

# Relación de la normativa urbanística con las técnicas de valoración catastral

Dolores Aguado Fernández  
Subdirectora General  
de Catastros Inmobiliarios

## Relaciones entre normativa urbanística y valoración catastral en anteriores legislaciones sobre el suelo

El valor catastral está considerado como el valor administrativo «por excelencia». En efecto, aunque en nuestro país no exista la «unicidad» en la valoración y nuestro sistema esté estructurado sobre la «estancamiento» de la misma, el valor catastral, bien sea por su vinculación a un tributo de devengo periódico (antes Contribución Territorial, ahora Impuesto sobre Bienes Inmuebles) al que están sujetos la práctica totalidad de los bienes inmuebles del territorio, bien sea por su carácter de valoración reglada, ha venido siendo utilizado, cuando menos como referencia para múltiples fines, y no siempre tributarios. La legislación urbanística no ha sido ajena a esta utilización y si realizamos un breve repaso al contenido del título de valoraciones de las tres últimas Leyes, veremos que en todas ellas está la referencia a la valoración catastral y también podremos ver cómo ha

evolucionado esa referencia, ganando, a mi parecer, en precisión y equidad.

### LS75 y TR76 (1)

La LS75 reducía los cuatro valores diferentes de la LS56 (2) a dos, valor inicial y valor urbanístico, estableciendo el TR76 en su artículo 139 que se tasarían con arreglo al valor inicial los terrenos clasificados como suelo no urbanizable y el artículo 144 establecía que se tasarían con arreglo al valor urbanístico los clasificados como suelo urbano o urbanizable en todas sus categorías. Las tasaciones debían tener como límite el valor inicial que prevalecería sobre el urbanístico cuando este fuese inferior.

Recordemos cómo se establecía el cálculo del valor urbanístico en los artículos 145 y 146.

(1) Ley 19/1975 de 2 de mayo y Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976 de 9 de abril.

(2) Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

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

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

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

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

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

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

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

El problema surgía cuando, por no concurrir los requisitos mencionados en el 145 era necesario acudir al 146, ya que si bien estaba claro que aprovechamiento había

que utilizar, no se determinaba el «quantum» a aplicar a dichos aprovechamientos.

Es evidente que la intención del legislador de relacionar valor a efectos urbanísticos con valor a efectos fiscales, es clara en todo el articulado, e incluso hay referencias a la metodología utilizada en esos momentos en la valoración catastral. El artículo 105.1 establecía «El valor urbanístico se determinará en función del aprovechamiento que corresponde a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuye a efectos fiscales al iniciarse el expediente de valoración». Efectivamente, la contribución territorial es un impuesto sobre producto, que grava las rentas reales o potenciales de los bienes inmuebles.

Es igualmente evidente que la intención del legislador antes aludida se iba a encontrar con la «dura realidad» ya que en los años ochenta los valores catastrales, incluso aquellos que cumplían los requisitos del artículo 145, no eran un buen reflejo de los valores reales, circunstancia que determinó la utilización del valor catastral, no como valor urbanístico, sino como referencia mínima para la fijación del mismo.

Recordemos que solo tres años después del TR76, se aprobó el Real Decreto-Ley 11/1979 de medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales, en el que se recogía que la obsolescencia de los valores catastrales los hacía ineficaces para los fines para los que estaban previstos, obligando a la revisión de los mismos, y estableciendo la actualización de los mismos mediante la aplicación de coeficientes, hasta que se produjera la mencionada revisión.

### LS90 y TR92 (3)

La LS90 mantiene la dualidad de valores, inicial y urbanístico, si bien introduce

(3) Ley 8/1990 de 25 de julio, sobre Reforma del régimen urbanístico y Valoraciones del suelo y Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio.

fuerzas alteraciones en el establecimiento de los suelos a tasar con arreglo al valor inicial y aquellos a tasar con arreglo al valor urbanístico, estableciendo una vinculación directa de la valoración con la adquisición o pérdida gradual de facultades.

La LS90 establece la aplicación de los criterios de valoración contenidos en la misma a todas las expropiaciones que se llevan a efecto por los poderes públicos y mantiene la vinculación con la valoración fiscal, si bien es cierto que modifica importantes aspectos de la misma.

A este respecto, los criterios más importantes estaban recogidos en el preámbulo de la Ley, especialmente en los siguientes párrafos:

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

*«El derecho al aprovechamiento urbanístico se valora por aplicación del valor fiscal que se obtiene determinando el valor básico de repercusión del polígono, en atención al uso y tipología edificatoria características, resultantes de la ordenación y ponderando la situación de la parcela dentro de cada polígono. De este modo, se consagra el criterio de que la legislación y el planeamiento urbanístico suministran solo aprovechamientos, mientras que la valoración concreta es función de la normativa fiscal. Es obvio que el adecuado funcionamiento del sistema, y lo que es más importante, su justicia material, dependen de la corrección de las valoraciones fiscales...»*

La fuerte innovación introducida por la LS90 y TR92, especialmente recogida en el

artículo 53 del TR92 determinando la aplicación de la normativa técnica catastral y la utilización de las Ponencias de valores, que supondría la *desvinculación del valor urbanístico con el valor fiscal y establecía la nueva vinculación con la metodología de valoración catastral, basada fundamentalmente en la utilización del método de comparación con mercado*, no fue sin embargo bien entendida y me atrevería a decir incluso, que fue frecuentemente mal utilizada.

La prueba de esta afirmación se evidenciaría en exposiciones de autores de reconocido prestigio en derecho urbanístico y así lo podemos observar en el libro «El derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo» de José Manuel Serrano Alberca (4) en el que se recoge: *«Como hemos visto el valor fiscal del suelo pretende acercarse al valor real o de mercado, pero la naturaleza misma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles exige una disminución del valor real que a la larga puede dejar obsoleta la valoración. Por ello el valor fiscal suele ser considerado como un mínimo que debe ser complementado con otros elementos. Este es el criterio de jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo al aplicar la LEP.»*

Efectivamente, ese había venido siendo el criterio y entiendo que justamente utilizado cuando la legislación vinculaba valor urbanístico con valor catastral o valor a efectos de Contribución Territorial, como hemos visto que ocurría en la LS75 y TR76, y los tribunales se encontraban con la evidencia de que el valor catastral aportado no reflejaba la realidad del mercado inmobiliario. Sin embargo, recordemos que no existe referencia alguna en todo el texto de la LS90 y TR92 al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ni, de forma directa a valores catastrales, y sí encontramos esa referencia respecto al sistema de valoración fiscal y a las Ponencias de valores, asumiendo el le-

(4) SERRANO ALBERCA, J. M. El derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo. Editorial Aranzadi.

gisador urbanístico que las Ponencias de valores recogen valores de mercado.

La conflictividad generada desde el momento de aprobación de la LS 90 y TR 92, los recursos de inconstitucionalidad y los diferentes enfoques en la aplicación de la LS 90 y TR 92, desembocaron en una situación «transitoria» que continuaría hasta que se produjo el fallo del Tribunal Constitucional. En esta situación de «transitoriedad» las normas a aplicar partían de la imaginación de cada cual.

Es indudable que por una parte la aplicación del sistema de consolidación gradual de las facultades urbanísticas para establecer aprovechamientos y por otra la aplicación del sistema de valoración catastral para valorar dichos aprovechamientos, generaba dificultades no existentes anteriormente. En efecto, la aportación del recibo permitía conocer el valor catastral, que era lo que se reclamaba, no siendo necesario conocer la metodología para llegar al mismo. Si el valor aportado no reflejaba lo que el valorador entendía como «valor actual», se suponía que dicho valor catastral había perdido vigencia, o que en definitiva no era utilizable, a no ser como un valor mínimo de referencia, como ya hemos apuntado anteriormente.

Por tanto, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que los criterios de valoración establecidos por la LS90 y TR92 no fueron bien entendidos y durante los ocho años de vigencia de la Ley se continuaron aplicando criterios de la legislación anterior, introduciendo en algunos casos pequeñas variaciones, pero sin producirse la transformación que pretendía la Ley.

No quiero terminar la referencia a la LS90 sin mencionar, en defensa de aquellos que mantuvieron criterios heredados de la LS75, que en algunos puntos, la aplicación de ambos sistemas (adquisición gradual de facultades y valoración catastral) suscitaba serias dudas, que debían haber sido resueltas, probablemente, mediante un Reglamento de Valoraciones.

## Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional

La situación creada por una Ley recurrida al Tribunal Constitucional, unida al informe sobre el suelo del Tribunal de Defensa de la Competencia que dió lugar a la creación de la Comisión de Expertos y los debates suscitados en la misma, no era realmente una situación propicia para profundizar y concretar las innovaciones en materia de valoraciones que había introducido la LS90.

La mencionada situación no se vio precisamente favorecida por el resultado de las deliberaciones de la Comisión, recogidas en el «Documento de Salamanca» en el que era evidente que no se había encontrado una postura uniforme para acometer los «problemas del suelo». Esto unido a la tardanza en producirse el fallo del Tribunal Constitucional, creó una situación en la que parecía que la legislación vigente era la LS75 y TR76.

Como a todas luces era necesario tomar algunas decisiones, se aprobó el RD5/96 (5) que introducía aspectos que, necesariamente, deberían formar parte del nuevo texto que debería elaborarse una vez conocida la sentencia del Tribunal Constitucional.

De la, necesariamente, extensa Sentencia del Tribunal Constitucional podríamos hacer el siguiente resumen:

- El urbanismo es materia de competencia autonómica, la LS90 y TR92 invadían esa competencia y por tanto una parte sustancial de la misma era inconstitucional.
- La legislación estatal debe comprender tan solo:
  - El estatuto básico del derecho de propiedad, o dicho de otro modo, el establecimiento de los deberes y derechos de los

(5) Real Decreto Ley de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, con posterioridad Ley 7/1997 de 14 de abril.

propietarios de suelo, para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los mismos.

– El régimen de valoraciones, para asegurar unos resultados homogéneos en cuanto a la valoración del derecho de propiedad, en todo el territorio nacional.

## LS98 (6)

En cumplimiento, pues, de la Sentencia del Tribunal Constitucional, la LS98, viene a recoger el estatuto jurídico de la propiedad y el régimen de valoraciones. Veamos los párrafos referentes a valoraciones recogidos en la Exposición de Motivos.

*«En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación.*

*Se elimina así la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico, a la que habían quedado ya reducidos los cuatro valores diferentes que estableció en su día la versión primera de la Ley del Suelo, de forma que, a partir de ahora, no habrá ya sino un solo valor, el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria. A partir de este principio básico, la Ley se limita a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor, en función, claro está, de la clase de suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable al mismo y de sus características concretas.*

*Este método es, tanto en el suelo no urbanizable como en el urbanizable aún no incluido en un concreto ámbito para su desarrollo, o para el que no se hayan establecido las condiciones de dicho desarrollo, el de comparación de los valores comprobados de otras fincas análogas, habida cuenta de su régimen urbanístico, situación, tamaño y naturaleza, así como de los usos y aprovechamientos permitidos por el planeamiento. Para los casos en que esa comparación no sea posible, en los citados suelos –sin desarrollo previsible a corto plazo– el método alternativo será el de capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo de acuerdo con su estado y naturaleza que es el método tradicional.*

*En el suelo urbano y en el urbanizable incluido en ámbitos delimitados por el propio planeamiento general o con posterioridad al mismo, para los que se hayan establecido las condiciones de desarrollo, el método de cálculo consistirá en la aplicación al aprovechamiento correspondiente del valor básico de repercusión recogido en las ponencias catastrales para el terreno de que se trate, valor que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, refleja los valores de mercado, puesto que las valoraciones catastrales se fijan a partir de un estudio previo de dichos valores. Finalmente y para el caso de que no existan o no sean aplicables los valores de las ponencias catastrales por haber perdido vigencia o haberse modificado el planeamiento, el valor básico de repercusión se calculará por el método residual, comúnmente utilizado en el ámbito inmobiliario, en sus distintas modalidades, tanto por el sector público como por el privado.*

*La aplicación de valores de repercusión, habida cuenta de su correspondencia, en general, con terrenos urbanizados y en condiciones de ser edificados, conlleva la necesidad de deducir la totalidad de los costes de urbanización que en cada caso estuvieran pendientes, así como los costes financieros, de gestión y cualesquiera otros que fueran imprescindibles para dotar al terreno de la condición de solar, tal como se viene haciendo habitual y pacíficamente en las tasaciones que se*

(6) Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones.

realizan a diario en el ámbito inmobiliario y en el financiero.

*El estricto realismo al que la Ley ha querido ajustarse en este punto contribuirá, sin duda, a aumentar la seguridad del tráfico jurídico y a reducir la conflictividad, lo que redundará también en una agilización de la gestión urbanística y en una reducción en los costes innecesarios que su prolongación en el tiempo inevitablemente añade.»*

Lo expresivo y contundente de estos párrafos, debería despejar cualquier duda, (aunque más adelante veremos que no es así) pudiendo resumir todo el esquema de valoraciones en la forma siguiente:

- La legislación urbanística contempla un solo valor, *el valor real* y lo define como aquel que tenga el bien en el mercado. La fijación del mismo se realizará en función de la clase de suelo, mediante técnicas de muestreo, localización de fincas análogas etc.... El estudio de mercado es pues indispensable, pero también lo es en la normativa técnica de valoración catastral y este estudio se refleja en la Ponencia de valores, por tanto, siempre que exista una Ponencia adaptada a la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, en la que se recoge la observación realizada en el mercado inmobiliario, los valores de la misma serán los que deban utilizarse. Si no existiera Ponencia en la que se reflejara el mercado inmobiliario, o estuviéramos tratando de suelos fuera del ámbito de la misma, la metodología a aplicar será, igualmente, muestreo, estudio de mercado y utilización del método residual. Si estuviéramos ante suelos de naturaleza rústica, la técnica de valoración catastral recogida en la mencionada Ley 39/1988 considera como factor predominante, si bien corregible, la capitalización de rendimientos, debiendo pues utilizarse la misma técnica que la Administración fiscal.

La reiterada, y a mi juicio justificada, remisión a las Ponencias de valores, y a la técnica de valoración catastral, hace que se mantenga el temor de la reiteración en el error de interpretación al que anteriormente

hemos aludido y el mantenimiento de la vinculación con valores catastrales, que evidentemente, nunca son valores de mercado.

Vamos a pasar a continuación a examinar algunas muestras que parecen amenazar con la permanencia del equívoco.

## El valor real

Hemos visto al citar los párrafos de la Exposición de Motivos, que parecía que actualmente había quedado muy clara la intención del legislador de utilización de un único valor y que este fuera el *valor real*. Pues bien, una modificación introducida en el artículo 25 en el paso de Proyecto de Ley a Ley, ha dado lugar ya a diferentes interpretaciones. El proyecto contenía que *«el suelo se valorará con arreglo a su valor real, calculado según su clase y situación en la forma establecida en los artículos siguientes»*, finalmente el artículo 25 recoge *«El suelo se valorará según su clase y situación, en la forma establecida en los artículos siguientes»*. La supresión de la referencia al «valor real» lleva a afirmar a Jesús González Pérez en *«Comentarios a la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones»* (7) que *«El legislador ha querido consagrar que no se pagara el «valor real» sino algo distinto»*, entendiéndose este algo distinto como algo inferior al «valor real».

Pues bien, mi interpretación de la supresión de la referencia al valor real es bastante diferente. A lo largo de los sucesivos textos que se fueron construyendo, hasta llegar al definitivo, el Catastro fue emitiendo informes sobre los distintos proyectos y exponiendo las dificultades que se habían venido observando en la utilización de la terminología «valor real» y «valor de mercado». Diferentes figuras impositivas sobre la propiedad inmobiliaria utilizan «valor

(7) GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones. (Ley 6/1998, de 13 de abril)*. Ed. Civitas. 1998.

real» o «valor de mercado» pero si nos centramos en las más significativas, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP) e Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), podremos sacar algunas conclusiones. El ITP menciona «valor real», el IBI menciona «valor de mercado» y no deben entenderse como análogos: En efecto, en el ITP, se grava la capacidad económica puesta de manifiesto *realmente* en el hecho concreto de la transmisión del bien, estaríamos hablando en este caso de «valor real» identificado con «precio» de la transmisión y la legislación establece métodos de comprobación que permitan a la Administración asegurar, en cierta medida, que el «precio» declarado es uno de los que funciona habitualmente en el mercado, y por tanto, aceptar o rechazar, la declaración del interesado.

En la valoración catastral, se utiliza «valor de mercado» y siendo aquella una valoración universal, que afecta a todos los bienes inmuebles, base de un Impuesto de carácter periódico y no instantáneo, que se realiza mediante procedimientos masivos, es evidente que no puede identificarse en modo alguno con «precio». En este caso, estaríamos hablando de valores teóricos de mercado, resultado de la observación del mismo, de la aplicación de modelos matemáticos, basados en técnicas econométricas, que reflejen la realidad extensa de ese mercado inmobiliario.

Si además conocemos que el ITP es, seguramente, el de mayor litigiosidad y en el que se estiman un mayor número de recursos presentados, especialmente por falta de fundamentación en la valoración, es fácil comprender que se expusieran las cautelas ante la utilización de la expresión «valor real», dado que inmediatamente se iba a suscitar la dificultad en el procedimiento para el establecimiento del mismo, y su fácil identificación con «precio» podía generar fuertes problemas en la aplicación de la LS 98. Debía pues, intentar recogerse que la intención del legislador era identificar «valor real» con «valor de mercado» y no con «precio».

Pues bien, lo que a mi parecer ha sido una corrección tendente a eliminar un posible problema, ya que en la Exposición de Motivos estaba claramente recogida la intención del legislador, no siendo necesario reiterarla en todos los artículos que regulaban la valoración, ha sido ya interpretada como una modificación «a la baja» en el texto articulado.

Adentrémonos a continuación en el análisis de los artículos que regulan los valores del suelo y examinemos las diferentes interpretaciones que a tenor de la experiencia pueden suscitar.

#### *Artículo 26. Valor del suelo no urbanizable.*

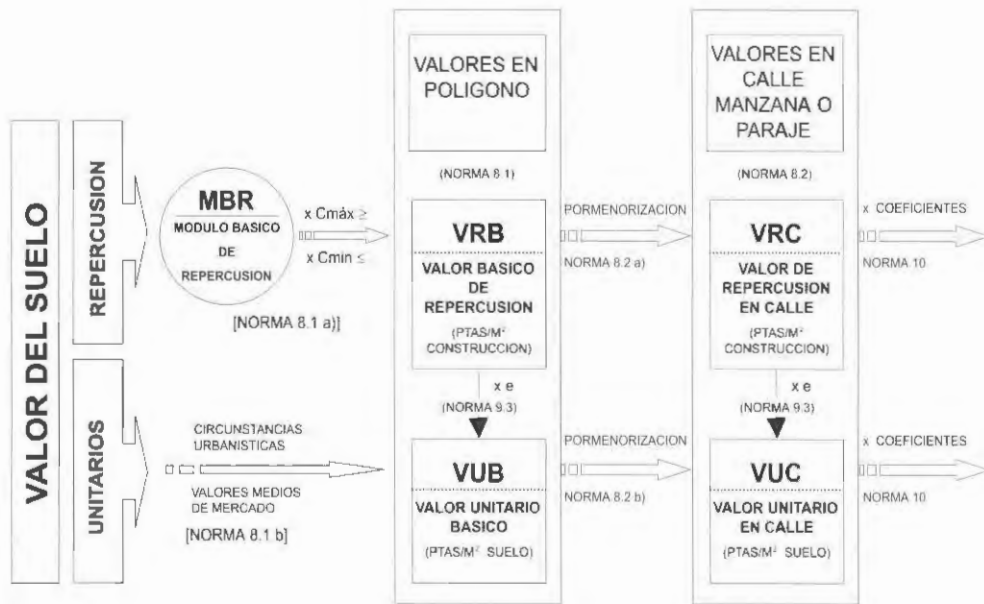
1. *El valor de este suelo se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas. A estos efectos, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles.*

2. *Cuando por la inexistencia de valores comparables no sea posible la aplicación del método indicado en el punto anterior, el valor del suelo no urbanizable se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración.*

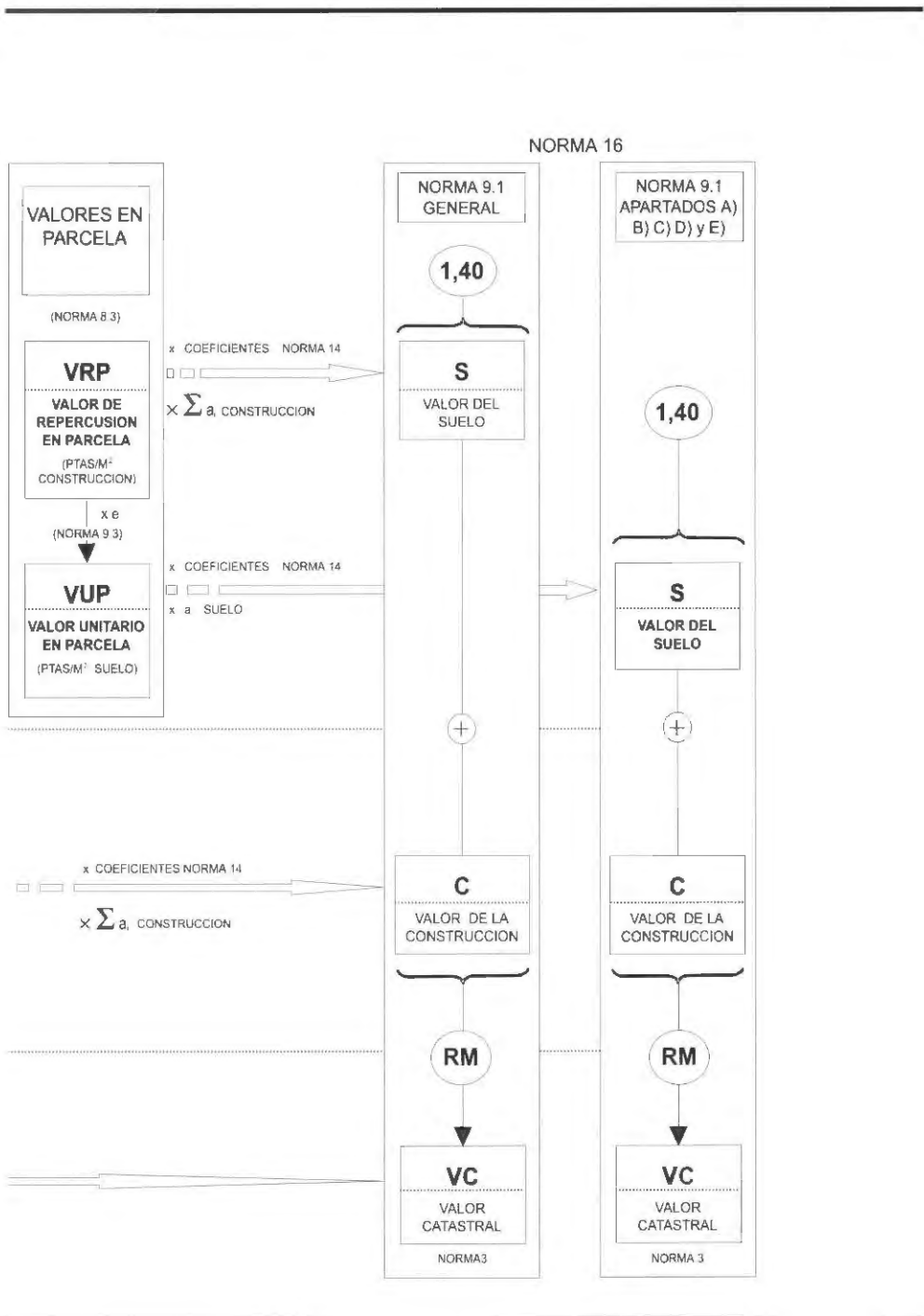
La primera pregunta que cabría hacerse es si este suelo puede formar parte de la Ponencia de valores catastrales o no. La respuesta, en la legislación actual, es que este tipo de suelos no están incluidos en las únicas Ponencias de valores que se vienen desarrollando con arreglo a la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales, ya que éstas afectan a los bienes inmuebles de naturaleza urbana, no habiéndose promulgado la normativa técnica que permita el desarrollo de las Ponencias que afectan a los suelos de naturaleza rústica. Pero al no existir coincidencia entre la «naturaleza del suelo» según la citada Ley 39/1988 y la clasificación establecida por la LS 98, cuando concurren determinadas circunstancias en

# Esquema. Determinación del valor catastral

Normas técnicas 1993







el suelo no urbanizable, este sí estará integrado en la Ponencia de valores.

Estas circunstancias serán:

- «Los terrenos que dispongan de vías pavimentadas o encintado de aceras y cuenten además con alcantarillado, suministro de agua, suministro de energía eléctrica y alumbrado público y los ocupados por construcciones de naturaleza urbana. Tendrán la misma consideración los terrenos que se fraccionen en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, siempre que tal fraccionamiento desvirtúe su uso agrario...»

Si debido a la existencia de las circunstancias mencionadas, nos encontramos con alguna parte del suelo no urbanizable incluido en la Ponencia, este hecho nos proporcionará un instrumento de apoyo para la determinación del valor. Si no fuera así, la dificultad la vamos a encontrar en la determinación de «fincas análogas». En el suelo rústico, el tamaño no es un factor determinante en la fijación del precio, y sí lo va a ser la aptitud de la tierra para el desarrollo de determinados cultivos, influyendo por tanto, decisivamente, factores relacionados con la Política Agraria Comunitaria y su régimen de ayudas. Incluso, la «situación» si pretendemos no vincularla con «expectativas urbanísticas», va a influir raras veces, y esta «situación» debería relacionarse con características agrarias y no con cercanía o lejanía a entornos urbanos.

El propio artículo 26 parece asumir la dificultad de encontrar estas fincas análogas y subsidiariamente establece la utilización del método de capitalización de rendimientos. Ahora bien, esta utilización la realiza transcribiendo parte del artículo 68 de la Ley 39/1988, recogiendo «capitalización de rentas reales o potenciales» lo que va a suponer encontrarnos con la misma dificultad con la que nos hemos enfrentado en el proyecto de desarrollo de la normativa técnica de valoración catastral para los bienes inmuebles de naturaleza rústica. Esta dificultad radica en la diferencia existente en un importante número de casos, entre las rentas reales conocidas y las po-

tencialmente calculadas, pudiendo ser de nuevo una importante fuente de litigiosidad. Es necesario señalar en este extremo, que las dificultades para realizar un estudio de mercado en el suelo rústico son muy superiores a las existentes en el mercado inmobiliario urbano, y una de las mayores consiste en la definición del «producto tipo». Además, y aunque durante 1997 y 1998 se hayan incrementado considerablemente las transacciones que afectan a los bienes rústicos, nos seguimos encontrando en grandes zonas del territorio, con un número de muestras muy escaso, que dificulta o desaconseja la utilización de determinadas técnicas estadísticas.

*Artículo 27. Valor del suelo urbanizable.*

1. El valor del suelo urbanizable, en la situación a la que se refiere el apartado 2 del artículo 16, se determinará en la forma definida en el artículo anterior.

2. Cuando el suelo urbanizable estuviese en la situación descrita en el apartado 1 del artículo 16, el valor del mismo se obtendrá por aplicación, al aprovechamiento que le corresponda, del valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales.

En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales, se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual.

Es decir, si el suelo está delimitado por el planeamiento y por tanto incluido en sectores, será suelo de naturaleza urbana a efectos de la Ley 39/1988 y deberá estar incluido en la Ponencia de valores, y por tanto los valores contenidos en la misma son los que se deberán utilizar. En otro caso, nos encontraríamos con la aplicación de las reglas del artículo 26.

¿Cómo debemos entender en este caso, la expresión «valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales»? Vamos a explicar de forma resumida cual es la secuencia en la formación de la Ponencia: De la confección del mapa de valores en venta

que ya hemos mencionado anteriormente, por la aplicación del método residual, se pasa a un mapa de valores de repercusión de suelo, que es la base de la delimitación de polígonos de valoración (que no fiscales, denominación no existente en la normativa de valoración catastral), hallando valores básicos de repercusión para cada polígono, que como su nombre indica van a servir de base o referencia para la diversificación de los diferentes valores de repercusión en calle y tramo. En el listado o callejero de ese polígono figuran las repercusiones de cada calle para cada uso, y frecuentemente, la calle tendrá distintos tramos de valoración. La división en tramos puede venir motivada por los parámetros urbanísticos o por las diferencias observadas en el mercado, pudiéndonos encontrar el caso de que un tramo de calle afecte a una parcela. La aplicación correcta, a mi entender, del contenido del artículo, es la utilización del valor más *pormenorizado* que nos proporcione la Ponencia.

Los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia están transcritos como en la legislación anterior, quizás porque el artículo 53 del TR92, de aplicación plena, no entra dentro de los supuestos de inconstitucionalidad.

#### *Artículo 28. Valor del suelo urbano.*

1. *El valor del suelo urbano sin urbanización consolidada, se determinará, salvo lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo, por aplicación al aprovechamiento resultante del correspondiente ámbito de gestión en que esté incluido, del valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de valores catastrales para el terreno a valorar.*

2. *En los ámbitos de gestión que tengan por objeto la reforma, renovación o mejora urbana, el aprovechamiento de referencia de cada parcela, a los solos efectos de su valoración, será el resultante del planeamiento o el resultante de la edificación existente, si fuera superior.*

3. *En el suelo urbano consolidado por la urbanización, el valor del suelo se determina-*

*rá por aplicación al aprovechamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto, del valor básico de repercusión en parcela recogido en las ponencias de valores catastrales o, en su caso, del de repercusión en calle o tramo de calle corregido en la forma establecida en la normativa técnica de valoración catastral.*

4. *En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales, se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual.*

Todo lo comentado en el artículo 27 para la correcta utilización de las Ponencias de valores es extensible a este artículo, no creyendo necesario realizar más observaciones.

*Artículo 29. Valor del suelo en los supuestos de carencia de plan o sin atribución de aprovechamiento.*

*En los supuestos de carencia de planeamiento o cuando, en suelo urbano o urbanizable, no se atribuya aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluido en un determinado ámbito de gestión, el aprovechamiento a tener en cuenta a los solos efectos de su valoración, será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, del polígono fiscal en que, a efectos catastrales esté incluido el mismo.*

El artículo 62 del TR92 establecía que «En defecto del planeamiento o cuando éste no atribuye aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluido en unidad de ejecución, el aprovechamiento a tener en cuenta, será de un metro cuadrado construible por cada metro cuadrado de suelo, referido al uso predominante en el polígono fiscal en que resulte incluido».

La intención del legislador de introducir una mayor justicia en la valoración de estos suelos, rompiendo con la utilización de  $1\text{m}^2/\text{m}^2$  en todos los casos, no podemos por menos de calificarla como positiva. Sin embargo, es conveniente comentar algunos extremos.

En primer lugar en el proyecto del Gobierno, esta casuística se contemplaba den-

tro del artículo 28 estableciendo algo ligeramente diferente, ya que se recogía que el aprovechamiento a considerar sería «el resultado de la media ponderada de los aprovechamientos de las fincas colindantes referida al uso predominante en el polígono de valoración en el que, a efectos catastrales, esté incluido». Vemos que, con propiedad, mencionaba polígono de valoración en lugar de polígono fiscal, y se refería a fincas colindantes que si bien introducía dificultades en la aplicación de los criterios de valoración tenía mayor precisión. La anterior legislación tenía como positivo la total concordancia entre la legislación urbanística y la normativa técnica catastral, ya que en la misma también se utiliza  $1\text{m}^2/\text{m}^2$  para valorar este tipo de suelos.

El nuevo texto plantea la siguiente duda: ¿deberá modificar el Catastro los criterios de valoración en este caso y recoger en las Ponencias de valores, para estas parcelas, la media ponderada, estableciendo el valor a efectos fiscales conforme a la misma o podrá seguir utilizando  $1\text{m}^2/\text{m}^2$  ya que se seguiría cumpliendo que «la legislación urbanística fija aprovechamientos y la administración fiscal establece el valor a aplicar a estos aprovechamientos»? Considero que, evidentemente, sería más coherente que el aprovechamiento a utilizar a efectos de valoración fiscal fuera el establecido por la legislación urbanística, sin embargo, esto obliga al redactor de la Ponencia a realizar un cálculo previo, la media ponderada, extremo en el que creo que no debe intervenir, ni en modo alguno sustituir al redactor del planeamiento.

Otro tema diferente es que el gestor del planeamiento sí se vea obligado a la utilización de este aprovechamiento y no otro. El objetivo prioritario de la administración catastral es «que estén todos los que deben estar» o dicho de otro modo, que con la mayor agilidad posible, los suelos estén valorados conforme a la naturaleza de los mismos, deseo este no sólo de la administración catastral, sino de las Corporaciones Locales, que ven menoscabados sus ingre-

sos, a la vez que se ven privados del instrumento al que hace referencia la Ley, es decir la Ponencia de valores, si el Catastro se demora en la inclusión, dentro del ámbito de aplicación de la Ponencia, de los suelos de naturaleza urbana. De ahí que todos los intentos de modificaciones normativas vayan enfocados a introducir mayor flexibilidad y agilidad en la tramitación de Ponencias y en sus modificaciones. Intento que indudablemente se vería frenado imponiendo al redactor de la Ponencia, sustituir al planificador en determinados extremos. La pormenorización de algunos planeamientos ya había obligado a introducir en la normativa técnica de valoración catastral (Norma 9. Valoración del suelo, del R.D. 1020/93) que la edificabilidad tomada como referencia sería una de las siguientes:

1. La permitida por el planeamiento.
2. La media generalizada de calle, tramo de calle, zona o paraje.
3. La existente, medida sobre la parcela catastrada.
4. En defecto de los anteriores:  $1\text{m}^2/\text{m}^2$ .

El mantenimiento de estos criterios, no introduce ninguna dificultad en la aplicación del articulado de la LS98 y sí proporciona facilidad al técnico redactor de la Ponencia de valores, siendo por tanto aconsejable no introducir modificaciones que pudieran, en cualquier caso, ser precipitadas.

El contenido de los artículos 30, 31 y 32, con los que se completa el Título de Valoraciones, no hace sino establecer determinadas precisiones para los supuestos contemplados en los mismos, por lo que no considero necesario realizar ninguna observación. Únicamente merece destacarse la referencia a la normativa catastral para el valor de las edificaciones, recogida en el artículo 31 «Valoración de obras, edificaciones, instalaciones, plantaciones y arrendamientos», ya que si bien en la legislación anterior se mencionaba el método de coste de reposición para valorar la edificación, no obligaba a corregir su anti-

güedad y estado de conservación como lo hace la normativa técnica catastral, aspecto que como vemos sí introduce la actual legislación.

## Conclusiones

Más que hablar de conclusiones, la conclusión básica que cabe plantear, es más bien una duda ¿va a persistir la identificación con valores fiscales, es decir valor catastral, que en caso de estar recientemente revisado, no va a reflejar sino el 50% del

valor de mercado, o por fin, va a entenderse la intención del legislador, que supone que la utilización de la técnica catastral va a permitir obtener «*valor real*» tal y como pretende la LS98?

De la correcta interpretación de los preceptos legales y de la, asimismo, correcta utilización de las Ponencias de valores, dependerá finalmente conseguir, tal y como se recoge en la Exposición de motivos de la Ley, que no se siga «*proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación*». ■