

La valoración fiscal de bienes inmuebles en el Derecho Comparado

JORGE CASTANYER

54

Valoración fiscal de bienes inmuebles

El presente artículo hace referencia a la valoración de inmuebles a efectos fiscales en algunos países la Unión Europea, especialmente Francia, Italia, Alemania y los Países Bajos, basado en el estudio realizado por el autor en 1989-1990 y recientemente actualizado en parte.

Tal como pone de manifiesto el título de este artículo, en el panorama internacional no puede hablarse propiamente de "valoración catastral" dado que en algunos casos el catastro ha dejado de cumplir funciones de determinación del valor de los bienes. Puede afirmarse que la evolución que se está produciendo en los sistemas catastrales de los países de la Unión Europea indica una creciente pérdida de protagonismo de la misión fiscal de las instituciones catastrales, en favor de la consideración de los catastros como bases de datos o auténticos sistemas de información ligados al territorio.

Cualquier exposición sobre este tema exige, por lo tanto, poner de manifiesto

las existencia de tales tendencias, unidas al hecho de que en la mayoría de los países del occidente europeo la fiscalidad directa sobre los bienes inmuebles ha ido perdiendo importancia. Así por ejemplo, es notorio el caso de los Países Bajos donde el Catastro ha perdido totalmente su finalidad fiscal, limitándose a suministrar la descripción de los bienes y a indicar el valor asignado a los mismos en la última transmisión que les afecte. En forma semejante los catastros alemanes carecen por lo general de datos sobre valoración, limitándose a proporcionar a las autoridades fiscales la base descriptiva sobre la que realizar las operaciones de valoración.

Por otra parte hay que llamar la atención sobre el hecho de que la valoración de los inmuebles a efectos fiscales no tiene normalmente carácter unitario, sino que se usan criterios diversos según el impuesto de que se trate. De este modo, puede afirmarse, como regla general, que la valoración a efectos de transmisiones patrimoniales se basa en el valor de mercado, partiendo de las declaraciones de los contribuyentes, mientras que la imposición por tenencia o disfrute de bienes inmuebles, es decir, la equivalente a nuestro Impues-

to de Bienes Inmuebles, suele basarse en valores objetivos o legalmente establecidos, que se determinan mediante técnicas de valoración generalmente complejas.

En este campo de la valoración a efectos de imposición inmobiliaria propiamente dicha se vienen produciendo, o cuando menos gestando, en los últimos años algunas transformaciones relevantes. La mayoría de los países aquí considerados están en estos momentos reconsiderando la forma en que se desarrolla la valoración fiscal inmobiliaria, buscando normalmente una mayor simplicidad.

En algunos casos, como puede ser el de Francia, viene ya trabajándose en el tema desde hace años, aunque algunos pronunciamientos legislativos (Ley 90-669, de 30 de julio de 1990) hayan quedado todavía sin mayor aplicación práctica por falta de desarrollo normativo. En otro caso significativo, como es el de Alemania, se acaba de producir una Sentencia del Tribunal Constitucional Federal (Agosto de 1995) que declara inconstitucional el sistema de valores unitarios imperante hasta la fecha, y obliga al Gobierno Federal a plantear una nueva ley federal de valoraciones en el plazo de

dos años. En otros casos, como Italia, lleva tiempo hablándose también de la necesidad de revisar en profundidad un sistema que no resulta satisfactorio ni desde el punto de vista de la eficiencia ni desde el de la equidad.

Algunas cuestiones previas

Valor en venta o valor en renta

Una de las primeras disyuntivas a las que debe enfrentarse todo sistema valoración radica en el tipo de valor a considerar. En este sentido se ha distinguido siempre entre valor venal, o valor en venta y valor en renta, es decir, los sistemas de valoración catastral han tenido que elegir tradicionalmente entre fijar el valor patrimonial de los inmuebles o tratar de determinar el valor de las rentas que los mismos son capaces de producir. Esta distinción no resulta ajena al derecho español por cuanto nuestro sistema pasó no hace muchos años de la determinación de rentas catastrales a la utilización del valor del bien como base imponible.

Valor en renta

El valor en renta grava, en teoría, el rendimiento probable o el disfrute de un bien. Se utiliza en los siguientes países:

- *Francia.* Tiene un Catastro antiguo, de gran tradición y exactitud, en el que constan unos valores claramente desfasados, pero no ha querido embarcarse se la revisión de valores que resultaría necesaria para adoptar otro criterio.

Para determinar los valores en renta durante la última revisión general se utilizaron los valores de mercado de aquél momento. Se parte también del valor de mercado para determinar el valor en renta de solares.

La conexión con el Registro de la Propiedad hace que en el Catastro consten también los valores declarados en transmisiones, que se acercan normalmente

al de mercado y permiten un mejor conocimiento de la realidad.

- *Italia* (1). Se aplica una modalidad del valor en renta basada en el rendimiento del capital representado por el valor de mercado del inmueble.

En el Catastro constan los precios escriturados y el impuesto de inscripción catastral se cobra por dicho valor, que teóricamente es el de mercado, aunque exista un nivel de fraude considerable.

- *Alemania.* Se valoran según renta los predios rústicos y los edificios. La estimación de la renta se basa en la renta de mercado en el momento de la última revisión general.

El Catastro no realiza la valoración, sino que facilita los datos para la misma. Por su vinculación con el Registro de la Propiedad, el Catastro recoge los valores declarados en escritura que son los de mercado, debido al bajo nivel de fraude existente.

Valor en venta

Grava los inmuebles como símbolo de patrimonio o como prueba del arraigo en una localidad y, por tanto, del uso de sus infraestructuras y servicios.

- *Estados Unidos de América.* Es el país donde mayor importancia tiene el impuesto sobre bienes inmuebles, tanto por su alta participación en los ingresos locales, como por la cuantía de la recaudación. Cada Municipio administra su propio Catastro y realiza sus propias valoraciones. Si bien existen variaciones de un estado a otro el criterio seguido de forma mayoritaria es el de valoración según mercado, aunque el valor asignado sea sólo un porcentaje del mismo.

- *Alemania.* Se aplica el valor de mercado cuando se trata de solares sin edificar.

(1) Como se verá más adelante en el texto la aplicación del nuevo sistema de valoraciones se halla sujeto a numerosos problemas jurídicos y puede verse anulada por los tribunales.

- *Holanda.* El impuesto municipal sobre bienes inmuebles funciona independientemente del Catastro. Se basa directa o indirectamente en valores de mercado.

El Catastro recoge el valor declarado en las transmisiones que es el de mercado, ya que no existe fraude en relación a este impuesto.

- *Dinamarca.* El sistema catastral y de fiscalidad inmobiliaria figuran entre los más avanzados de Europa. Suponen un porcentaje no despreciable de los ingresos locales y mantienen un alto grado de equidad horizontal. Para ello se considera indispensable la valoración del suelo según mercado.

El valor en venta según precios de mercado se utiliza también en *Noruega, Canadá, Japón y Austria*, aunque siempre se emplea como base una fracción del valor de mercado para evitar disparidades debidas a movimientos especulativos o desfases por falta de revisión.

Valor catastral y valor de mercado

Otra de las grandes disyuntivas a que se enfrenta todo sistema de valoración inmobiliaria a efectos fiscales radica en decidir cuál debe ser la relación de los valores que se establezcan con respecto a los valores del mercado. Tanto si se utiliza el valor en venta como el valor en renta, está claro que su determinación puede realizarse partiendo directamente del valor mercado o sobre la base aplicar unos criterios objetivos que se limitan a garantizar una cierta justicia distributiva.

Los sistemas que parten del valor en venta tienden a dar mayor importancia al valor de mercado, en tanto que los basados en el valor en renta son más propicios a prescindir de los valores reales. En todo caso, puede afirmarse que en su origen todos los sistemas de valoración fiscal han tendido a partir de la determinación de los valores mercado. Analizando la legislación correspondiente en diversos países se pone de

manifiesto una intención inicial de mantener por lo menos cierta relación con el valor mercado. De modo que, países como Francia y Alemania, obligaron en su día a realizar valoraciones generales basadas en el valor mercantil de los bienes inmuebles, planteando la realización de revisiones periódicas de dichas valoraciones con el fin de mantener la relación con dichos valores.

La práctica ha puesto de manifiesto, sin embargo, que dichas revisiones periódicas no se producen nunca con la regularidad legalmente establecida, así, por ejemplo, en el caso de Francia, las revisiones generales que deberían realizarse cada seis años se han venido produciendo en períodos más cercanos a los treinta años. En Alemania sucede otro tanto y en Italia, donde la última valoración era de 1949, se está intentando desde 1990 llevar a cabo una nueva valoración con arreglo al valor de mercado.

Los únicos países en que se produce con regularidad una revisión general de los valores siguiendo la orientación de los mercados son aquéllos en que la imposición inmobiliaria tiene carácter puramente local, siendo los propios entes locales los encargados de realizar las valoraciones. Así, por ejemplo, tanto Dinamarca como Estados Unidos, países cuyas administraciones locales se nutren de manera muy importante del producto de la fiscalidad inmobiliaria, arrojan una frecuencia de revisiones que en ocasiones llega a ser anual.

Esto no quiere decir que en dichos países se aplique una valoración idéntica al valor de mercado, ya que normalmente se procura alcanzar únicamente una cierta proporción del mismo, con el fin de mantener un cierto margen que permita absorber errores y fluctuaciones inevitables. El ajuste al valor de mercado como principio rígido resulta casi imposible de mantener y obliga a tener en pie una maquinaria administrativa que puede resultar muy costosa, sin que los rendimientos adicionales compensen.

La aplicación rígida de este principio puede dar también origen a muchísimos más pleitos y reclamaciones, ya que la determinación del valor de mercado tampoco puede realizarse de manera totalmente unívoca. Por estas razones incluso los países en que se sigue más de cerca el valor mercantil, se procura que la valoración fiscal no alcance nunca al cien por cien del mismo.

Descripción de algunos países:

Francia

Tal como se ha indicado más arriba, la fiscalidad inmobiliaria en Francia se basa en el valor en renta y no en el valor de mercado o de venta de una finca. A efectos de transmisiones patrimoniales, sin embargo, se parte del valor de mercado representado por lo declarado en las correspondientes escrituras, o, en su caso, en la comprobación de la Administración.

La utilización del valor de renta supone una elección muy meditada en favor de un sistema que permita asegurar la equidad fiscal pero no obligue a realizar permanentes actualizaciones en pos de la evolución de un mercado que puede variar grandemente de una zona a otra del país. Se deja claro que con el impuesto inmobiliario no se pretende gravar el valor real de cada inmueble, es decir, el patrimonio inmobiliario, sino únicamente las rentas que teóricamente podrían obtenerse del mismo, teniendo en cuenta que se da más importancia al reparto equitativo de la carga fiscal entre los propietarios que a la percepción de una cantidad proporcional al valor de mercado de los bienes.

El sistema en su conjunto está concebido para tener una gran estabilidad, y aunque la ley prevé revisiones cada seis años, en la práctica éstas se han venido realizando únicamente cada unos 30

años. Esto resultaría imposible si se pretendiera gravar el valor de mercado de los inmuebles, pero no resulta chocante cuando el impuesto se basa en un "valor en renta" que todo el mundo interpreta como un valor artificial señalado a efectos meramente fiscales y con el fin de mantener una cierta equidad fiscal en todo el país.

Las últimas revisiones generales de valores catastrales se realizaron en 1961 para las fincas rústicas y en 1970 para las urbanas, siguiendo un sistema bastante complicado que en la actualidad se está reconsiderando con el fin de simplificarlo de cara a la próxima revisión. Lo valores resultantes de las revisiones generales deberían ser objeto de actualización trienal mediante la aplicación de unos coeficientes establecidos en función de la variación de las rentas de una serie de locales representativos entre la fecha de la última revisión y la de la actualización. Existen ciertas excepciones a esta norma, ya que determinadas industrias se valoran con arreglo a su valor contable, y las fincas rústicas siguen un régimen de actualización mucho más complejo.

En la práctica las actualizaciones trienales han sido sustituidas por revalorizaciones anuales por aplicación de unos coeficientes legalmente establecidos con carácter general según se trate de fincas rústicas, urbanas o industrias valoradas según contabilidad.

Ante lo inadecuado de este sistema, el legislador dispuso en 1990 la realización de una nueva revisión general, fijando en la Ley 90-669, de 30 de julio las condiciones de las futuras revisiones generales. Esta norma, sin embargo, dejaba para una ley posterior, aún no aprobada, la fecha de tal revisión y la forma en que sus resultados deben tenerse en cuenta.

El procedimiento de valoración utilizado hasta la fecha varía según se trate de inmuebles urbanos o rústicos, siguiendo las líneas que se describen a continuación.

Fincas urbanas

La valoración catastral de las fincas urbanas puede realizarse por cuatro sistemas distintos: valoración por comparación, valoración directa, valoración contable y valoración según alquileres.

La valoración por comparación es el método más extendido, y se aplica esencialmente a los locales residenciales y de oficinas. Se basa en una clasificación de las viviendas y locales en ocho categorías, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- Carácter arquitectónico del inmueble (claramente suntuosa, particularmente cuidada, buena apariencia, sin característica particular, aspecto deteriorado).
- Calidad de la construcción (excelente, muy buena, buena, corriente, mediocre y particularmente defectuosa).
- Distribución del local.
- Equipamiento (agua, retrete, calefacción central, ascensor, escalera de servicio).
- Impresión de conjunto (gran lujo, lujo muy confortable, confortable, bastante confortable, ordinario, mediocre, muy mediocre).

Para cada una de las categorías se eligen en cada municipio unos locales de referencia para los cuales se calcula el alquiler medio por metro cuadrado. En el momento de realizar la valoración de un local determinado se procede primero a su clasificación en una de las 8 categorías y a continuación se multiplica la superficie por la tarifa fijada para el correspondiente local de referencia. El cálculo resulta relativamente complicado, por cuanto que en la determinación de la superficie se tienen en cuenta no sólo factores cuantitativos, sino cualitativos, asignándose "equivalencias en metros cuadrados" a elementos como los cuartos baño, o factores de localización o conservación del edificio, llegándose a lo que se denomina "superficie ponderada" que sirve de base para la determinación del valor en renta.

La valoración directa se aplica a edificios no industriales que tienen carácter excepcional y no pueden ser comparados con otros, como por ejemplo hoteles. El valor en renta se halla aplicando al valor de mercado una tasa de interés que representa la renta inmobiliaria.

El sistema de valoración contable se utiliza para industrias y empresas, partiendo de sus datos contables y mediante la aplicación de una tasa de interés.

Por último se acude a la valoración según alquileres para algunos locales comerciales, industriales o empresariales, para los cuales se toma como valor en renta el que estén pagando como arrendamiento, siempre que se considere que se halla dentro de los límites de lo normal.

El procedimiento de valoración empieza con el establecimiento de las clases de inmuebles de cada municipio de acuerdo con las categorías fijadas para todo el país y la determinación de los "locales de referencia". A continuación se procede a la verificación de declaraciones presentadas por los propietarios y a la clasificación de cada local por comparación con los elegidos como referencia.

En una tercera fase se pasa a establecer las tarifas o valores de renta por metro cuadrado, aplicables en todo el municipio o en cada sección catastral para cada categoría de inmueble. En esta fase los propietarios disponen de un plazo para hacer constar sus objeciones a las valoraciones establecidas. Para terminar se pasa a establecer el valor en renta de cada uno de los locales multiplicando la superficie ponderada por la tarifa aplicable a la categoría en que se haya incluido el local.

La aprobación de los valores la realiza el Director de los servicios fiscales del Departamento, a quien corresponde velar por la armonización de los valores en el ámbito de su circunscripción.

Fincas rústicas

El valor en renta de las fincas rústicas puede también determinarse por diversos procedimientos: valoración según contratos de arrendamiento, valoración por comparación, valoración según de mercado y valoración por estimación directa.

La valoración según contratos de arrendamiento es el sistema preferente y se basa en los precios de alquiler según cultivos y clases de suelo, extrayéndose tales precios de contratos de arrendamiento en vigor a la fecha de la revisión. Los valores que figuran en los contratos son objeto de una labor de normalización para eliminar los que no representen circunstancias ordinarias, deducir la parte que pueda corresponder a edificios y corregir las diferencias resultantes de la localización. A partir del examen de los valores contractuales se fijan unas tarifas para cada cultivo y clase agrícola que permiten fijar la cuota tributaria de cada finca en función de su superficie.

La valoración por comparación se utiliza para las fincas sometidas a determinados regímenes de explotación o arrendadas en condiciones extraordinarias, así como para las canteras, canales, espacios recreativos y ferrocarriles.

En la valoración de suelos edificables suele acudir a la valoración según valor de mercado, aplicando una tasa de interés al valor en venta del inmueble.

Cuando fallan los demás métodos de valoración puede acudir a la valoración por estimación directa, para lo cual se empieza por determinar el producto bruto por hectárea aplicando al rendimiento físico el precio de venta medio de las cosechas en el momento de la valoración. A continuación se halla el producto neto deduciendo del bruto los gastos de explotación, amortizaciones, etc. Para terminar se separa el producto bruto en dos partes, renta de explotación y renta del suelo que es la que se utiliza a efectos del impuesto inmobiliario. Este método se utiliza con cierta frecuencia para la valoración de viñedos y bosques, y a veces para huertas.

El procedimiento de valoración se desarrolla en dos fases. En la primera se determinan en cada municipio las clases de suelo siguiendo las 13 categorías establecidas en todo el Estado (tierras, prados, huertas, viñedos, bosques, páramos, canteras, lagos, jardines, suelos edificables, espacios recreativos, ferrocarriles y canales, suelos pertenecientes a fincas edificadas. Dentro de cada grupo se establece un número de clases suficiente para fijar de forma conveniente los valores en renta y se eligen las parcelas tipo para cada clase. Por último se clasifica cada una de las parcelas del municipio asignándola a una de las clases establecidas.

En la segunda fase se empieza por fijar unas tarifas regionales de referencia que sirven como término de comparación para garantizar una cierta homogeneidad intermunicipal, para luego pasar a establecer un proyecto de tarifa municipal en el que se determinan los valores medio, máximo y mínimo que deben aplicarse por hectárea a cada cultivo y clase. Este proyecto se somete a un período de alegaciones transcurrido el cual se establece la tarifa definitiva.

Actualización de valores

Con anterioridad a 1974 la Ley establecía la inmutabilidad de las valoraciones catastrales, por lo que los valores se mantenían hasta tanto no se llevara a cabo una revisión general de los mismos. A partir de dicho año la legislación adopta un sistema más flexible en el que se prevén:

- Constatación anual de cambios en las fincas.
- Actualización cada tres años de las valoraciones resultantes de la anterior revisión general.
- Revisiones generales cada seis años.

Con carácter anual pueden producirse nuevas valoraciones siempre que tengan lugar transformaciones de las fincas o su entorno, tales, como nuevas cons-

trucciones, cambios en las características de las fincas o su utilización, accesiones, desprendimientos, etc. La nueva valoración se aplica sólo cuando suponga una rectificación superior al 10% de la valoración original. Todas estas transformaciones deben ser objeto de declaración obligatoria por parte de los propietarios, con excepción de los cambios en el entorno de las fincas, que deben ser apreciados por la propia Administración.

Como medio de control y seguimiento de las transformaciones sufridas por las fincas el Catastro cuenta con la información que el Ministerio competente le suministra sobre las solicitudes de licencia urbanística, en las que se indica el nombre del solicitante y la dirección de la finca, con lo cual los inspectores catastrales pueden efectuar las oportunas verificaciones. También se realiza un seguimiento mediante fotografía aérea que permite poner de manifiesto las transformaciones que se han producido entre vuelos.

Italia

Sistema de valoraciones

La fiscalidad inmobiliaria italiana se manifiesta esencialmente a través del impuesto sobre las rentas inmobiliarias y de los impuestos que gravan las transmisiones de inmuebles. El primero corresponde en buena medida a la antigua Contribución Territorial española y los segundos al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, existiendo un impuesto catastral que no tiene paralelo en el sistema fiscal español.

Impuesto inmobiliario

El impuesto inmobiliario directo gravaba tradicionalmente la renta de los bienes inmuebles, no el valor patrimonial de los mismos. De acuerdo con la Ley la renta catastral se define como "renta bruta media ordinaria obtenible

previa detracción de los gastos de reparación, de mantenimiento, y cualquier otro gasto o pérdida". Se trata de una renta que no tiene necesariamente relación con la valoración de mercado, ya que, a pesar de que se siga un procedimiento relativamente elaborado para su determinación, los valores base a que se refería todavía en 1990 a los obtenidos en el trienio 1937-1939 sobre los cuales se aplicaban unos coeficientes de actualización.

La situación cambia, sin embargo, a partir de diciembre de 1989 y se inicia un período de intensa conflictividad jurídica que genera un grado de confusión considerable tal como se describirá brevemente a continuación.

La Ley de 30 de diciembre de 1989, núm. 427, sobre actualización del catastro, haciendo remisión a leyes anteriores (de 1985 y 86) nunca aplicadas, preveía una revisión catastral pero no llegaba a dictar los criterios para la realización de dicha revisión. En enero de 1990, mediante una Circular del día 9 y un Decreto Ministerial del día 20, el Ministro de Finanzas establece que las tarifas catastrales se aplicarán sobre el valor de mercado determinado como media de los valores de los años 1988 y 1989. Posteriormente el Decreto Ministerial de 27 de septiembre de 1991 fijó las tarifas a aplicar a partir de 1992, con arreglo a dicho criterio.

Estas decisiones ministeriales, sin embargo, fueron declaradas nulas por el Tribunal Administrativo de la Región de Lazio, por cuanto la modificación "no sólo viola las normas del reglamento n. 1142 de 1949, sino que rompe la coherencia del sistema desarrollado sobre la base de las mismas." El Gobierno, sin embargo, no se contentó con la decisión jurisdiccional e intentó sanar el vicio de ilegalidad mediante la aprobación de sucesivos decretos-leyes que decayeron todos por falta de convalidación parlamentaria, hasta llegar al último, que se produjo en 1993 y se tradujo finalmente en la Ley 75/1993. Dicha Ley dispo-

ne la necesidad de proceder a la revisión de los parámetros utilizados para las valoraciones, (zonas censales, rentas estimadas, criterios de clasificación, etc.), y confirma, en su artículo 2 la aplicación de las tarifas de valoración establecidas con arreglo al Decreto Ministerial de 20 de enero de 1990.

Con ello se ha llegado a una situación de considerable incertidumbre jurídica, ya que la doctrina considera que la convalidación mediante ley con efectos retroactivos de una disposición administrativa declarada nula por los tribunales supone una clara violación de la Constitución, por lo que se duda de la viabilidad jurídica de la medida adoptada.

Procedimiento de valoración

Independientemente de las vicisitudes jurídicas de las tarifas fijadas con arreglo a los criterios del Decreto de 20 de enero de 1990, el sistema seguido para fijar las valoraciones sigue sin modificar y se basa en los conceptos que se describen a continuación.

El territorio italiano se halla dividido en "zonas fiscales" en las cuales se aplican unos mismos cuadros de calidades y clases y unas mismas tarifas. Normalmente las zonas coinciden con los municipios o grupos de los mismos, aunque pueden existir términos municipales divididos en varias zonas fiscales. En cada una de estas zonas se prepara un cuadro de referencia seleccionando una unidad inmobiliaria o parcela de cada tipo o categoría.

Para determinar la renta catastral de un terreno se procede primero a la "calificación" del mismo, incluyéndolo en una de las categorías previstas al efecto según el tipo de cultivo o el destino de la finca. Las "calidades" que se atribuyen a las fincas en este proceso corresponden a los diversos tipos de cultivo y cada una tiene asignada una tarifa en función de las distintas clases en que se divide. Estas clases se determinan en

función de los distintos rendimientos obtenibles según la calidad de los suelos y demás factores intervinientes.

Los "destinos" (construcción rural, ente urbano, cantera, etc.) no se dividen en clases ni tienen asignadas tarifa, y no comportan la atribución de renta imponible en el Catastro de terrenos. Tal como se ha indicado antes estos datos básicos para la valoración de los terrenos aparecen recogidos en los ficheros que componen la documentación catastral ordinaria.

Una cuestión importante es la consideración que deba darse a los edificios, a efectos de su inclusión en el Censo de terrenos o en el Censo Urbano, ya que en el caso de los edificios incluidos en el primero no existe renta imputable mientras que el segundo se basa en la determinación de características de los edificios urbanos a efectos de la tributación de los mismos.

Tienen la condición de edificios rurales, según el artículo 39 del DPR n. 597 de 26/9/1973:

Las construcciones o partes de las mismas, junto con los accesorios pertenecientes al poseedor o arrendatario del terreno al que sirven y que se hallen destinados a:

a) vivienda de quienes se dedican al trabajo de la tierra, incluidos guardias y capataces;

b) albergue de animales necesarios para la labranza o alimentados, por lo menos en una cuarta parte, mediante el producto de la propia finca;

c) conservación y primera manipulación de productos agropecuarios, o a su transformación y enajenación cuando tales actividades se consideren parte del ejercicio normal de la agricultura y tengan por objeto principalmente productos obtenidos en la misma finca;

d) custodia y conservación de las máquinas, aperos y utensilios dedicados al cultivo de la propia finca.

Siempre que reúnan estos requisitos se consideran las construcciones como parte integrante del terreno y se les atri-

buye un mero carácter instrumental, por lo que no contabilizan de ninguna manera en la valoración de la renta catastral aplicable a cada finca.

Una vez determinada la tarifa aplicable en función de la calidad y clase del terreno se multiplica la superficie por dicha tarifa y se obtiene la renta catastral.

En el caso de los inmuebles urbanos la renta catastral se determina de forma semejante a los terrenos, mediante tarifas establecidas por categorías y clases, obteniéndose una supuesta renta media que puede no tener nada que ver con la renta real de mercado. El único supuesto en el que se tiene en cuenta la renta real a la hora de establecer la renta catastral es en el de alquileres fijados con arreglo a ley, en cuyo caso se aplicará la renta real cuando la misma resulte inferior en más de un quinto a la renta catastral.

Al igual que en el Catastro de Terrenos se determinan "calidades" en función de los cultivos o destinos de las fincas, en el Catastro Urbano se establecen categorías según el destino de cada inmueble. Las categorías se dividen en cuatro grandes grupos, el A, que incluye 11 apartados dedicados a uso residencial u oficinas privadas, el B, dividido en 8 apartados que comprenden usos institucionales, tales como colegios, orfanatos, conventos, hospitales, prisiones, oficinas públicas, bibliotecas, museos, capillas, etc., y el grupo C, que con 7 categorías se dedica a comercios, almacenes, talleres, locales deportivos, establos y garajes, balnearios, etc. Existen dos categorías D y E que se aplican a instalaciones fabriles y edificios que no entran en las anteriores y cuya renta se establece de forma directa para cada uno.

Cada una de estas categorías está a su vez dividida en clases que permiten agrupar los inmuebles según su calidad intrínseca. Estas clases no tienen un número determinado, y dentro de cada zona fiscal se utilizan tantas como resulten necesarias para reflejar la realidad.

Este sistema permite, en teoría, lograr una gran homogeneidad en todo el territorio nacional al tiempo que se conserva la necesaria flexibilidad para adaptarse a las condiciones de cada zona. Sin embargo, en la práctica resultan muy inciertos los criterios utilizados para incluir los inmuebles en las distintas categorías con lo cual se producen notables disparidades en la aplicación de las tarifas a bienes de las mismas características (2).

Así como en el caso de los terrenos rústicos el impuesto se halla aplicando las tarifas a la superficie de cada finca catastral, en el caso de las fincas urbanas las tarifas se aplican sobre unas unidades de cabida mucho más difíciles de establecer. Para los inmuebles del grupo A la cabida se expresa en "piezas útiles" (3), para los del grupo B se utilizan los metros cúbicos y para el grupo C los metros cuadrados útiles. En los casos de los grupos D y E no se ha determinado la unidad de medición de la cabida catastral.

Las unidades de medición de la cabida catastral no resultan tan directas como sus nombres dan a entender, ya que el concepto de "pieza útil" a efectos catastrales no se corresponde con lo que arquitectónicamente podría recibir esta consideración. Así por ejemplo para efectuar el cálculo de piezas catastrales se cuentan las piezas efectivas, es decir, dormitorios, salones, etc., como unidades, mientras que recibidores, pasillos y baños se cuentan como 1/3 de pieza, y las bodegas y desvanes cuentan como 1/4 de pieza. Los elementos comunes se valoran también aplicando unos porcentajes sobre su superficie, con lo cual se obtiene al final un número de "piezas

útiles" que tiene muy poco que ver con el número de piezas reales del inmueble. En la actualidad se está considerando la posibilidad de abandonar este sistema de determinación de la cabida catastral y pasar también en este grupo a una medición por superficie o volumen al igual que en los grupos B y C.

Para la determinación del impuesto se aplica a la cabida catastral una tarifa fijada en cada municipio o zona fiscal para cada una de las categorías presentes en el mismo. Las tarifas se fijaron en relación con los rendimientos de los años 1937-1939 y hasta 1990 se venían multiplicando por un coeficiente de actualización que se aprueba cada año o cada dos años. A partir de 1990, como ya se ha dicho, se viene aplicando, o intentando aplicar, un criterio totalmente diferente basado en calcular el rendimiento de un capital equivalente al valor de mercado del inmueble, aplicándose una media de los valores de los años 1988-89.

Para la determinación de las tarifas y la formación de los cuadros de categorías, calidades y clases utilizados en la valoración catastral se cuenta con la colaboración de las "Comisiones Fiscales" que operan en tres niveles, Central, Provincial y de Distrito. Estas Comisiones trabajan sobre la base de los datos que les proporcionan las oficinas territoriales del Catastro y han de aprobar las tarifas antes de que puedan ser aplicadas. Su papel es el de representantes de los colectivos de contribuyentes y no tienen ninguna intervención en la resolución de contenciosos planteados de forma individual.

Impuestos que gravan las transmisiones

Los impuestos que gravan las transmisiones de inmuebles son múltiples en Italia, ya que existe un impuesto de Registro que grava las inscripciones en el Registro de la Propiedad, un impuesto de Sucesiones, un Impuesto Hipote-

cario, un Impuesto Catastral y, según los casos, un Impuesto de Valor Añadido, sin contar el impuesto de plusvalía y su equivalente para bienes en manos de sociedades.

En todos estos impuestos la norma imperante es que la base imponible venga constituida por el valor de mercado, teniéndose en cuenta que en principio se considera como tal el valor declarado por las partes, pero que puede establecerse uno distinto si la Administración estima que el valor real de la transacción es superior. El DPR de 26 de abril de 1986, n. 131, por el que se aprueba el texto unificado del Impuesto del Registro fija como norma que para determinar si debe aplicarse un valor superior se aplicará una valoración automática en función de la valoración catastral. Según el artículo 52 prevalecerá el valor de mercado siempre que sea superior a 60 veces la renta dominical actualizada en el caso de terrenos rústicos, y 80 veces la renta catastral actualizada para los inmuebles urbanos.

La aplicación de esta valoración automática ha sido ampliamente criticada por su posible inconstitucionalidad, y, desde una óptica más elemental, porque su aplicación resulta manifiestamente injusta, ya que en los casos de vivienda el valor hallado según estos criterios es inferior al de mercado, mientras que en el caso de inmuebles no residenciales el valor resultante suele ser superior al real (4).

Es de señalar que incluso en el caso del Impuesto Catastral, que grava la modificación de los datos catastrales, la base imponible del impuesto viene constituida por la misma que se utiliza a efectos del Impuesto de Registro o del Impuesto de Sucesiones. La utilización de estos valores y no de una valoración catastral se justifica por el hecho de que

(2) En este sentido véase MARIO CICALA y FRANCO GUAZZONE, *Nouvo Catasto e tassazione degli immobili*, IPSOA, 1988. La Ley 75/93 viene a recoger estas críticas al disponer que se revise todo el sistema de valoración.

(3) En la normativa italiana se usa la expresión "vouto", que puede traducirse por "hueco" o por "pieza".

(4) GIUSEPPE RISONE, *Manuale fiscale dei trasferimenti immobiliari*, Milán, Edizioni F. A. G., 1987. pág. 27

el Catastro no incluye un valor de venta, sino un valor en renta, que supone un enfoque totalmente distinto y que no debería ser utilizado para evaluar transmisiones, ya que el mercado del alquiler y el de la compraventa pueden ser radicalmente diferentes.

Alemania

Así como la legislación catastral constituye en Alemania un campo reservado a los Estados Federados, la regulación del sistema de valoraciones inmobiliarias corresponde al Estado Federal, existiendo desde 1925 una normativa única en esta materia.

Desde un primer momento la intención del legislador fue conseguir que la valoración de bienes inmuebles se realizara con criterios homogéneos en todo el territorio alemán, cualquiera que fuera la Administración que llevara a cabo la valoración o el impuesto que hubiera de aplicarse. La legislación actual está constituida por la Ley de Valoraciones de 30 de mayo de 1985 y los numerosos reglamentos e instrucciones que la desarrollan.

La valoración se realiza aplicando el criterio de mercado, es decir, que a los bienes inmuebles se les asigna teóricamente el valor en venta que podrían alcanzar en el mercado (5). Este principio queda, sin embargo, desvirtuado por el hecho de que las valoraciones se producen de forma tan espaciada que los valores resultantes no guardan relación con la realidad mercantil.

La Ley de 1925 preveía la realización de valoraciones anuales, pero, de hecho, sólo se han realizado valoraciones generales en 1925, 1928, 1935 y 1964. Obsérvese que sólo se ha produ-

cido una valoración general (6) a partir de la segunda guerra mundial, y debe advertirse, además, que si bien el proceso se inició en 1964, los nuevos valores no entraron en vigor hasta diez años después, en 1974. La Ley actual, de 1985, fija el principio de la valoración de inmuebles cada seis años o siempre que se produzca una variación sustancial que altere el valor en un porcentaje determinado. A pesar de esta previsión no se ha aplicado la norma en lo relativo a los inmuebles y las explotaciones agrícolas y forestales, siguiéndose aplicando como base la valoración que entró en vigor en 1974 (7).

La Ley de valoraciones parte del concepto de "valoración unitaria", ya que se han de valorar unidades económicas y se trata de aplicar un valor único a varios impuestos. Esta valoración unitaria es aplicable tanto a inmuebles en general como a las explotaciones agrícolas, forestales o mineras. Esta valoración unitaria ha sido objeto de controversias que han llevado a la reciente declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional Federal.

La determinación del valor de las explotaciones agrícolas y forestales parte de un supuesto "rendimiento" determinado con arreglo a un procedimiento de gran complejidad, basado en el establecimiento de unos "valores comparativos" según el rendimiento por hectárea de unas explotaciones tipo. En teoría estos valores tienen en cuenta las circunstancias geográficas, climatológicas, etc. de cada finca, pero en la práctica se trata de valoraciones basadas en estimaciones muy antiguas y actualizadas mediante la aplicación de coeficientes. En la valoración de cada explotación se tiene en cuenta el suelo y las edificaciones y medios asignadas a la

misma, y se le suma el valor de la vivienda, que se rige por las normas aplicables a los inmuebles arrendados.

Los inmuebles no incluidos en explotaciones agrícolas o forestales y todas las viviendas se someten a otras reglas de valoración que varían según el tipo de bienes. Para los solares no edificados se aplican unos cuadros de valoración por metro cuadrado, basados mucho más estrechamente en el principio de aplicación del valor de mercado. Para el resto de los inmuebles se aplica a casi todos ellos un valor basado en el rendimiento o "valor en renta" de los mismos.

El rendimiento de viviendas y locales se determina en función del alquiler que tuvieron en 1964 o el que hubieran podido alcanzar en el mercado en el caso de estar arrendados, y que se determina según cuadros de precios basados en los precios reales de los alquileres en 1964. A estos rendimientos se aplican una serie de coeficientes modificadores en función de la existencia de circunstancias que puedan alterar el valor del bien.

A las fincas que no pueden valorarse debidamente por aplicación del método del "valor en renta" por no existir elementos de comparación en el mercado de alquileres, se les aplica el procedimiento del "valor real" según el cual se suma el valor del suelo, determinado como para los solares, y el valor de la construcción determinado según unos cuadros de costes de construcción. El resultado se ajusta también en función de la concurrencia de circunstancias especiales y al total resultante se le aplica un porcentaje determinado reglamentariamente y que oscila entre el 50% y el 85% y que arroja el llamado "valor real", que se pretende resulte cercano al valor de mercado.

La valoración se realiza sobre la base de las declaraciones presentadas por los titulares de los bienes, quienes están obligados a aportarlas cada vez que se realiza una revisión general de valores (valoración principal) y cuando se pro-

(5) La Ley habla de "Valor Común" y lo define como... "el precio alcanzable en el tráfico comercial habitual, en atención al estado del bien...".

(6) "Valoración Principal" en la terminología de la Ley alemana.

(7) En relación con esta materia véase el informe de ISABEL ESPEJO, *La valoración de bienes en el Derecho fiscal alemán*.

duzcan alteraciones importantes en las fincas o explotaciones. Las rectificaciones de valor como resultado de la modificación del bien no se llevan a cabo según una nueva valoración, sino como incremento o disminución en relación con la última "valoración principal", por lo que se siguen utilizando los mismos cuadros de valores aplicables en 1964.

El cumplimiento de la obligación de declarar las modificaciones no se produce de modo estricto por parte de los propietarios, pero las transformaciones se suelen conocer por las modificaciones catastrales que llevan aparejadas o por la concesión de licencias urbanísticas, hechos que se ponen en conocimiento de la administración fiscal.

Los valores unitarios se aplican tanto al impuesto sobre el patrimonio como al impuesto inmobiliario, que viene a ser equivalente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles del derecho español, y cuya percepción corresponde también a los Ayuntamientos. Este impuesto se determina aplicando un tanto por mil al valor unitario (entre el 6 y el 3) y la cifra resultante sirve de base imponible sobre la que los Ayuntamientos aplican un porcentaje variable según municipios.

Todo este sistema de valoraciones se halla sometido en la actualidad a intensas críticas (8), dado que la determinación de valores principales supone un enorme gasto y despliegue administrativo, y el resultado final resulta muy alejado del valor de mercado. Las disparidades entre los valores reales y los fiscales han llegado a tal punto que se han planteado reclamaciones sobre la constitucionalidad del sistema, hasta tanto que, en agosto de 1995, el Tribunal Constitucional Federal ha declarado la inconstitucionalidad de los denominados "valores unitarios" sobre los que se basa la totalidad del sistema. El Gobierno Federal dispone ahora de un plazo

de dos años para sustituir la metodología actual por otra que cumpla los requisitos constitucionales de garantía a la igualdad. ■

Jorge Castanyer

Abogado

Experto en Derecho Comparado

(8) Véase ISABEL ESPEJO, obra citada, páginas 23 y siguientes.