

El valor inicial y los valores urbanísticos

Coordinación con los criterios de valoración catastral

M.^a DOLORES
 AGUADO FERNÁNDEZ

La L.S. introduce un conjunto de innovaciones concerniente al planeamiento, su ejecución e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales y de regulación del mercado del suelo, así como a las valoraciones de los inmuebles, cuya articulación con la normativa de valoración catastral, a la que remite la mencionada L.S., es preciso estudiar en profundidad en la necesidad de contemplar situaciones que ya se están produciendo o están a punto de producirse.

Normativa vigente hasta la aparición de la Ley 8/1990

Quizá sea preciso, para mejor entender los posibles problemas actuales, analizar la sistemática valorativa recogida en la legislación anterior:

El Real Decreto 1346/1976 (Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) recogía en el Capítulo IV desde el Art.º 103 al 112 las normas generales que afectaban a las valoraciones y es especialmente expresivo el Art.º 105:

«1 - El valor urbanístico se determinará en función del aprovechamiento que corresponde a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se

atribuya a efectos fiscales al iniciarse el expediente de valoración.

2 - El aprovechamiento que en todo caso servirá de base para la determinación del valor urbanístico una vez deducidos los terrenos en cesión obligatoria que afecten a aquél, será el siguiente:

- En el suelo urbanizable no programado, el que resulte de su uso e intensidad de ocupación, determinado en el Plan General.
- En el programado el aprovechamiento medio del sector.
- En el urbano, el permitido por el Plan o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelación y en defecto de Plan, tres metros cúbicos por metro cuadrado, referidos a cualquier uso.»

El Reglamento de Gestión Urbanística en el Título IV Valoraciones, desarrollaba en los Capítulos II y III los terrenos a tasar por valor inicial y los terrenos a tasar por valor urbanístico respectivamente. El Art.º 139 establecía que se tasarían con arreglo al valor inicial los terrenos clasificados como suelo no urbanizable y el Art.º 144 que se tasarían con arreglo al valor urbanístico los clasificados como suelo urbano o urbanizable en todas sus categorías, las tasaciones debían tener como límite el valor inicial que prevalecería sobre el urbanístico cuando éste fuese inferior.

En los artículos 145 y 146 encontrá-

bamos cómo debía calcularse el valor urbanístico:

«Art.º 145. El valor urbanístico de los terrenos será el determinado a los efectos de la contribución territorial urbana, siempre que concurren los siguientes requisitos:

a) Que las condiciones de uso y volumen consideradas para la determinación del valor básico del suelo en la citada contribución correspondan a las del planeamiento urbanístico vigente en el momento de fijarse la valoración, a cuyo efecto se solicitará de la Delegación de Hacienda respectiva certificación comprensiva de las propuestas y acuerdos formulados.

b) Que desde la fecha de la valoración fiscal no hubiere transcurrido el plazo de cinco años a que se refiere el artículo 26 del texto refundido de la contribución territorial urbana».

«Art. 146. Cuando no se hayan determinado los valores a efectos de la contribución urbana o cuando después de haber sido establecidos hubiesen variado las circunstancias de planeamiento urbanístico o cuando hubiere transcurrido el plazo de cinco años indicado en el artículo anterior, el aprovechamiento a tener en cuenta para determinar el valor urbanístico será el siguiente:

a) El suelo urbanizable no programado y el apto para urbanizar, el aprovechamiento que resulte del uso o intensidad de ocupación de los terrenos, determinado en el plan general o en las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento.

b) En suelo urbanizable programado, el aprovechamiento medio del sector, después de haberse deducido, en su caso, el exceso respec-

to del aprovechamiento medio de todo el suelo urbanizable programado.

c) En suelo urbano, el aprovechamiento permitido por el plan o en su caso, el aprovechamiento medio resultante de la reparcelación o compensación en el polígono o unidad de actuación de que se trate, y en defecto del plan, el aprovechamiento de tres metros cúbicos por metro cuadrado, referidos a cualquier uso.»

Hagamos un análisis de la situación de los valores catastrales en 1978, año de la aprobación del mencionado Reglamento.

La Ley 41/1964, de Reforma del Sistema Tributario establecía la necesidad de acometer determinadas actuaciones en la valoración catastral que comienza con la aprobación del Decreto 1251/1966, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, emprendiéndose a partir de 1968 la implantación del régimen catastral en diversos municipios, siendo a lo largo de los años 1973-1976 cuando la implantación se realiza en una mayor cantidad de municipios y afectando al mayor número de unidades.

La aprobación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975 obliga a reformar el Real Decreto 1251/1966 aprobándose el Real Decreto 2624/1976, de 15 de octubre por el que se reforma el Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, adaptándolo a la reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Estamos pues, en los años de implantación del régimen catastral, que se va a demorar mucho en el tiempo, aspecto que la propia normativa que lo estructura reconoce, al admitir un régimen transitorio sin plazo.

Es en estos momentos cuando comienzan a sentarse algunas bases en aspectos valorativos, que tendrán un desarrollo posterior, aparece el «polígono fiscal» considerado como una zona donde los valores del suelo son homogéneos y facilitan la comprobación de las valoraciones. No obstante, no existe un sistema de valoración catastral y no se puede garantizar la coordinación de

valores en los distintos municipios.

Es importante señalar como se realizaban y aprobaban las Ponencias de valores. Eran las Juntas Mixtas formadas por representantes del gremio de la construcción, Cámaras de la Propiedad, arquitectos, etc... los que tenían dicha competencia. Es indudable que dependiendo de la composición de las mismas y de la influencia mayor o menor de unos miembros, dichas Ponencias adolecieran en muchos casos de descoordinación con los de municipios colindantes o similares que en el caso de estar afectados por el mismo nivel de planeamiento (Normas Subsidiarias, Plan General, etc...) podían encontrarse con diferentes criterios de valoración empleados a valorar suelos de la misma clasificación, lo que podría producir ciertas dificultades en el desarrollo del planeamiento, especialmente en lo que afectara a situaciones de expropiación.

Ahora bien si proseguimos con el análisis, es fácil observar que en el momento de aplicación del Artº 145 ya existían municipios cuyos valores catastrales tenían más de cinco años de vigencia y no tenían prevista su actualización.

De hecho no se había venido prescindiendo de un excesivo interés ni excesivos medios para acometer la implantación del régimen catastral. Va a ser necesario que llegue el momento postconstitucional, con la organización de las distintas Administraciones y la necesidad de tomar medidas de cara a la financiación de las mismas, para que se reactiven de terminados procesos. Mientras, las excepciones contempladas en el Art.º 145 se han convertido en la regla general, ya que es habitual que los valores tengan más de cinco años o no estén fijados conforme a las condiciones de uso y aprovechamiento del planeamiento vigente.

Con el Real Decreto-Ley 11/1979, podemos afirmar que comienza una nueva etapa, en principio iniciada por las necesidades financieras de la Administración Local. En él se reconoce el es-

tado de obsolescencia de los valores catastrales que comienzan a hacerlos inservibles, se establecen coeficientes de actualización de los valores existentes en función del año de entrada en vigor y se recoge la necesidad de proceder a la revisión de los valores, de la que se encargarían los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales.

Con independencia de las distintas situaciones en relación al organismo gestor (supresión de los Consorcios, creación del Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria) es desde 1980 cuando comienza a desarrollarse una normativa de valoración, se define un sistema de valoración catastral y se toman medidas para garantizar la coordinación de valores.

Situación actual

Resultaría excesivamente prolijo recoger todas las modificaciones que se han venido introduciendo en la normativa de valoración catastral, y parece más interesante y operativo realizar un resumen que nos permita tener una visión general de la situación en 1990, año en que aparece la Ley 8/1990 y en el que se paraliza la revisión de valores catastrales cuya entrada en vigor estaba prevista en 1991.

Los aspectos más importantes a considerar son los siguientes:

Las revisiones de valores se habían comenzado en 1983 y con fecha 1 de enero de 1990 se habían revisado valores y recogido nuevos planeamientos en un total de 6.296 municipios afectando a 19.534.568 unidades urbanas. El proceso había recibido la mayor aceleración durante los años 88, 89 y 90 en los cuales, en cada ejercicio se revisan más de 4.000.000 u.u. Sin embargo, es a partir del 88 cuando se detectan las tendencias fuertemente alcistas de los valores de mercado que no remitirán hasta 1991. Este «despegue» de los va-

lores de mercado dá como resultado que los valores catastrales de los municipios revisados a lo largo de los años 85, 86 y 87 vayan quedando obsoletos con gran rapidez y de nuevo nos encontramos con una situación similar a la existente antes de la revisión.

Paralelamente han venido apareciendo otras normas legislativas, la de mayor influencia en el tema que nos ocupa es la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, que desde el Art.º 61 al 78 se ocupa de un nuevo impuesto, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que grava el valor de los referidos inmuebles y que establece en su Art.º 62 que tendrán la consideración de suelos de naturaleza urbana a efectos de este impuesto:

«El suelo urbano, el susceptible de urbanización, el urbanizable programado o urbanizable no programado desde el momento en que se aprueba un Programa de Actuación Urbanística; los terrenos que dispongan de vías pavimentadas o encintado de aceras y cuenten además con alcantarillado, suministro de agua, suministro de energía eléctrica y alumbrado público y los ocupados por construcciones de naturaleza urbana. Tendrán la misma consideración los terrenos que se fraccionen en contra de los dispuestos en la legislación agraria siempre que tal fraccionamiento desvirtúe su uso agrario, y sin que ello represente alteración alguna de la naturaleza rústica de los mismos a otros efectos que no sean los del presente impuesto.»

La base imponible de este impuesto (Art.º 66) está constituida por el valor del bien y para determinar la misma se tomará como valor de los bienes inmuebles el valor catastral de los mismos, que se fijará tomando como referencia el valor de mercado de aquellos, sin que en ningún caso, pueda exceder de éste.

Es importante señalar dos extremos que definen la situación en 1990:

1) El IBI comienza a exigirse a partir de enero de 1990 y hasta que no se adaptan las Ponencias de valores al contenido de la Ley 39/1988, los valores catastrales, serán los vigentes a esa fecha a efectos de la Contribución Territorial Urbana.

2) En el momento de aparecer la Ley

8/1990, existen 1227 municipios que estaban todavía en implantación de régimen catastral, es decir no se habría procedido a la revisión de valores, estando ésta prevista con efectos de 1 de enero de 1991, revisión que no se llevó a efecto por la paralización contenida en la Ley de Presupuestos para 1991.

Principales innovaciones con relación a legislación anterior, a efectos valorativos

Veamos ahora alguna de las innovaciones que introduce la Ley 8/1990. En el Preámbulo de la Ley se recoge:

«En materia de valoraciones, la legislación y ordenación urbanísticas deben suministrar sólo los aprovechamientos susceptibles de adquisición, correspondiendo la valoración de éstos a las normas fiscales. En todo caso habrán de tenerse en cuenta las normas de urbanización contenidas en el planeamiento urbanístico, por cuanto de ellas dependerá el coste efectivo de aquellas. Se conseguirá así coordinar urbanismo y fiscalidad, garantizándose la aplicabilidad de los criterios valorativos fiscales (con el régimen de vigencia y revisiones de éstos que se determinen) independientemente de las modificaciones del planeamiento que se produzcan.»

Es importante realizar un análisis detallado del contenido de este Texto porque recoge, a mi entender, las más importantes innovaciones con relación a la legislación anterior que hemos analizado.

Articulación valor catastral-valor urbanístico

No vincula valor a efectos urbanísticos con valor catastral, (es decir con valor a efectos de IBI como anteriormente los vinculaba con valor a efectos de CTU) si no que pretende la coordinación de urbanismo y fiscalidad mediante la aplicación de los mismos criterios valorativos, respetando el régimen de vigencia y revisiones de las valoraciones catastrales, recogido en la Ley

39/1988 y, lo que es más importante, no obligando a la modificación de valores por modificaciones de planeamiento. En efecto, si lo que permanecen son los criterios valorativos, éstos siguen garantizando la coordinación aún en el caso de que una modificación física o jurídica haya motivado una modificación del valor catastral asignado a un bien inmueble.

Y es especialmente positivo que haya quedado recogido con tanta claridad, por el necesario desfase en el tiempo que se produce en adaptar los valores catastrales a los aprovechamientos concedidos por el planeamiento.

La realización de una Ponencia de valores se produce en un momento determinado recogiendo un planeamiento vigente. Imaginemos que la actuación urbanística y la fijación de nuevos valores han seguido un proceso en el que ambos redactores han colaborado (extremo que sería deseable que se produjera con toda la frecuencia posible) y podemos aprobar la Ponencia de valores inmediatamente después de la aprobación definitiva del planeamiento.

Si estas actuaciones se han producido en el primer semestre del año, los valores catastrales surtirán efecto al ejercicio siguiente, según dispone el artículo 70.4 de la Ley. Reguladora *«las referidas Ponencias serán publicadas por edicto dentro del primer semestre del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto los valores catastrales resultantes de las mismas»*. Nos encontramos pues, con que la aprobación definitiva del planeamiento entra en vigor inmediatamente después de que se produzca, pero los valores catastrales resultantes de una Ponencia que refleja ese planeamiento, en el mejor de los casos ven demorada su efectividad al ejercicio siguiente, siempre que la aprobación y publicación por edicto se realizara en el primer semestre, ya que si la aprobación del planeamiento se produce en el segundo semestre, la Ponencia de Valores debería esperar al comienzo del primer semestre posterior para su publicación



existiendo en este caso un desfase superior a un año. Supongamos que las actuaciones se han realizado y supongamos también que en ambos casos comienza a contar un periodo de ocho años (Plan General y Ponencia), el planeamiento durante el primer cuatrienio ha tenido que exprimentar desarrollos que tienen incidencia o pueden tenerla en la valoración, desde la aprobación de Planes Especiales de Reforma Interior, Planes Parciales, Estudios de Detalle, etc... ¿cuál debe ser en este caso la actuación de la administración fiscal? Las posibilidades de actuación son varias y habrá que elegir en cada caso la adecuada. Si las figuras de planeamiento desarrolladas lo han sido dentro del perímetro de suelo delimitado como de naturaleza urbana en el acto previo a elaboración de la Ponencia que impone el artículo 70.2 y si la Ponencia de valores realizada posteriormente recoge los criterios de valoración a aplicar a las fincas afectadas por ese desarrollo posterior de planeamiento, siempre que no se hayan visto modificadas las circunstancias del mercado inmobiliario observadas al confeccionar la Ponencia, se puede proceder a aplicar dichos criterios a las fincas afectadas, sin necesidad de realizar nuevos actos administrativos de delimitación y aprobación de Ponencia, notificando el valor resultante y las causas de modificación previstas en Ponencia. Si el transcurso del tiempo hubiera modificado las circunstancias del mercado inmobiliario observado para esa zona sería necesario apobar una nueva Ponencia para esa zona según recoge el artículo 71.1 de la Ley Reguladora.

Pero el desarrollo del planeamiento puede haberse realizado fuera de los límites de la delimitación de suelo de naturaleza urbana, como ocurre con la aprobación de un Programa de Actuación Urbanística. El suelo urbanizable no programado no es suelo de naturaleza urbana hasta que no se aprueba un PAU y por tanto no se incluye dentro de la delimitación a realizar.

En este caso, si las circunstancias del mercado no se hubieran modificado en el resto del municipio, se procedería a realizar la Ponencia correspondiente a las fincas incluídas dentro del mismo siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 70 de la Ley Reguladora, considerándose esta nueva Ponencia como complementaria a la existente para el municipio. Esta actuación es la que habría que realizar no solo en casos de PAU sino en todos aquellos que sin modificarse de forma sustancial la realidad del mercado inmobiliario, surjan nuevos suelos o nuevos bienes que sea necesario valorar en aras de un mantenimiento eficaz.

Diferente enfoque en el tratamiento del suelo urbanizable programado o no programado con PAU aprobado

Mientras que la Ley 39/1988 considera este tipo de suelo como suelo de naturaleza urbana, incluído por tanto en la delimitación de suelo a realizar previamente a la aprobación de la Ponencia de valores y evidentemente a valorar en referencia con el valor de mercado detectado, la LS establece que se deberá tasar con arreglo al valor inicial, recogiendo el artículo 49 que *«el valor inicial se determinará en función de los criterios contenidos en las disposiciones que regulan las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística, salvo la establecida en el número 2 del artículo anterior»*. (25% de costes de urbanización)

Pues bien, esta aparente contradicción deja de serlo si analizamos a que «efectos» se refieren ambas legislaciones: la LS en coherencia con el concepto y contenido del derecho de propiedad concebido a lo largo de todo el texto, distingue el valor que «a efectos urbanísticos» deben tener suelos, en principio preservados del proceso de

urbanización, de suelos a los que será de aplicación un valor urbanístico cuando los titulares hubieran cumplido los deberes básicos del proceso urbanizador y edificatorio, en su caso.

La Ley Reguladora establece que «a efectos del IBI» tendrán la consideración de bienes de naturaleza urbana (entre otros) el suelo urbanizable programado y el no programado desde el momento en que se apruebe un PAU.

Por otra parte es importante señalar que el artículo 49 de la LS no realiza una equiparación entre valor catastral y valor inicial, sino que remite a la aplicación de unos determinados criterios valorativos y no a una valoración ya realizada ni impone las reglas para realizar esa valoración a otros efectos que no sean los urbanísticos.

Sería pues necesario examinar la Ley 39/1988, en lo referente a los factores a considerar en las valoraciones de suelo de naturaleza rústica.

En dicha Ley no se hace ninguna distinción entre terrenos de naturaleza rústica o urbana, en cuanto establece para todos los bienes que el valor catastral de los mismos se fijará tomando como referencia el valor de mercado de aquéllos, sin que en ningún caso pueda excederle.

Los factores a tener en cuenta en la determinación del valor inicial, será pues, según los Artº 66 y 68 de la Ley 39/1988:

Valor de mercado; capitalización de rentas reales o potenciales; cultivos o aprovechamientos de carácter agrario; características catastrales; cuantía de los arrendamientos o aparcerías; mejoras introducidas en los terrenos; edades de plantación; aplicación o utilización de medios de producción normales, no extraordinarios; otras circunstancias que los afecten.

Ahora bien, no podemos olvidar que en la actualidad los valores catastrales rústicos no están calculados conforme a estos parámetros, no existe una normativa de valoración para estos bienes, rigiéndose por el contenido de la Disposición Transitoria Segunda en la que se

establece que hasta tanto no se procede a la fijación de valores con arreglo a las normas contenidas en la Ley, el valor catastral será el resultado de capitalizar al 3% el importe de las bases liquidables vigentes a efectos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Por tanto los valores catastrales rústicos actuales son totalmente irreales, obsoletos. Baste como dato decir que el valor medio en el territorio es de 50.000 pts/Ha., es decir 5 pts/m².

Nos encontramos pues con la siguiente situación:

El suelo cercano a las zonas urbanas fuertemente consolidadas viene experimentando en los últimos años importantes incrementos de valor, con independencia de la clasificación que le otorgue el planeamiento y si ese suelo no tiene una riqueza agrícola especial, es suelo que no se cultiva y que se adquire en espera de la tramitación de un futuro planeamiento.

Los incrementos de valor mencionados son más notables cuando el planeamiento se está tramitando y desde el momento en que se cuenta con una aprobación inicial o provisional, se comienzan a detectar un mayor número de operaciones sobre dichos suelos.

Es indudable que el mercado contempla las expectativas urbanísticas y aunque una Ley establezca que no se tengan en cuenta, ese valor de mercado es, con frecuencia, el único indicador que tienen un tasador en un suelo no edificado, especialmente en los casos en que el resto de los factores de establecimiento de un valor inicial quiebran, por ser suelos que no se cultivan.

Es, pues, un problema de difícil solución a corto plazo, ya que por una parte existen muchos municipios donde los valores catastrales del suelo urbanizable están fijados tomando como referencia los valores de mercado y considerando los aprovechamientos de los sectores, valores estos que están vigentes y no han sido en ningún momento discutidos, en los cuales si la Administración actuante (CCAA o Ayuntamien-

tos) pretende expropiar, se va a encontrar con que no tienen valores iniciales para los mismos, debiendo en este caso dicha Administración aplicar los criterios de valoración contenidos en la Ley 39/88, que para los bienes de naturaleza rústica no han sido desarrollados.

Ahora bien, aunque vemos que no existe discordancia entre ambas legislaciones y que están desarrolladas a diferentes efectos, no es posible ocultar que esta situación puede producir perplejidad en los destinatarios de las valoraciones, que sin analizar el contenido de ambas legislaciones, se encuentra ante dos valores diferentes para un mismo bien, uno a efectos fiscales y otro a efectos urbanísticos, siendo así que en una correcta interpretación de las normas del mercado inmobiliario, el valor a efectos fiscales sería superior al valor a efectos urbanísticos. La situación de valores diferentes bien es cierto que se ha venido produciendo a lo largo del tiempo, pero como situación inversa a la que puede darse en la actualidad, dada la lejanía de los valores catastrales en relación con los de mercado.

Podemos seguir profundizando en el estudio de los posibles distintos valores resultantes a efectos urbanísticos y a efectos catastrales, pero quizá la imagen más clara se obtenga observando el cuadro resumen adjunto. Para los tipos de suelo que estamos tratando podemos ver los distintos valores a efectos urbanísticos en función del grado del cumplimiento de deberes, pero con independencia del mismo, se obtiene un valor diferente en caso de expropiación no sancionadora. Tanto en suelo urbanizable no programado como en el urbanizable programado, en caso de expropiación no sancionadora, entra en juego el 50% del aprovechamiento tipo. Es en este supuesto donde encontramos la mayor analogía entre el sistema de valoración catastral y los criterios de la LS. En efecto, en estos casos la valoración catastral, según la normativa vigente, se habrá efectuado considerando el valor de mercado, que evidentemente-

te habrá tenido en cuenta el posible aprovechamiento, y se habrá aplicado el factor de referencia al mercado $RM = 0,5$, aprobado por Resolución de 15 de enero de 1993.

Tratamiento de los suelos vacantes en suelo urbano, es decir, los solares

Recordemos en este punto la definición de los Catastros recogida en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 39/1988:

«Los Catastros Inmobiliarios Rústico y Urbano están constituidos por un conjunto de datos y descripciones de los bienes inmuebles rústicos y urbanos, con expresión de superficies, situación, linderos, cultivos o aprovechamientos, calidades, valores y demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas que den a conocer la propiedad territorial y la definen en sus diferentes aspectos y aplicaciones.»

Pues bien, si realizamos una diferenciación entre valoración y tributación, es indudable que en ese conjunto de datos debe figurar el aprovechamiento real y el valor obtenido como consecuencia del mismo.

Es decir, un suelo debe ser valorado en función del aprovechamiento real a materializar sobre el mismo, en función de lo que se puede edificar, con independencia de quién ostente con posterioridad la titularidad de lo realmente edificado. El aprovechamiento real, potencialidad edificativa de ese suelo es lo que debe ser objeto de valoración. El «aprovechamiento tipo» es el mecanismo que garantiza un trato igualitario a todos los propietarios de terrenos incluidos en un área de reparto, siendo su fin la equidistribución de beneficios y cargas del propio planeamiento.

Desde un punto de vista estrictamente valorativo, sería pues extremadamente incorrecto valorar los suelos vacantes en función del 85% del aprovechamiento tipo.

La LS cierra el tema para aquellos casos en los que el planeamiento no fije un aprovechamiento, recogiendo en el

Artº 62 «En defecto del planeamiento o cuando éste no atribuya aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluido en unidad de ejecución, el aprovechamiento a tener en cuenta, será de un metro cuadrado construible por cada metro cuadrado de suelo, referido al uso predominante en el polígono fiscal en el que resulte incluido.»

Adquisición gradual de facultades y base imponible del IBI

La última fase de análisis va a centrarse en la relación entre el sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas previsto en la LS y el Artº 61 de la Ley 39/1988, que dice:

«El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana sitos en el respectivo término municipal, por la titularidad de un derecho real de usufructo o de superficie, o de la de una concesión administrativa sobre distintos bienes o sobre los servicios públicos a los que están afectados, y grava el valor de los referidos inmuebles.»

La pregunta que cabe hacerse en este punto es ¿la adquisición o pérdida de facultades urbanísticas debe modificar el valor catastral asignado a un bien? En principio, y recordando las consideraciones hechas en relación con el contenido del preámbulo de la Ley 8/1990 ya comentado, lo que permanecen son los criterios valorativos «con independencia de las modificaciones de planeamiento que se produzcan», y, por extensión, de las modificaciones de aprovechamiento que puede experimentar una parcela concreta, la respuesta sería negativa, y únicamente podría resultar afirmativa cuando fuera una de las «otras circunstancias» mencionadas en el Artº 71 de la Ley 39/1988, que hubiera puesto de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores catastrales y los valores de mercado en un término municipal.

Es indudable que hasta el momento

no ha sido posible realizar ningún estudio sobre el desarrollo real de estos preceptos de la LS en relación con la posible incidencia de los mismos en los valores de mercado, pero es también indudable que un bien inmueble tiene un ciclo de vida a lo largo del cual puede sufrir múltiples transformaciones, que a efectos valorativos, las dos legislaciones que estamos estudiando, contemplan directamente de forma diferente.

Veamos las transformaciones que puede sufrir un determinado solar cuyo valor catastral hemos fijado en función del aprovechamiento real concedido por el planeamiento:

- **Primero.** El propietario ha cumplido con sus deberes y ha adquirido el derecho a edificar. Según el Artº 55 de la LS, «Los terrenos cuyo propietario tenga adquirido el derecho a edificar se tasarán añadiendo al valor urbanístico del aprovechamiento autorizado por la licencia, el 25 por 100 del coste de ejecución del proyecto para el que se obtuvo la misma y la totalidad de los gastos que, justificadamente están motivados por la edificación proyectada o iniciada.» Pues bien, no encontramos en toda la normativa de valoración catastral ninguna apoyatura a ese incremento de algo que además, la administración fiscal desconoce, como es el coste de ejecución del proyecto. Por tanto, en este momento se volvería a producir una diferencia entre la tasación realizada por la administración fiscal y la tasación derivada del Artº 55 de la L.S.

Pero, aún más, la modificación de un valor catastral que no esté motivada por una revisión de valores general en el municipio, sino por modificaciones físicas o jurídicas experimentadas por el inmueble (y es bastante dudoso que la adquisición del derecho a edificar puede manejarse como una modificación física o jurídica) surten efecto al ejercicio siguiente a su declaración, habiendo sido previamente notificados en tiempo y forma.

Ahora bien, a la vista del contenido del Artº 77 de la Ley 39/88 «Asimismo,

los sujetos pasivos estarán obligados a comunicar las variaciones que puedan surgir por alteraciones de orden físico, económico o jurídico concernientes a los bienes gravados, formalizándolas dentro del plazo que reglamentariamente se determine», es muy dudoso que un sujeto pasivo considere que, en estos casos, debe presentar declaración alguna.

Si continuamos el análisis de transformaciones y ya ha finalizado la edificación, nos encontramos con el contenido del Artº 56 de la L.S.:

«1. La valoración de los terrenos cuyo titular haya adquirido el derecho a la edificación, diferenciará el valor del suelo y el de la edificación.

2. El valor del suelo en el momento de concluirse la edificación será el correspondiente al aprovechamiento urbanístico que efectivamente se hubiera materializado sobre el mismo, sin adición o deducción alguna.

3. El valor de la edificación se determinará en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad, estado de conservación y conformidad o no con la ordenación en vigor.»

En este caso, se siguen de forma total las reglas de valoración catastral.

- **Segundo** Veamos ahora el caso contrario, es decir, el propietario incumple sus deberes y en aplicación del Artº 52 de la LS, la valoración de ese solar sería el 50% del aprovechamiento susceptible de apropiación o el resultante del planeamiento anterior, si éste fuera inferior a aquél. Un primer análisis de esta situación nos podría llevar a pensar que la valoración de ese solar a efectos catastrales, valoración realizada en función del aprovechamiento, debería ser modificada, con lo que nos encontraríamos con que el incumplidor de deberes sería beneficiado fiscalmente. Pero es que, además, esta situación no sería correcta porque el aprovechamiento real concedido por el planeamiento «pervive» a pesar de los incumplimientos, tal y como queda reflejado en el Artº 233 a), el precio del terreno que una vez dictada la resolución de incumplimiento de deberes urbanísticos e incluido en el Registro de

Cuadro Resumen Valoración urbanística y valoración catastral del suelo

		Valoración de suelo	Texto Refundido (LS)	Valor de suelo a efectos catastrales		
S.N.U.	Parcelación ilegal=Expropiación	$V_s = V_i$ Justiprecio = V_i - Multa	art 48.1 art 207	$V_s = V_i$		
	SIN P.A.U.	$V_u = V_i$	art 48.1			
S.U.N.P	CON P.A.U.	Expropiación no sancionadora	$V_u = V_i + 25\% C_u$ art 48.2	$V_s = AR \times V_u \times Coef.$ ó $V_s = AR \times MBR \times C (s.u.) \times Coef.$		
		Incumple deberes urbanísticos	$V_u = 50\% AT \times VRB$ art 60			
	Parcelación ilegal - Expropiación	$V_u = V_i$ Justiprecio= V_i - Multa art 52 art 207				
S.U.P.	Sector SIN P.P.	Expropiación no sancionadora	$V_u = V_i + 25\% C_u$ art 48.2	$V_s = AR \times V_u \times Coef.$ ó $V_s = AR \times MBR \times C (s.u.) \times Coef.$		
		Incumple deberes urbanísticos	$V_u = 50\% AT \times VRB$ art 60			
			$V_u = V_i$ art 52			
	Sector CON P.P.	CON DERECHO A URBANIZAR	$V_u = V_i + 50\% C_u$ art 51.1		$V_s = AR \times MBR \times C (s.u.) \times Coef.$	
		Supuesto indemnizatorio	$V_u = V_i + 50\% C_u$ + Gastos urbanización art. 51.3			
S.U.	DCHO. A URBAN.	Incumple deberes urbanísticos	$V_u = V_i$ art 52.a)	$V_s = (AR \text{ ó } AM) \times MBR \times C (c.u.) \times Coef.$		
		CON DCHO. AL APROVTO. URB.	$V_u = 85\% AT \times MBR \times C$ art 53			
		Expropiación no sancionadora	$V_u = 50\% AT \times MBR \times C$ art 60			
	DCHO. APROV.URB.	Sin ordenación detallada por planeamiento	$V_u = Plan anterior > 50\%$ (85% AT x MBR x C) art 48.3		$V_s = AR \times MBR \times C (s.u.) \times Coef.$	
		Supuesto indemnizatorio	$V_u = 50\%$ (85% AT x MBR x C) art. 51.2			
			$V_u = 50\% (85\% AT \times MBR \times C)$ + Gastos urbaniz. art 51.3			
		Extinguido el derecho	$V_u = 50\% (85\% AT \times MBR \times C)$ > Plan anterior art 52.b)			
	Desarrollo por expropiación (S.G., Dotaciones publ.)	$V_u = 75\% AT \times MBR \times C$ art 32.2				
	DCHO. A EDIFICAR	PG, PERI, ED	Incumpl. deberes		$V_u = 85\% AT \times MBR \times C$ art 53,27	$V_s = (AR \text{ ó } AT)$ $\times MBR \times C (c.u.) \times Coef.$
			Exprop. no sancionadora		$V_u = 50\% (85\% AT \times MBR \times C)$ art 30.1,31.2	
Exprop. no sancionadora		$V_u = (85\% AT \times MBR \times C) - C_u$ art 54,27				
DCHO. A LA EDIF.	Exprop. no sancionadora	$V_u = (AM \times MBR \times C) + 25\%$ P.E.M. + Gastos art 55	$V_s = (AR \text{ ó } AT)$ $\times MBR \times C (c.u.) \times Coef.$			
		Extinguido el derecho		$V_u = 50\% (AM \times MBR \times C)$ + Coste E.j. obras art 36.2		
DCHO. A LA EDIF.	Edif. sin licencia o no ajustada	Adquisición del derecho incump	$V_u = 50\% (85\% AT \times MBR \times C)$ art 34			
		Exprop. no sancionadora	$V_u = (AM \times MBR \times C) + V_{rep}$ art 56			
		Extinguido el derecho	Demolición o nueva licencia art 39			
	Edificación con licencia ilegal.	$V_u = 50\% (AM \times MBR \times C)$ art 38.3				
		No se incorpora V_u , función de derechos adq				

62

V_i = Valor inicial
 V_{rep} = Valor de reposición
P.E.M. = Presup. Ejecución Material
 V_u = Valor unitario del suelo

C_u = Coste de urbanización
AT = Aprovechamiento tipo
AM = Aprovechamiento Materializado
AR = Aprovechamiento Real

C = Coeficiente de banda, con o sin urbanización
MBR = Módulo Básico de Repercusión de suelo
VRB = Valor Básico de Repercusión de Polígono
Coef. = Coeficientes de la Norma 10.

Solares y Terrenos sin Urbanizar y sometidos a renta forzosa, en ningún caso podrá ser inferior al valor urbanístico del aprovechamiento real correspondiente. El mismo artículo en su apartado 2 establece que la diferencia entre la valoración del terreno atribuida al tiempo de su inclusión en el Registro y el precio de adjudicación corresponderá a la administración actuante, que deberá destinarla a inversión en materia de urbanismo y vivienda.

En definitiva, el complejo mecanismo de adquisición gradual de derechos establecido en el Capítulo III, viene a permitir a la Administración actuante, un control sobre el suelo vacante, impidiendo su monopolización y la existencia de solares sin edificar por tiempo indefinido, con mayor contundencia que la recogida en la legislación anterior.

Queremos por último señalar la situación que puede producirse con la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la LS:

«1. A partir de la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, el valor urbanístico de todo terreno será el correspondiente al grado de adquisición de facultades urbanísticas que en la misma se definen y regulan.

2. Hasta tanto, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones sexta y octava, se fijen los aprovechamientos tipo, y cuando no sea aplicable dicha técnica en suelo urbano, los aprovechamientos urbanísticos susceptibles de apropiación mediante el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley serán:

a) En suelo urbanizable programado, el 85 por 100 del aprovechamiento medio del sector, previa deducción, en su caso, del exceso de aprovechamiento del sector respecto del medio del cuatrienio correspondiente, o del ámbito del Programa de Actuación Urbanística.

b) En suelo apto para urbanizar el 85 por 100 del aprovechamiento que resulte de lo establecido en el correspondiente Plan Parcial.

c) En suelo urbano, al que se aplique el número 1 de la Disposición Adicional Primera, el 85 por 100 del aprovechamiento medio resultante en la unidad de ejecución respectiva o, en caso de no estar el terreno incluido en ninguna de estas unidades, del permitido por el planeamiento.

d) En suelo urbano de los restantes municipios, el establecido en el artículo 27.4.»

Esta disposición establece muy claramente los aprovechamientos, pero ¿qué valores de repercusión se deben aplicar a dichos aprovechamientos? Es evidente que los contenidos en el Artº 53. Ahora bien, va a ser muy frecuente, dada la paralización de la revisión prevista para 1991, que nos encontremos con suelos urbanizables sin valor por no tener adaptado el planeamiento y que nos encontremos con valores de repercusión en polígono que no tengan nada que ver con la realidad. Con lo cual la excepción contemplada en el punto 4 del mencionado Artº 53 se convierte en la regla, regla que, a la vez, puede ser inaplicable en algunos casos ya que la normativa de valoración catastral contempla la utilización del método residual para algunos submercados, pero establece la práctica imposibilidad de aplicación en otros, como son los terrenos para viviendas unifamiliares aisladas, usos industriales, etc..., es decir, para aquellos casos en los que el mercado funciona por valores unitarios y la edificabilidad a materializar no es un factor determinante del precio, existiendo otros de mucha más importancia.

Como conclusión, parece claro que podemos establecer que la pretensión de la Ley 8/1990 y posteriormente de la LS es la utilización de los mismos criterios valorativos y no la utilización de valores catastrales, y que dichos criterios valorativos deberán ser utilizados por la Administración actuante que a efectos urbanísticos, será la Autonómica o Local. Ahora bien, es indudable que para lograr una buena coordinación entre la actuación de estas Administraciones y la fiscal es necesario que la interpretación de la normativa sea homogénea. Dicha normativa ha sido acusada frecuentemente de ser excesivamente compleja. No podemos negar que, evidentemente, tiene un cierto grado de complejidad, si bien es cierto que éste se ha evidenciado necesario para con-

seguir valores objetivos, justos y coordinados, uniformemente referenciados a valores de mercado, considerando además que dicha normativa tiene que ser utilizada para valorar municipios de muy diferente entidad y circunstancias.

Es por tanto esta vía de interpretación coordinada y uniforme y su consiguiente aplicación, en la que es necesario avanzar, estableciendo canales de comunicación continua que permitan asegurar al administrado que la actuación ha sido coordinada y homogénea.

M.ª Dolores Aguado Fernández
Subdirectora General de Catastros
Inmobiliarios Urbanos
CGCCT