

# Valor catastral e Impuesto sobre Bienes Inmuebles

ERNESTO  
ESEVERRI

8

Antonio Machado pone en boca de Juan de Mairena esta idea: «El éter, señores, es una palabra, o si queréis un concepto, que han adoptado los físicos para explicarse algunas cosas inexplicables en nuestro gran universo. Si algún día descubrimos que el éter no existe, no por ello será el éter completamente jubilado. Porque el éter será siempre algo, aunque sólo sea en nuestro pensamiento, pues todo cuanto puede pensarse, y ha sido pensado alguna vez, es de alguna manera y necesita una palabra que lo miente». Releyendo esta reflexión la usufructúo para aplicarla al concepto de valor catastral que, como el éter en el pensamiento de Machado, fue atraído al ámbito de los tributos, más concretamente, al de las vetustas contribuciones territoriales, para fundamentar una magnitud erigida con el paso del tiempo en base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a través de la que se explican cosas inexplicables al punto de que, en caso de desaparecer de la terminología tributaria, habría que reinventarla para concentrar en ese concepto un conjunto de complejas operaciones técnicas que procuran la renta, fruto o producto de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana.

No estoy afirmando que el de valor catastral sea un concepto hueco pero

que, no obstante, abulta mucho —«flatus vocis»—, antes al contrario, quiero decir que su substancia trasciende con creces la sencillez de sus vocablos. Con frecuencia, incluso utilizando un lenguaje técnico-jurídico, se emplea la expresión «valor catastral» sin tener conocimiento preciso de su complejo significado y de lo que se encierra tras ella. Las líneas que siguen tratan de aclarar el contenido de esa expresión, la complejidad que supone llegar a concretar ese valor —lo complejas que son las normas técnicas de valoración—, y lo esencial que resulta en el ámbito del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con una aclaración que ya dejo hecha: las referencias que siguen lo son a propósito del valor catastral de los inmuebles urbanos.

## Valor catastral y base imponible en el IBI

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al delimitar la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (art. 66), sabido es que adopta un criterio patrimonial para concretar esa magnitud identificándola con el valor de los bienes inmuebles, para añadir a continuación, que como tal valor se debe tomar el valor catastral que pasa así a identificarse

con la base del tributo, pero añade algo que ha llamado a la duda y, en mi opinión, no siempre ha sido bien entendido por los analistas del Impuesto. Estoy aludiendo a la relación que en ese precepto se establece entre valor catastral-valor de mercado pues, como es conocido, el valor catastral de los bienes inmuebles «se fijará tomando como referencia el valor de mercado de aquéllos, sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste».

La referencia al valor de mercado levantó suspicacias acerca de cómo influiría en la forma de fijar los valores catastrales, al punto de que se llegó a pensar que la propuesta de la Ley lo era en el sentido de proceder a una identificación entre ambos tipos de valores, catastral y de mercado, de los bienes inmuebles. Así fueron interpretadas las pretensiones de la Administración cuando a través de disposiciones normativas de carácter interno se manifestó su propósito de establecer una relación valor catastral-valor de mercado estimándolo aquél en el 70 por 100 de éste último y quizá por ello, sobrevino la reacción ciudadana frente a aquella manera de emprender las revisiones catastrales que debían regir para el año 1991 que llevaron al traste con la intención administrativa.



En las páginas de esta misma Revista, esa misma idea ha quedado expuesta en atención al siguiente razonamiento: 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; luego es posible concluir que, hoy por hoy, lo que la Ley quiere es que la base imponible coincida, con el mayor grado de aproximación posible, con el valor de mercado.

Desde otras perspectivas el sentido del precepto ha sido, también, objeto de crítica por cuanto el concepto «valor de mercado» es un concepto jurídicamente indeterminado y aplicado al ámbito inmobiliario es, además, un criterio relativo por lo fluctuante de ese mercado y del precio de esos bienes.

No obstante, en mi opinión, los términos del art. 66.2 de la Ley 39/1988 son meridianamente claros y de ellos no es posible colegir una identidad plena entre el valor catastral y el de mercado, y quizá por ello mismo, el de mercado es un concepto que la ley no define porque no es posible identificarlo con el precio en venta de los inmuebles urbanos.

En efecto, si bien se mira y de conformidad con lo establecido en el art. 66.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, el valor de mercado es un «referente» del valor catastral, debe de establecerse por relación a aquél —lo que no significa una identificación absoluta entre los dos— y además —y esto es importante tenerlo presente—, no puede exceder de dicho valor. Así pues, el valor de mercado influye sobre el catastral de una doble manera, primero, por atención a él se debe determinar el valor catastral lo que quiere decir que las normas técnicas para la valoración del suelo y las construcciones deben de considerar el valor de mercado en la forma que después se verá. Pero en segundo término, el valor de mercado debe incidir sobre el catastral a modo de límite que no puede superar. De ahí

que, compartiendo la opinión de quienes piensan que el valor de mercado no sólo es referencia del catastral sino que forma parte indisoluble del mismo, disienta en cambio, de aquella otra que sostiene que cuando el planeamiento urbanístico produce una elevación de los precios de mercado, paralelamente, se produce una elevación de los valores catastrales, ésto que normalmente puede que así sea, no tiene porqué suceder, ineludiblemente.

## El valor de mercado como «referente» del catastral

Tratándose de inmuebles de naturaleza urbana, el art. 67 del IBI afirma que su valor estará integrado por el del suelo y el de las construcciones, y que deben tenerse en cuenta para la determinación del primero las circunstancias urbanísticas que le afecten, y para la del segundo sus condiciones edificatorias además de, su carácter histórico—artístico, su uso o destino, la calidad y antigüedad de las edificaciones y cualquier otro factor que pudiera incidir sobre el mismo.

Según ésto, parece claro que una primera influencia del llamado valor de mercado sobre el valor catastral debe venir marcada con la apreciación de esa serie de circunstancias objetivas a tener en cuenta para la valoración del suelo y de las construcciones. Ciertamente que en lo que respecta a la valoración del suelo, también va a influir de forma determinante su clasificación de conformidad con las normas que resultan del planeamiento urbanístico (si se trata, en cada caso, de suelo urbano, urbanizable programado y urbanizable no programado, etc.) y que aparecen recogidas en el RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, reproducidas en lo que interesa a los efectos tributarios en el RD 1020/1993, de 25 de

junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (Norma 4). Otro tanto cabe señalar en cuanto a las construcciones pues, lo que merezca la consideración de tales es, asimismo, cuestión resuelta por las normas de planeamiento urbanístico y a las que debe replegarse la disposición tributaria en su criterio evaluador de la base imponible del IBI. Sin duda que, una forma de considerar el valor en el mercado de estos inmuebles urbanos es aquella que parte de su clasificación en función de la naturaleza del suelo y de las calidades de lo construido.

Pero la mera clasificación del suelo y la caracterización de lo que sobre él se encuentra construido no es suficiente ni, para llegar a señalar su valor catastral, ni tampoco, para ver de qué manera incide el valor de mercado. Se hace necesaria una concreción del suelo en superficies menores que expresen las circunstancias medias del polígono o enclave urbano, para después descender al valor del suelo según valor de la calle, zona o paraje, y determinar, así, el valor de una parcela concreta de suelo urbano. En este momento, es cuando la referencia a los criterios del mercado inmobiliario se hacen ostensibles en los procedimientos seguidos para la valoración del suelo, pues como unidad valorativa tanto del polígono; como de la calle, zona o paraje; como de la parcela; se toma el valor de repercusión básico del suelo magnitud a través de la cual se quiere expresar el valor del suelo que repercute —que se refleja— en cada metro cuadrado edificado, pues el valor del suelo urbano se halla en función de lo que sobre él puede ser edificado.

El valor de repercusión se nos presenta entonces, como la regla general para la valoración del suelo según lo afirma la Norma 9 del RD 1020/1993 de 25 de junio: «Como norma general, el suelo, edificado o sin edificar, se valo-

rá por el valor de repercusión definido en pesetas por metro cuadrado de construcción real o potencial...», sin perjuicio de que en determinados supuestos se pueda llegar a valorar en atención a su valor unitario definido, también, en pesetas por metro cuadrado (por ejemplo, cuando se trata del suelo de las urbanizaciones de carácter residencial, o de suelo de reducido tamaño de naturaleza urbana, número de habitantes, o tratándose de suelo industrial situado en urbanizaciones), en el entendido de que este valor unitario del suelo opera con carácter subsidiario sólo cuando no sea posible señalar su valor de repercusión. Pero además de ser el criterio primordial para la valoración del suelo, también interviene (a través de un método residual) en la conformación del valor del producto inmobiliario, esto es, de su valor en venta por lo que el valor de repercusión refleja, en cierta medida, el valor de mercado del suelo, es un referente de ese valor de mercado en los términos pretendidos por el art. 66.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre.

De hecho y según ordena la Norma 16 del RD 1020/1993, el valor en venta del producto inmobiliario se determina teniendo en cuenta, entre otras cosas, el valor de repercusión del suelo, el valor de la construcción y ciertos factores de localización que propenden a diferenciar productos inmobiliarios análogos por su ubicación pero de diferentes características constructivas y circunstancias socio-económicas de carácter local que afectan a la producción inmobiliaria. Es más, de la aplicación de la citada Norma 16 se extrae un módulo de valor que servirá de base a los del suelo y la construcción y que, anualmente, será aprobado por el Ministro de Hacienda a propuesta del Presidente de la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria; a través de ese módulo quedarán recogidas las variaciones experimentadas a lo largo del año en el valor de mercado de los bienes inmuebles de naturaleza urbana,

teniendo en cuenta los análisis de mercado realizados por la referida Dirección General y los factores de localización a los que antes aludía como expresión de «la dinámica actual del mercado inmobiliario».

De todo lo anterior se deduce, primero, que el valor de mercado influye en diferentes momentos para la determinación del valor del suelo y el valor de la construcción dándose así cumplimiento al mandato del art. 66.2 de la Ley 39/1988. Segundo, que no obstante, el llamado valor de mercado se materializa a través de módulos cuantificados objetivamente en atención a la dinámica del mercado inmobiliario, en función del producto edificado o susceptible de ser edificado sobre el suelo, ponderando, asimismo por ejemplo, la ubicación de las parcelas, la antigüedad y calidades de las edificaciones construidas, su depreciación funcional, las posibles cargas de carácter singular que pudieran afectar a las fincas tomadas en consideración (si se trata de conjuntos declarados oficialmente histórico-artísticos, o se hallan incluidos en planes especiales de protección...), apreciación o depreciación económica tanto del suelo como de las construcciones, etc.; de donde se colige que ese valor de mercado de los inmuebles urbanos no es el precio que por ellos se concertaría entre sujetos independientes, sino un valor, fijado administrativamente, que toma en cuenta las circunstancias del suelo y de los productos que sobre él se forjan y ofrecen en el mercado inmobiliario; dicho de otro modo, el valor de mercado al que se refiere el art. 66.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, no es equiparable, en modo alguno, al precio de venta del inmueble de naturaleza urbana, se trata de un valor meramente teórico que se obtiene a partir de valores medios de mercado extraídos a partir de datos objetivos relacionados con las características del suelo y las calidades de la construcción. Esta circunstancia permite abundar en la idea antes apuntada en el sentido de que la deter-

minación del valor catastral por referencia al valor de mercado no puede suponer, en ningún caso, una identificación de ambos tipos de valores y que se comporta como criterio —transcendente, es verdad— para fijar el valor catastral de los inmuebles urbanos a través de las disposiciones que se contienen en las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones reguladas en el, tantas veces aquí citado, RD 1020/1993, de 25 de junio.

Sin embargo, este valor catastral determinado por referencia al valor de mercado siguiendo las normas técnicas de valoración propulsadas por los órganos competentes de la Administración para fijar el valor del suelo y el de las construcciones, no es posible identificarlo con la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles tal y como queda regulada en el art. 66 de la Ley 39/1988, pues como se recordará en el apartado 1 de ese precepto se identifica la base imponible con el valor de los inmuebles y para su determinación hay que acudir, primero, a fijar el valor catastral tomando como referencia el valor de mercado, pero además, este valor catastral fijado por referencia al de mercado no puede sobrepasarle («...sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste»), por lo que es necesario proceder en la forma que a continuación se indica.

## El valor de mercado como límite del valor catastral.

El valor de mercado actúa también como límite para la concreción del valor catastral y por lo tanto, a efectos de la determinación de la base imponible en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a través de un coeficiente que se aplica sobre el valor individualizado resultante de las Ponencias de valores, se logra concretar la relación que, se supone, existe entre el valor catastral y el valor

de mercado. La fijación de este coeficiente responde, exclusivamente, a criterios políticos y a través de él queda garantizado que los parámetros de referencia de los valores catastrales a los de mercado se hallan coordinados y son homogéneos para todo el territorio nacional.

Este coeficiente de referencia al mercado está establecido en la Resolución de 15 de enero de 1993, del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y ha quedado fijado en el 0,50, lo que en términos prácticos significa que la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles será el resultado de dividir por la mitad el valor catastral individualizado resultante de la aprobación de las Ponencias de valores. Siendo las Ponencias los documentos en los que quedan recogidos los valores del suelo y de la construcción, así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito territorial al que aquéllas se refieren, merece la pena apuntar alguna idea a propósito de las referidas Ponencias.

La redacción de las Ponencias de valores es competencia de las Gerencias Territoriales del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria para cuya elaboración deben tenerse en cuenta los criterios y contenido mínimo de los estudios del mercado inmobiliario que son establecidos por el Centro de Gestión Catastral (una vez más, es de apreciar la presencia de los criterios del mercado inmobiliario para la determinación del valor catastral a través de las Ponencias respectivas). Tales estudios toman como ámbito territorial el término municipal, sin perjuicio de que, cuando circunstancias singulares así lo aconsejen, abarquen un ámbito supramunicipal y con ellos se pretende una investigación de los datos económicos del mercado urbano, a la vez que se extraerán unas conclusiones que reflejen la situación del mercado inmobiliario. A la vista de estos estudios y de sus conclusiones, las Gerencias Territoriales del Centro de Gestión Cata-

tral y Cooperación Tributaria, elaborarán las correspondientes Ponencias de valores que serán publicadas por medio de edictos dentro del primer semestre del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto los valores catastrales resultantes de las mismas, abriéndose paso de este modo, la última fase del procedimiento seguido para la valoración catastral y que consiste en su asignación individual determinando el de cada bien inmueble en particular y asignándolo al titular del mismo en su calidad de sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Una vez individualizado el valor resultante de las Ponencias correspondientes y para materializar la homogeneidad de todas las valoraciones catastrales de bienes inmuebles de naturaleza urbana, procede aplicar el coeficiente de relación al mercado, antes indicado, consistente en el 0,50 del valor individualizado según Ponencias. Ese coeficiente, sólo es aplicable en aquéllos municipios en los que se revisen o modifiquen los valores catastrales.

A resultas de todo este complejo procedimiento para la delimitación del suelo, elaboración de Ponencias de valores coordinados a través de las directrices marcadas por la Dirección General del Centro de Gestión Catastral, publicación por medio de edictos, recurribilidad, en su caso, en vía económico-administrativa de las Ponencias y notificación individualizada de los valores que resultan de las mismas para que surtan efectos jurídicos ofreciendo, de nuevo, al interesado la revisión de esos valores individualizados en vía económico-administrativa, hay que precisar una cuestión que puede llamar a la confusión.

Según se deduce de la lectura del art. 70 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, lo que se pone en conocimiento de los interesados a efectos de su revisión en vía económico-administrativa son dos actos de la Administración de diferente entidad: por un lado, las Ponencias de valores que se publican colecti-

vamente a través de edictos municipales para que a través de ese procedimiento de notificación colectiva puedan ser objeto de reclamación económico-administrativa; y por otro lado, la notificación individualizada a cada sujeto pasivo de los valores resultantes de las Ponencias que, también, pueden ser objeto de revisión en sede administrativa.

Se ha venido criticando, entiendo que con razón, el escaso efecto que en pro de las garantías de los administrados, tiene aquélla notificación colectiva de las Ponencias de valoración habida cuenta de que, por lo general, los edictos no llegan a conocimiento de los interesados y que además, éstos no toman conciencia de los valores catastrales que inciden en la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles hasta que no les son notificados a título individual, todo ésto, sin perjuicio de la recurribilidad de las referidas Ponencias por vía indirecta, con ocasión de la notificación individual de los valores catastrales.

Esta crítica se puede acentuar a poco que se repare en que los valores resultantes de las Ponencias cuya notificación colectiva ha de llevarse a cabo a través de edictos municipales no refleja el valor catastral en sentido estricto ya que, como se ha dicho, es necesario a partir del valor individualizado aplicar el coeficiente de referencia al mercado para reducir a la mitad el montante del valor catastral, obteniéndose lo que podríamos considerar como el valor catastral en sentido estricto de cada unidad urbana que es el que debe tomarse de referencia para la determinación de la base del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Esto significa que, si poca garantía para el administrado venía a suponer la notificación colectiva de las Ponencias a los efectos de su recurribilidad, menos sentido tiene ahora habida cuenta de que ese valor no es el definitivo que debe operar sobre la base imponible del tributo.

Este aspecto convendría aclararlo

suficientemente con el fin de que se eviten innecesarias reclamaciones en vía revisora ante la Administración a propósito de unos valores deducidos en unas Ponencias que no son, desde luego, los que definitivamente van a operar sobre la magnitud tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

## El epílogo

Dicen que el transcurso del tiempo llama a los mortales a la tranquilidad derivada de la reflexión previa; algo de esto ha sucedido con ocasión de la aplicación de las valoraciones catastrales consecuencia de la vigencia de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Todo el movimiento de reacción ante los procesos de valoración catastral que se extendieron a lo largo de 1990 y que concluyeron con la revocación a partir de enero de 1991 de aquéllos que ya habían sido fijados, ha derivado hacia posiciones de sosiego.

Es lo cierto que la política administrativa en esta materia fue algo alarmista; de ahí la reacción ciudadana frente a la misma y su fracaso consiguiente. Creo que si las cosas se hubieran explicado de forma conveniente y con ánimo de convencimiento—no, de alarma— hacia la población, el efecto de aquéllos procesos valorativos hubiera sido diferente.

Tal y como dejo expuesto en estas líneas, el temor hacia las nuevas valoraciones catastrales carecía de un fundamento sólido y el tiempo ha venido a demostrar que no había razón para temer. Por una parte, la determinación de los valores catastrales por su relación al valor de mercado no deja de ser una mera referencia sobre datos objetivos, en la que se basan los órganos de la Administración, para determinar el valor catastral con criterios similares a los que operan para fijar el precio de mercado, sin que ello quiera decir, que exista una identificación -ni siquiera, proximidad- entre valor catastral y valor de

mercado. Por otro lado, el valor de mercado es tenido como límite del valor catastral, habiéndose fijado éste en la mitad de aquél mediante la aplicación del coeficiente corrector de referencia al mercado. Esta circunstancia permite del todo abandonar los temores abrigados por quienes recelosamente miran a los valores catastrales por su relación con los valores de mercado. ■

**Ernesto Eseverri**

*Catedrático de Derecho Financiero.  
Universidad de Granada*

