

Modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y redacción de Ponencias de valores

VICENTE CANELA
ISABEL MOLINA

Los procesos de valoración catastral

72

El artículo 69 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, señala que los valores catastrales podrán ser objeto de revisión, modificación o actualización, según los casos, en los términos previstos en los artículos 70, 71 y 72 de dicha Ley respectivamente, estableciendo el artículo 72 la actualización a través de la aplicación de coeficientes por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y los artículos 70 y 71 la revisión y modificación mediante Ponencias de valores.

Estas se configuran como elemento clave en los procesos de valoración, ya que contienen los criterios, tablas de valoración y demás elementos precisos para llevar a cabo la fijación de los valores catastrales y recogen las directrices de la coordinación nacional de valores.

Diversificación de actuaciones

Caben, por lo tanto, diferentes maneras de actuar sobre los valores catastrales (1), distinguiendo, en atención al procedimiento a través del cual se pro-

duce la actuación y al ámbito espacial sobre el que recae, las siguientes:

- Actualización. Se produce anualmente por aplicación de los coeficientes señalados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado sobre los valores catastrales de todos y cada uno de los bienes inmuebles urbanos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 39/1988, es decir, todo el territorio nacional excepto el País Vasco y Navarra.

- Revisión. Procede por el transcurso de ocho años desde la fijación o revisión de los valores catastrales y se produce mediante la aplicación, a todos y cada uno de los bienes inmuebles urbanos situados en el término municipal, de la Ponencia de valores elaborada al efecto, previo expediente de delimitación de suelo de naturaleza urbana ajustada a las disposiciones urbanísticas vigentes.

- Modificación. Tiene lugar, de oficio o a instancia de la Entidad Local correspondiente, cuando el planeamiento urbanístico u otras circunstancias pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores catastrales y los de mercado de los bienes inmuebles situados en el término municipal o en alguna o varias zonas del mismo. Requiere la elaboración de nuevas Ponencias de valores sin necesidad de proceder a una

nueva delimitación del suelo de naturaleza urbana.

Sin embargo, todas estas actuaciones tienden al objetivo común de cumplir con la exigencia legal de referenciación al mercado, si bien la actualización constituye una primera aproximación general y rápida «a cuenta» de la posterior revisión o modificación que permitirá la adaptación pormenorizada a la situación real del mercado, corrigiendo las desviaciones que el transcurso del tiempo y la aplicación lineal de coeficientes de actualización hayan producido, redactando para ello las correspondientes Ponencias de valores.

Pues bien, así como los tres procedimientos señalados aparecen claramente delimitados en la Ley, no ocurre igual en lo relativo a los instrumentos para llevarlos a cabo, ya que tanto las revisiones como las modificaciones operan a través de las Ponencias de valores, con una regulación unitaria en virtud de la remisión que hace el artículo 71.2, lo que produce disfunciones importantes en la práctica de los procesos de modificación de valores.

Parece lógico pensar que si amplio es el abanico de situaciones en las que se manifiestan diferencias sustanciales entre los valores catastrales y los de mercado, que provocan modificaciones de

(1) Ver el artículo «Valores Catastrales revisados y su relación con los valores de mercado» de Dolores Aguado, en este mismo número.

valores a tenor de lo dispuesto en el artículo 72.1, flexible debería ser el vehículo que las recoja. Trataremos de señalar sistemáticamente estas situaciones:

- Desde luego, procede la modificación cuando se produzcan cambios que provoquen en los bienes inmuebles la adquisición de la naturaleza urbana, lo que tiene lugar:

- por revisión de planeamiento que implique variación en la clasificación del suelo;

- por desarrollo de planeamiento mediante la aprobación de Programas de Actuación Urbanística;

- por vía de hecho, adquiriendo el estatus preciso según el artículo 62.a), ya sea por la ejecución de las obras de urbanización necesarias, o por parcelación contraria a lo dispuesto en la legislación agraria que desvirtúe su uso.

- También es necesaria cuando, sin cambios en la naturaleza de los terrenos, se modifiquen los parámetros urbanísticos recogidos en las Ponencias, lo que se produce:

- por revisiones de planeamiento que los altere;

- por el desarrollo normal del planeamiento, que concreta las especificaciones del planeamiento general a través de planes parciales y unidades de actuación o ejecución.

- Y, en todo caso, cuando el mercado inmobiliario genere, por las circunstancias que fuesen, valores sustancialmente distintos a los recogidos en la Ponencia de valores.

Ambito territorial

Denominador común de todas estas situaciones es la concreción en un ámbito espacial que difícilmente va a coincidir con el término municipal; las provocadas por actuaciones directas sobre el territorio, o por modificaciones o desarrollos de planeamiento, porque por su propia naturaleza operan sobre un espacio territorial restringido y las que operan en virtud de la dinámica del mercado, porque éste desconoce divi-

siones administrativas que le son ajenas.

Es decir, cabe la posibilidad de que se vea afectado todo el término municipal, pero será más frecuente que lo sea sólo parcialmente, incluso que se abarquen zonas pertenecientes a municipios distintos. Conviene recordar al respecto, los tradicionales problemas de ordenación urbanística de zonas de borde de grandes ciudades y municipios limítrofes, con distintos órganos competentes en la materia que generan desarrollos urbanos sin solución de continuidad que exigen, en todo caso, un análisis global del mercado inmobiliario.

Por otra parte, es importante constatar la existencia de bienes inmuebles que, a los efectos del impuesto y a tenor del artículo 62 b) tienen la consideración de construcciones de naturaleza urbana y que por su propia caracterización intrínseca se asientan sobre un suelo que pertenece a varios términos municipales. Baste citar presas y autopistas como casos paradigmáticos en los que el estudio y establecimiento de criterios de valoración independiente para las porciones del bien único situadas en distintos municipios resulta, cuanto menos, artificiosa.

Sin embargo, la LRHL arrastra automáticamente el ámbito de definición del presupuesto de hecho del impuesto establecido en su artículo 61, el término municipal, a la regulación de las Ponencias de valores del artículo 70, lo que no parece necesario si se tiene en cuenta el carácter instrumental de éstas, en orden a la cuantificación del hecho imponible y que pueden y deben articularse con independencia de quién sea el sujeto activo.

La experiencia práctica de las revisiones catastrales llevadas a cabo en los últimos años evidencia la necesidad de agilizar y optimizar unos procesos que, con la estructura de la propiedad urbana de nuestro país, afectan a gran parte de los ciudadanos y que incorporan un gran volumen de información, con lo que ello representa en términos de cos-

tes de todo tipo. De ahí que la eficiencia del sistema exija mayor flexibilidad, sin que por ello se resientan las garantías en aras de la seguridad jurídica del ciudadano, como veremos más adelante.

Nuevo marco normativo

El marco normativo establecido mediante la Ley 42/1994 de 30 de diciembre de Medidas fiscales administrativas y de orden social (2) en su art. 28, acoge la variada casuística antes apuntada, tratando de simplificar la tramitación y posibilitando la flexibilización de los procesos de revisión de valores, todo ello en aras de mejorar los procedimientos sin menoscabo de las garantías suficientes y necesarias.

Delimitación de suelo

Entre las medidas allí definidas que están orientadas a la simplificación de los procesos, se encuentra la eliminación, como acto administrativo independiente y sometido a tramitación propia, del expediente de delimitación de suelo urbano, que a partir de la vigencia de esta Ley queda incorporado como uno de los aspectos a definir en la nueva Ponencia de valores, según queda recogido en el art. 28.2 del citado texto.

Este hecho, que evita una doble tramitación administrativa de expedientes, con el consiguiente ahorro de tiempo y documentación, no excluye las suficientes y necesarias garantías hacia el administrado o entidades interesadas, ya que las posibilidades de recurso contra la delimitación de suelo están incluidas en las de la propia Ponencia, ofreciendo además de la ventaja de la simplificación, la de la obtención de un documento global que facilita la comprensión de todo el proceso.

Queda por tanto la Ponencia, que se ha de ajustar a las directrices de coordinación nacional de valores al igual que en la anterior regulación, como el docu-

(2) Ver la sección Normativa y Jurisprudencia. CT/Catastro, n.º 24. Abril 1995. pp. 83-87.





mento único de definición de criterios, ámbitos territoriales y elementos a utilizar para la fijación de los valores catastrales.

No se modifica ningún otro aspecto de la tramitación, en cuanto a la forma de aprobación de las Ponencias, plazos, información al público, o el proceso de garantías, salvo la mejora que se comentará más adelante en los procesos de participación por parte de los Ayuntamientos interesados.

Las garantías sobre las nuevas Ponencias quedan efectivamente reforzadas por la nueva redacción establecida por medio del art. 28.1 de la Ley de Medidas al art. 70.2 de la Ley Reguladora, por el cual se han de someter a informe de los Ayuntamientos interesados las Ponencias de valores y sus Modificaciones, con los plazos y efectos señalados en el art. 83 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre del Procedimiento Administrativo. Este hecho amplía la capacidad de participación, frecuentemente demandada, de las Entidades Locales en los procesos de revisión de valores catastrales, aspecto que se contemplaba anteriormente sólo en el acto mismo de aprobación de las Ponencias, quedando mejorado sustancialmente al permitirse el estudio y consideración previa del documento en tiempo determinado y al posibilitarse la emisión de un informe no vinculante por parte del Ayuntamiento interesado.

La ampliación de posibilidades de flexibilizar los procesos de revisión, queda también reflejada en el propio art. 28.2 de la Ley de Medidas, por el que se modifica el art. 71 de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales, según comentaremos en adelante.

Nuevas modalidades de Ponencias

Las principales novedades introducidas con la citada Ley, son dos, la primera relativa a posibilitar la *Modificación de las Ponencias de valores de forma parcial* y la segunda referida a la creación del nuevo concepto de *Ponencia Es-*

pecial para permitir el establecimiento de los criterios de valoración y la determinación de valores de determinados inmuebles con situaciones especiales de forma simplificada.

Según la Ley 39/1988, «cuando se produzcan diferencias sustanciales entre los valores catastrales y los de mercado de los bienes inmuebles de determinadas zonas, polígonos o fincas se han de redactar inexcusablemente nuevas Ponencias de valores». Con la nueva regulación, se puede redactar una Modificación a la Ponencia anterior, en la que se contemplen sólo las variaciones que correspondan a zonas en las que se han producido alteraciones de mercado y no al resto de zonas del municipio, que como consecuencia no verán tampoco alterados sus valores individuales, según se deduce de la nueva redacción dada al art. 71.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esto permite notificar sólo los valores alterados, con la consiguiente economía de esfuerzos, hecho que se apoya además en el art. 71.4 recientemente modificado.

El interés de esta medida está avalado por la diversidad de situaciones que se producen en el mercado de inmuebles de los municipios, que con la antigua regulación no podían ser contempladas de forma simple, sino que para la adaptación de los valores catastrales a circunstancias específicas o puntuales, se precisaba una revisión global del municipio. Con la nueva regulación se puede efectuar una revisión parcial de los valores de una zona sobre la que se han producido modificaciones del planeamiento, nuevos desarrollos sobre planeamientos anteriores, o se han producido alteraciones sustanciales del valor del mercado de inmuebles por la aparición de circunstancias especiales, mientras que otras zonas del mismo municipio no se ven afectadas.

Es de especial interés la nueva figura contemplada como «Ponencia Especial», que se establece como un documento único que ha de definir criterios de valoración a partir de los que se de-

ducirán los valores de inmuebles que ocupan partes o zonas de varios términos municipales, según se estipula en el nuevo art. 71.3 de la Ley Reguladora que se desprende del art. 28.2 de la Ley de Medidas.

La nueva regulación permite valorar conjuntos que son homogéneos por su uso y destino, que teniendo un carácter de unidad espacial, funcional e incluso constructiva, como es el caso de las grandes infraestructuras del territorio, los grandes equipamientos de carácter supramunicipal, o bien los conjuntos urbanísticos de uso o características homogéneas, ocupan zonas de distintos términos municipales.

Estas situaciones con la regulación anterior se resolvían promoviendo la redacción de Ponencias complementarias, tantas como términos municipales se vieran afectados, con la consiguiente multiplicación del mismo trámite para definir los mismos criterios de valoración y los mismos valores unitarios, cuya experiencia reciente en el caso de valoración de presas, autopistas de peaje y otros inmuebles singulares ha motivado la necesidad de plantear soluciones más ágiles.

El texto actual además de presentar una mayor coherencia como planteamiento único del hecho de valorar inmuebles únicos, en vez del antiguo desglose absolutamente artificial derivado de una división puramente administrativa, aporta una enorme economía de esfuerzos, evitando la redacción de documentos multiplicados de uno mismo, relativos a cada municipio afectado, en los que han de intervenir incluso órganos distintos para su aprobación, dependiendo de las Juntas Territoriales a las que les afecte.

Garantías jurídicas

La nueva formulación también favorece las garantías del administrado y de las entidades interesadas, puesto que se facilita el proceso de información pública, al precisarse el examen de una sola Ponencia en un único documento y se

facilita también la vía del recurso que en su caso, sólo implicaría su interposición contra una sola Ponencia.

Dentro del reforzamiento de garantías hacia el administrado o entidades interesadas, se encuentra alguna otra medida como la introducida por el art. 28.1 de la Ley 42/1994, en base a las modificaciones al art. 70 de la Ley Reguladora que en sus puntos 2, 3 y 4 de nueva redacción, recogen además del ya comentado informe municipal, previo a la aprobación de las Ponencias, la descripción detallada del procedimiento para su aprobación, indicándose lugar, plazos, vías de recurso, publicidad, vigencia, así como la explicitación del procedimiento de notificación de los valores individuales, efectividad, plazos y vías de recurso, destacando aquí la depuración del procedimiento que introdujo la disposición adicional primera de la Ley 37/1992, con la ampliación del período de recurso contra las notificaciones de valores, así como de la obligatoriedad de previamente a la posible notificación mediante edictos, del intento de notificar por dos veces, constando de forma fehaciente.

Gestión catastral y tributaria

Se establecen medidas coyunturales para acometer aspectos derivados de alguna situación especial, que se contemplan en las disposiciones transitorias dos y tres del texto aprobado.

En la Disposición transitoria segunda entra en consideración la circunstancia especial del año 1995 como año de elecciones municipales en el mes de mayo, lo que implica que una vez aprobadas las Ponencias de valores, que en su mayoría se producirá en el mes de junio, pueden no haberse conformado los nuevos Ayuntamientos con tiempo suficiente para que se produzca la definición necesaria del tipo impositivo para el Impuesto de Bienes Inmuebles, lo que ha motivado el alargamiento del plazo obligatorio establecido en el apartado 7 del art. 73 de la Ley Reguladora hasta el 31 de agosto para aquellos mu-

nicipios cuya revisión de valores entre en tributación en 1996. Esto facilitará la definición de los tipos impositivos del IBI para que puedan ser notificados en tiempo y forma junto a los nuevos valores catastrales.

La otra Disposición transitoria se refiere a la reiteración de asunción por parte de la Dirección General del CGCCT de la gestión tributaria del Impuesto de Bienes Inmuebles, salvo la función recaudatoria, de aquellos Ayuntamientos que así lo encomienden al amparo de la disposición transitoria undécima de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Se cubre así un año más la función de tutela del Estado sobre aquellos Ayuntamientos que, ni directamente ni a través de las Entidades Territoriales competentes, aún no hayan asumido la gestión del tributo.

Para facilitar la gestión del IBI se ha modificado asimismo el art. 73.6 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establecía la posibilidad de reducción del tipo aplicable del IBI, según los escalones establecidos hasta la cuarta parte, con un mínimo de hasta 0,1, durante un período de tres años desde la entrada en tributación de los nuevos valores catastrales surgidos de la revisión catastral.

Esta situación que estaba prevista para evitar que la cuota del impuesto aumente proporcionalmente al valor, lo que puede incrementar la carga impositiva de forma exagerada del ejercicio en que produzca su efectos la revisión, permite que en aras a la autonomía municipal, se pueda mantener o paliar el aumento de la recaudación, aunque aumenten las bases imponibles, produciéndose el aumento de cuotas de forma más gradual con el tiempo, asumiendo que los valores catastrales se van desfasando también con el tiempo.

Se modifica el plazo de los tres años de la Ley Reguladora, ampliándolo seis años, mediante el art. 28.3 y Disposición Adicional 6.^a de la Ley de Medidas, debido a que el aumento del valor de los

inmuebles en el mercado en los últimos años ha sufrido un cierto estancamiento, y se ha visto la necesidad de extender el período de aumento gradual de cuotas.

Otra medida destinada a facilitar la gestión, en este caso catastral, es la que se plantea en el art. 28.4 de la Ley 42/1994, por el que se restablece la obligatoriedad de declarar las alteraciones concernientes a los bienes inmuebles por los sujetos pasivos, modificando el texto del art. 77.2 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales que en su anterior redacción sólo imponía la necesidad de declarar, si no constaba en algún registro público la alteración producida, lo que ocasionaba una considerable inseguridad con respecto al conocimiento de las mismas para el mantenimiento de las bases de datos catastrales, a pesar de las colaboraciones establecidas con Notarios y Registradores para transmisión de esa información. ■

Vicente Canela Herrera
Subdirector Adjunto de Catastros
Inmobiliarios Urbanos
Isabel Molina Siquero
Jefe de Área de Catastro.
Subdirección General
de Catastros Inmobiliarios Urbanos

Dirección General del CGCCT