer el descuento del 30 por 100 de la renta catastral de los inmuebles construidos.

Por otro lado, en relación con la fijación de los valores catastrales, es decir, los determinados por primera vez, y al objeto de poder adecuarlos a los de mercado, ante variaciones producidas a lo largo del tiempo, la Ley establece los procedimientos de revisión, modificación y actualización. Procedimientos ahora definidos de forma reglamentada, que de hecho venían utilizándose.

En base a los motivos concurrentes, es decir, inexistencia de valor catastral, transcurso de ocho años, diferencias sustanciales entre valor catastral y valor de mercado o mandato de la Ley de Presupuestos, será de aplicación un procedimiento y otro, utilizando según los casos, hasta tres posibles instrumentos, Delimitaciones, Ponencias o coeficientes actualizadores (véase la *Figura 3*).

Para la aplicación de los procedimientos de fijación, revisión o modi-

ficación siempre será preceptiva la elaboración de una Ponencia de Valores que deberá ser publicada dentro del primer semestre del ejercicio anterior a aquél en que deban surtir efecto los valores catastrales resultantes de la misma, y éstos, notificados individualmente antes de que finalice el citado ejercicio anterior, no siendo preceptiva la publicación previa de los listados de contribuyentes. La realización de una Delimitación de suelo de naturaleza urbana, que se llevará a cabo siempre en el procedimiento de fijación, quedará condicionada a las variaciones producidas en el de revisión, con la particularidad de que las Delimitaciones sólo deberán hacer referencia al suelo de naturaleza urbana, ya que en cualquier caso, está sujeto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, independientemente de su naturaleza rústica o urbana.

En relación con la Delimitación de suelo urbano así como con la Ponencia de Valores, hay que señalar que tanto el articulado como el espíritu del legislador, otorgan al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria la competencia para su elaboración, no obstante lo poco afortunado de su redacción, y todo ello sin perjuicio de posibles convenios de colaboración con las Entidades Locales.

Otro aspecto importante a mencionar trata de los ocho años previstos para realizar la revisión de valores que, en principio, al suponer un dilatado periodo de tiempo nos llevará a un gran desfase con el mercado, consecuencia lógica del dinamismo del sector inmobiliario.

No obstante lo anteriormente señalado, la autorización que concede la Ley para modificar los valores catastrales, de un término municipal o parte de él, cuando el planeamiento urbanístico u otras circunstancias pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre éstos y los de mercado, abre una puerta que nos permite lograr la debida adecuación entre ellos sin necesidad de esperar los ocho años, quedando sólo por resolver la forma de evaluar las citadas diferencias sustanciales. Tema verdade-

ramente interesante que deberá abordarse en el desarrollo reglamentario y para el que se barajan la posibilidad de utilizar fincas testigo junto a indicadores de diversa índole.

El procedimiento de actualización, el menos técnico de todos, por no corregir las desproporciones surgidas en el valor de los diversos inmuebles, deberá entenderse como subsidiario de los anteriores. De él, y por medio de una más concisa aplicación o de la utilización simultánea de más de un coeficiente, caso de estimarse procedente, cabe esperar una mayor objetividad.

Como consecuencia de lo tratado en los dos párrafos anteriores se deduce que procederá la revisión del valor catastral fijado inicialmente, si han transcurrido ocho años, y que en caso contrario deberán aplicarse sucesivos coeficientes de actualización que tratarán de evitar sustanciales diferencias con el mercado. Cuando esto último no ocurra procederá la modificación (véase la *Figura 4*).

Tal y como venía sucediendo hasta el presente, la aprobación de las Delimitaciones y Ponencias o la asignación individualizada de valores podrá ser recurrible o reclamable. En este último caso entenderán de ello los Tribunales por tratarse de actos dictados por la Administración Tributaria del Estado.

Otro instrumento que aparece con motivo de la creación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el Padrón del que anualmente se confeccionará para cada término municipal y en el que figurarán por separado los censos de los bienes de naturaleza rústica o urbana, con el nombre del sujeto pasivo y el valor catastral. Cualquier dato del Padrón deberá figurar en el Catastro. Cualquier modificación del Catastro se considerará como acto administrativo y conllevará la modificación del Padrón.

Con la elaboración del citado Padrón se da por finalizada una serie de actuaciones encaminadas a la gestión del impuesto, quedando única y exclusivamente las de liquidación y recaudación, cuya titularidad corresponde a las Entidades Locales.