

# Algunas reflexiones en torno a las valoraciones catastrales

JOSÉ L. ZÚÑIGA  
MOLLEDA

30

El valor catastral es un valor convencional, si bien tiene una virtualidad operativa de la que carecen, en general, otras valoraciones inmobiliarias igualmente convencionales: se determina con arreglo a procedimientos y normas estrictamente regladas y se asigna a través de un acto administrativo sometido, por tanto, a todos los requisitos jurídicos exigibles. Por lo que se refiere a su definición legal, la cosa, aún cuando pudiera parecer un excesivo apego a las tradicionales formulaciones impositivistas, no puede estar más clara a tenor de lo establecido en la vigente normativa técnica de valoración catastral: el valor catastral es aquél que como tal figura en el Catastro (1). Tampoco sería objetable, en este contexto, la traslación instrumental del valor catastral a la estructura de una concreta figura tributaria, en este caso el Impuesto sobre Bienes Inmuebles: la base imponible del Impuesto es el valor catastral, y así se acepta comunmente.

Pero la Ley Reguladora de las Haciendas Locales no permite formulaciones tan sencillas. Porque según el artículo

66.1 de dicha Ley (2), la base imponible sería, *sin más*, el valor de los inmuebles. Pero el valor de los inmuebles sería a su vez, según también se expresa en el apartado dos del propio artículo, el valor catastral. Y añade la Ley que este valor catastral se fijará con referencia al de mercado, sin que pueda exceder de éste. *Demasiadas alusiones a distintos conceptos* de valor. El artículo 67 parece precisar un poco más (3), pero la cuestión se plantea inevitablemente: ¿a qué valor se refiere la Ley?: ¿al de mercado?; ¿a otro distinto (por ejemplo, el valor

(2) Artículo 66, LRHL: «1. La base imponible de este impuesto estará constituida por el valor de los bienes inmuebles. 2. Para la determinación de la base imponible 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».

(3) Artículo 67, LRHL: «1. El valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana estará integrado por el valor del suelo y el de las construcciones. 2. Para calcular el valor del suelo se tendrán en cuenta las circunstancias urbanísticas que le afecten. 3. Para calcular el valor de las construcciones se tendrán en cuenta además de las condiciones urbanístico-edificatorias, su carácter histórico-artístico, su uso o destino, la calidad y la antigüedad de las mismas y cualquier otro factor que pueda incidir en el mismo».

corriente (4) a que aluden otras normas tributarias)?, ¿y qué es o, mejor para qué, en este contexto, el valor catastral?

Ya veremos que tales interrogantes no son en modo alguno prácticos y poco ayudan, incluso desde construcciones doctrinales sólidas, a la comprensión de estos fenómenos por parte del ciudadano. Pero la cuestión se encona ante la indefinición que subyace en la normativa técnica de valoración contenida en el Real Decreto 1020/93, de 25 de junio.

Así, se pueden leer en dicho Real Decreto expresiones de esta índole: «Las parcelas sin edificar podrán valorarse por repercusión... *con las correcciones que procedan* en ambos casos» (norma 9, apartado 4.) «Cuando las especiales características de una construcción no permitan su identificación con algunos de los puntos definidos... se realizará la *valoración singularizada*, utilizando el apartado valorativo que prevea la Ponencia

(4) Ver, en este sentido, Ley General Tributaria, artículo 55, que se refiere a los «precios medios del mercado». Por su parte, Julio Palacios alude a trece tipos de valoraciones administrativas, nueve de carácter fiscal y cuatro de carácter no fiscal, y añade la referencia, al menos, a ocho conceptos de valor (Palacios Castellanos, Julio. «Impuesto sobre Bienes Inmuebles» Editorial de Derecho Financiero, Madrid 1993, páginas 73 y siguientes).

(1) Real Decreto 1020/1993, de 20 de junio, norma dos, «definiciones»: «El valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana es el incluido en el catastro inmobiliario urbano».

cia de valores» (norma 12, apartado 3). «Se aplicará un coeficiente en función del estado de conservación que, a juicio del técnico correspondiente, puede ser “normal”, “regular”, “deficiente” o “ruinoso”» (norma 13, coeficiente «I»). Cabalemente con lo expuesto, es conocido el hecho de que, puestos reputados técnicos a valorar un inmueble, cada uno de ellos asignará, aplicando idéntica normativa, un valor catastral distinto.

Entre una cosa y otra, el jurista duda, interpreta e integra normas. El administrado, simplemente, se siente agredido, no entiende, y esto puede bordear los límites de la seguridad jurídica. Hay múltiples argumentos para afirmar sin equívocos que el sistema de valoraciones catastrales se atiene a estos límites. Pero también es conveniente conocer bien los puntos débiles del sistema, para obviarlos. Por tanto, hay que comenzar por situar la seguridad jurídica en el frontispicio de cualquier operación relativa a las valoraciones catastrales. Hay que conocer y subrayar cómo y por qué los actos administrativos en que se plasma la asignación de los valores catastrales no conculcan este principio constitucional.

Hablamos de valor catastral, y ya son bastantes los interrogantes que este concepto suscita. Pero si nos referimos a la vertiente tributaria del valor o, por mejor entendernos, a la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (algo parecido al valor catastral, aunque no conceptualmente idéntico), la incidencia jurídico-social de la cuestión aumenta: «A mayor valor catastral, más cuota a pagar», se dice. ¿Es esto cierto? Evidentemente no, en términos teóricos. En la práctica, puede que sí. Porque la cuota, que es lo que ahora interesa, depende de dos variables, el valor catastral y los tipos impositivos que fijan los Ayuntamientos. Y estos tipos no siempre se comportan de un modo satisfactorio en el contexto de la tantas veces predicada «neutralidad fiscal» de las actualizaciones o modificaciones de los valores catastrales. Hay sin duda,

una disfunción intrínseca en la propia regulación legal, que sienta una articulación de competencias de difícil acomodo.

Problemas, por tanto, de seguridad jurídica en la determinación del valor catastral y problemas en la estructura del impuesto, en base a la escasamente funcional articulación entre gestión catastral y gestión tributaria. Problemas que sumados uno a otro pueden ayudar a comprender las reacciones que suscitan las iniciativas en esta materia.

En último extremo, es preciso referirse también a la quiebra que respecto a las pautas normales de actuación administrativa suponen los procesos masivos de revisiones o modificaciones catastrales. «Es cada vez más evidente el progresivo surgimiento de nuevas formas de acción no necesariamente independientes y sustitutivas de las tradicionales, por ligadas más bien a la alteración de la lógica del funcionamiento de la Administración inducida tanto por las tecnologías y los medios de trabajo más idóneos, cuanto por la naturaleza misma de sus más novedosas tareas... Se trata, fundamentalmente, de las formas de gestión propias del que podría denominarse «management» administrativo, en las que cabe incluir la información, el convencimiento, la persuasión y la negociación (5)». El proceso de revisiones catastrales parece encajar sin esfuerzo en este planteamiento.

Con todas estas premisas, el conflicto frente a las revisiones catastrales parece servido. Procuraré a continuación realizar algunas reflexiones sobre las perversiones intrínsecas que pueden, si no justificar, sí explicar este conflicto latente. Son tres, según lo dicho, los temas que me preocupan al respecto:

- Los conceptos de valor catastral y valor de mercado en relación con el principio de seguridad jurídica.

(5) Parejo Alfonso, Luciano: «Crisis y renovación en el Derecho Público». Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, página 123.

- La articulación entre gestión catastral y gestión tributaria.

- Las formas de actuación no tradicionales que implican los procesos masivos de valoraciones catastrales.

## Valor catastral, valor de mercado y seguridad jurídica

«Cada inmueble tiene un valor real. Por otra parte, ese mismo inmueble tiene un precio determinado a la hora de comprarlo o venderlo, que no coincide necesariamente con su valor real: es el valor de mercado. Cada uno de los inmuebles tiene asignado, además, otro tipo de valores de carácter administrativo, distintos a su vez del valor real y del valor de mercado. El valor catastral es precisamente un valor administrativo, que se toma como referencia o sirve de base en relación con determinadas actuaciones de las Administraciones Públicas».

«El valor catastral, como todo valor fijado administrativamente, se determina con arreglo a unos criterios previamente establecidos y homogéneos. Sus rasgos más significativos son los siguientes:

- Se obtiene a partir de las características que figuran en el Catastro.

- Es distinto al valor de mercado, si bien debe guardar una relación con dicho valor y nunca puede ser superior al mismo.

- Es la suma del valor del suelo, por una parte, y del valor de las construcciones, por otra, en el caso de que éstas existan.

- Se calcula a través de un procedimiento concreto y sumamente reglado, que constituye el sistema de valoración catastral. (6)»

Hay mucho de cierto en esta descripción del valor catastral. Pero tam-

(6) «Qué es el valor catastral». CGCCT. Madrid, 1990.





bién hay mucho de incierto. Por ejemplo: *¿el valor catastral es distinto al valor de mercado?* Aparentemente sí. Pero con las normas en la mano las cosas ya no están tan claras. Volvamos a ver lo que dice la Ley Reguladora de las Haciendas Locales:

- La base imponible del IBI está constituida por el valor de los inmuebles.
- El valor de los inmuebles es el valor catastral.
- El valor catastral se fijará con referencia al valor de mercado, sin superarlo.

La articulación de estas tres proposiciones permite concluir que, hoy por hoy, lo que la Ley quiere es que la base imponible del IBI coincida, con el mayor grado de aproximación posible, con el valor de mercado. Para nada habla de porcentajes entre un valor —el de mercado— y otro —el catastral—. Más aún: En cuanto se supone que la actual normativa técnica de valoración quiere un valor catastral distinto al de mercado, contiene ciertos aspectos contradictorios. Llama la atención especialmente, en este sentido, el coeficiente «N» contenido en la norma 14, que se proclama como una garantía específica de que el valor catastral debe coincidir con el valor de mercado: «este coeficiente se aplicará para *ajustar los resultados obtenidos por aplicación de las normas precedentes a la realidad del mercado inmobiliario*, evaluando casos de sobreprecio en el producto inmobiliario... y también para evaluar un bajo precio por falta de mercado y caída de precios...» (7).

Esto expuesto, podríamos suscribir la opinión sustentada por **García-Moncó** cuando expresa, refiriéndose a la

normativa técnica de valoraciones y a los procedimientos en ella contenidos, lo siguiente: «Del conjunto de vías aludidas por medio de las cuales el valor de mercado repercute en las valoraciones suministradas por el procedimiento técnico previsto en la Orden Ministerial de referencia (8), se pueden obtener, para nosotros, dos conclusiones. De un lado, que el valor de mercado no sólo es una referencia del valor catastral, sino también pasa a formar parte indisoluble de éste por los medios más arriba expuestos...» (9). Siendo esto así, ¿no sería entonces mejor calcular el valor de mercado y olvidarse lisa y llanamente del valor catastral?. No resulta sencilla la cuestión, pero ahí queda expuesta.

Mas no conviene divagar en exceso sobre esta cuestión. Lo que parece fuera de toda discusión es que la Ley Reguladora sienta que el valor de referencia a efectos de calcular la base tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el valor de mercado y, aún teniendo presentes las controversias que el planteamiento ha suscitado, tengo para mí claro que esta opción se justifica porque el valor de mercado es el mejor indicador sintético de las posiciones relativas entre todos los bienes inmobiliarios, el más objetivo, aquél que integra en una única cifra la totalidad de las características comparables de un bien (no pueden formar parte del precio las características que definen una relación especial y subjetiva entre un bien y un individuo, tales como las vinculaciones afectivas, simbólicas, etc.).

No hay que olvidar, sin embargo, que el valor de mercado no es, sin más, el precio de un inmueble. Como afirma **Roca Cladera** «es evidente que el méto-

(7) Respecto al coeficiente de apreciación y depreciación económica y su similitud con el coeficiente de mercado aplicado en la normativa de tasación hipotecaria, véase Roca Cladera, Josep, «Valor de reposición versus valor de mercado: Análisis del concepto coeficiente de mercado», revista «Catastro», CGCCT, Madrid, julio, 1992, páginas 9 y siguientes.

(8) Se refiere a la Orden Ministerial de 28 de diciembre de 1989, actualmente derogada y sustituida por el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio.

(9) García-Moncó, Alfonso M.: «El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los valores catastrales». Editorial Lex Nova, Valladolid, 1993, pág. 116.

do de comparación de mercado se encuentra con el problema estructural de pasar de lo real-concreto, los precios, a lo general: el valor. Y dicho tránsito, inherente a todo buen estudio de mercado, no es evidente ni inmediato. Ni todos los bienes en mercado son idénticos al objeto de tasación (de hecho, muchas veces no existen inmuebles comparables en mercado), lo que conduce a la doble problemática de seleccionar en el mercado real los supuestos concretos más parecidos («comparables») física y locacionalmente, así como de realizar correcciones en el precio atendiendo a sus diferencias con el sujeto de la valoración. Ni los precios de inmuebles similares son idénticos en el mercado, puesto que reflejan las condiciones concretas de cada comprador y vendedor. Aspecto, este último, que conduce a la estimación del valor no como una simple media aritmética de precios, sino a partir del universo de éstos por medio de técnicas probabilísticas y estadísticas rigurosas» (10).

En último extremo, a los efectos que interesa destacar aquí, la definición de valor de mercado, esté o no plasmada en norma positiva, *abocará siempre, indefectiblemente, en un concepto jurídico indeterminado*. El profesor **García de Enterría** ha formulado respecto a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados una atinada aclaración, especialmente precisa cuando esta técnica es utilizada por las normas de Derecho Administrativo y, por tanto, se produce una aplicación previa unilateral por parte de la Administración. *«Importa mucho no confundir el hecho de esta aplicación previa... con el uso de una potestad discrecional.»* (11).

La instrumentación jurídica en torno

(10) Roca Cladera, Josep, artículo citado, Revista «Catastro», Madrid, julio 1992.

(11) Sobre los conceptos jurídicos indeterminados, García de Enterría y T.R. Fernández: «Curso de Derecho Administrativo»; tomo I. Ed. Civitas. Madrid, 1993, pág. 443 y ss.

a la que gira el sistema de valoraciones catastrales es, pues técnicamente inatacable, pero compleja y, por supuesto, perfectible. Lo que interesa subrayar es que, *el sistema no es, ni probablemente pueda serlo nunca, un modelo de transparencia de cara a los administrados*. Esta circunstancia explica bastante bien, a mi modo de ver, su susceptibilidad ante el tema. De ahí el exquisito respeto a las formas y procedimientos con que debe actuar la Administración en esta materia. Simplemente a modo de reflexión, queden aquí expuestas un par de sugerencias que contribuirán a dotar de mayor transparencia al sistema:

- Probablemente convendría una simplificación de las normas técnicas a aplicar y una depuración de los diversos módulos y coeficientes. Es posible que ponderando debidamente factores tales como *superficie, antigüedad, calidad y localización* del inmueble el valor resultante fuera muy similar al que ahora resulta teniendo en cuenta muchos más factores y, por lo mismo, dificultando tanto la determinación del valor como su adecuada comprensión por parte del interesado (12).

- Buscando siempre la seguridad jurídica de los administrados, habría que encontrar el modo de comunicar al interesado, junto con la notificación del valor, los parámetros que a él han conlucido, en especial los módulos aplicados y los relativos a los factores a que antes he hecho mención. En particular, sería especialmente útil señalar el precio del inmueble que ha sido tenido en cuenta por la Administración, porque este es un dato que, normalmente, el interesado conoce bien.

(12) El sistema establecido respecto a la revisión de los valores catastrales en Francia podría ser un ejemplo a considerar. Ver, sobre este extremo, el artículo «La revisión de los valores catastrales en Francia» de José Antonio Núñez Butragueño, (revista «Catastro» CGCCT, Madrid, abril 1991, páginas 68 y siguientes).

## La estructura funcional del tributo: gestión catastral y gestión tributaria

He venido hasta ahora comentando los problemas concernientes al valor catastral en sí mismo considerado, sin hacer apenas mención a sus repercusiones tributarias. Pero ya me he referido a la relación «valor catastral/base imponible/cuota». *Esta relación es algo asumido casi como un dogma por la mayoría de la sociedad*. Esto supone un elemento de confusión adicional (más perjudicial si cabe que la problemática suscitada por los ambiguos conceptos de valor catastral y valor de mercado) de cara a un correcto análisis de la respuesta que el cuerpo social manifiesta en relación con las valoraciones catastrales.

Es de sobra conocida la distribución de competencias en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (13): La fijación, revisión y modificación de los valores catastrales y la formación del Padrón del Impuesto se lleva a cabo por la Administración del Estado, a través del Centro de Gestión Catastral y Co-

(13) Artículo 78 LRHL: 1. La elaboración de las Ponencias de valores, así como la fijación, revisión y modificación de los valores catastrales y la formación del Padrón del Impuesto, se llevará a cabo por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, directamente a través de los convenios de colaboración que se celebren con las Entidades Locales en los términos que reglamentariamente se establezca... 2. La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto se llevará a cabo por los Ayuntamientos y comprenderá las funciones de concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos debidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este párrafo...

peración Tributaria, en tanto que la gestión tributaria propiamente dicha (liquidación y recaudación, fundamentalmente) es competencia de los Ayuntamientos.

Digamos, de entrada, que el IBI es una fuente de ingresos especialmente relevante para los Ayuntamientos. De hecho, una de cada dos pesetas que ingresan los municipios por vía tributaria corresponde al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y una de cada tres si se considera el conjunto de ingresos locales. Comparto la opinión de Solé Vilanova cuando afirma que «vistas las características de un impuesto sobre la propiedad urbana, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (urbana) es la figura con mayores posibilidades de potenciación en comparación con otras figuras municipales (IAE, I. vehículos). El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es superior en términos de gestión, eficiencia, equidad e incluso elasticidad si las revisiones catastrales están hechas con criterios homogéneos y rigurosos y de forma frecuente y simultánea» (14).

Resulta más que lógico, por tanto, que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sea un tributo local. Los municipios están interesados en potenciarlo y han asumido su gestión y recaudación. Sin embargo, la determinación de la base imponible de este importante tributo es competencia del Estado ¿Por qué así? ¿Hay algún imperativo irrenunciable que determine una concurrencia como la mencionada?

No se trata ahora de ser más o menos municipalista o más o menos centralista. Se trata de que, parece claro, la actual distribución de competencias implica serios problemas. Dicho de otro modo: *la estructura funcional del Impuesto sobre Bienes Inmuebles oculta una falacia intrínseca difícilmente eludible* frente a

aquellos contribuyentes que afirman que cuanto más suba el valor catastral más deberán pagar. Esto, ya lo he dicho, no tiene ciertamente por qué ser así, y muchas veces no lo es. Pero tampoco puede afirmarse rotundamente lo contrario, porque *la disfunción está implícita en la propia regulación legal, en la dicotomía entre gestión catastral y gestión tributaria*, una articulación de competencias que está irremediabilmente abocada a provocar en la práctica conflictos entre Administraciones, desinformación frente a los administrados, confusión, en fin, en el contribuyente.

Las Corporaciones Locales presionan al Estado para que actualice los valores catastrales, en la idea de sostener su financiación y eludir a un tiempo responsabilizarse políticamente en el asunto. Por su parte, el Ministerio de Economía y Hacienda tiene un doble interés en esta actualización de valores: reforzar las finanzas locales y, además, racionalizar la estructura relativa de los valores catastrales procediendo a una redistribución de la carga fiscal. Aparentemente, hay una concurrencia de intereses; sin embargo, *en la práctica, la coyuntura determinará el interés del momento por parte de cada Administración, normalmente discordante* (no resulta ciertamente extraño que los Ayuntamientos no acepten actualizaciones catastrales y, por tanto, incrementos en algunas cuotas, pocas o muchas, si ello puede perjudicar en un momento dado los genuinos intereses políticos de cada cual). Dicho esto, habría que dejar bien sentado, además, que *una actuación masiva sobre los valores catastrales no debe, y probablemente no pueda, hacerse sin la participación activa de los municipios interesados*. Pues bien: los hechos son tozudos, y han venido mostrando que esta participación es reticente en más ocasiones de las debidas y, desde luego, voluble.

## Los procesos masivos de valoración

Es ahora el momento de añadir a las suspicacias generadas por un sistema

no transparente y por las actitudes contradictorias que muchas veces mantienen quienes están llamados a conformar la opinión pública, otra consideración de no menor trascendencia de cara a esta desconfianza: los procesos masivos, como estos que nos ocupan, requieren actitudes y tecnologías cuya comprensión escapa al ciudadano común. Incluso el jurista (y probablemente el jurista más que nadie) debe adoptar posiciones cautelosas ante el fenómeno.

¿Qué procedimientos, cuántas aplicaciones informáticas, cuántos complejos algoritmos subyacen y son previos a la asignación individualizada del valor catastral? ¿Hasta dónde puede asumir el individuo estas transformaciones tecnológicas? *Actos jurídicos, en el sentido tradicional del término, solo hay tres en un proceso masivo de valoraciones*: La delimitación del suelo, la aprobación de la Ponencia de valores y la asignación individualizada del valor catastral. Lo demás es acción «real» o informal, estrategias, planes, actuaciones gerenciales, frente a lo que la doctrina administrativa aún busca una formulación consistente (15). Acción «real» frente a actos jurídicos. Nuevamente, hay que decirlo, el ciudadano tiene una cierta sensación de ser traído y llevado por circunstancias que se le escapan.

## Apuntes finales para una reflexión

Las cuestiones relativas al valor catastral y a sus modificaciones integran diversos problemas jurídicos, económicos y sociológicos que interfieren entre sí y cuya correcta articulación no resulta sencilla. Afirmar, como se ha hecho, que las modificaciones catastrales intentadas sin éxito en 1990 no llegaron a buen término debido, por ejemplo, a fallos técnicos no pasa de ser una

(14) Solé Vilanova, Joaquín: «El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la Hacienda municipal española». Revista «Catastro». CGCCT, Madrid, octubre 1992.

(15) Parejo Alfonso, Luciano. Op. cit.

simplificación del problema (16). Creo que las circunstancias intrínsecas subyacentes al sistema, a las que reiteradamente he venido aludiendo, constituyen bases más sólidas para indagar en torno al porqué de la reacción social entonces producida. Sin negar la necesidad de que los procesos masivos de modificación de valores se lleven a cabo con todo el cuidado y meticulosidad que su alcance demanda, donde debe ponerse especial énfasis es justamente en este otro tipo de problemas que atañen directamente a la seguridad jurídica, a la articulación de las relaciones competenciales entre las distintas Administraciones interesadas o a las nuevas formas de actuación administrativa.

La obligación del investigador, más aún, lo que caracteriza justamente la investigación, es pasar del misterio a la ciencia. Cuantos más sean los interrogantes, mayor será el campo de investigación. Creo que en la materia de que venimos hablando en estas páginas hay terreno suficiente para la reflexión con perspectivas de futuro y en busca de soluciones estables y eficientes. Si alguien quiere, podría empezar con alguno de estos temas, enunciados a título de ejemplo:

1. Tal vez convendría plantearse si, en definitiva, no habría que situar los

estudios de mercado en su justo lugar y basar exclusivamente en ellos las valoraciones catastrales.

2. Sería conveniente acometer la elaboración de los pertinentes análisis estadísticos que vinieran a aclarar algunos interrogantes de equívoca respuesta. Por ejemplo: ¿En qué medida aumentan las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles como consecuencia del aumento de los valores catastrales? ¿en qué medida lo hacen como consecuencia del aumento de los tipos impositivos?. Aún más, ¿qué factores intervienen en el incremento de los valores catastrales?. ¿Qué parte de este incremento es imputable a una buena gestión y la correspondiente incorporación de las unidades urbanas? ¿Cuánto es imputable a la actualización anual vía Ley de Presupuestos y cuánto se corresponde a una actuación concreta de adecuación de los valores catastrales a los de mercado?. Creo que este es el camino para comenzar a analizar posibles disfunciones con conocimiento de causa (17).

3. Tanto para la gestión de las operaciones de revisión y actualización de bases catastrales como para la determinación de valores básicos y su aplicación pormenorizada habría que implicar a representaciones cualificadas de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. En base a criterios de subsidiariedad, las Administraciones Públicas deben complementar y multiplicar sus propias capacidades. Determinados Ayuntamientos podrán asu-

mir todas o buena parte de las funciones de gestión catastral, mientras que en otros casos será mejor utilizar las estructuras técnicas y funcionales de Diputaciones o Mancomunidades, todo ello sin menoscabo del necesario papel homogeneizador de las Administraciones Autonómica y Central en sus respectivos ámbitos.

4. En todo caso, parece necesaria la continuidad de una unidad especializada, como el CGCCT, que pueda asumir la responsabilidad técnica y de coordinación de los procesos de revisión, además de una función esencial como depositario de las bases de datos catastrales de todo el país, garantizando su utilización por todos los niveles de la Administración y asegurando pautas homogéneas de contenido y forma.

Habría muchas cuestiones más que plantearse. Pero lo importante, al cabo, es tener claro que las modificaciones del valor catastral no deben constituirse en objetivo por sí mismas, sino que han de servir eficazmente a los intereses del cuerpo social en su conjunto; y, para ello, hay que tener hien presentes e intentar neutralizar las disfunciones intrínsecas del proceso a las que de forma somera he aludido en estas páginas. ■

José L. Zúñiga Molleda  
Abogado

(16) No puedo compartir, en este sentido, el criterio sustentado por García-Moncó, en su ya mencionada obra «El impuesto sobre Bienes Inmuebles y los valores catastrales»: «En efecto, a nuestro juicio, la revisión suspendida en el otoño de 1990 adolecía de un gran defecto procedimental en la elaboración de los valores no se tuvieron en cuenta las precisas y rigurosas normas técnicas... de modo que por poner dos ejemplos de gran importancia no se había aplicado el coeficiente reductor a las viviendas de protección oficial... ni tampoco se reducía el valor de los inmuebles arrendados sometidos a régimen de prórroga forzosa...» Se refiere el autor a los coeficientes O y M. Pues bien, es evidente que tales coeficientes no eran aplicables de oficio, sino únicamente a instancias de los interesados. Su no aplicación en primera instancia en absoluto puede tacharse de infracción de la normativa técnica.

(17) Según análisis realizados por el Área de Estadística del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, el incremento del valor catastral de 1992 para el conjunto de las capitales de provincia es respecto al de 1987 de un 86%. De este incremento cabe imputar el 33,5% a las sucesivas actualizaciones; el 42,8% a las revisiones o modificaciones de valor; y el 23,7% a la incorporación de nuevas unidades urbanas.

Respecto a los factores que intervienen en el incremento de cuotas, el Área de Estadística publicará próximamente el resultado de las explotaciones que en la actualidad se están llevando a cabo.