

Criterios y metodologías para la valoración catastral de los bienes inmuebles de naturaleza rústica

Pedro F. Gutiérrez Pulido
Dr. Ingeniero Agrónomo

Han transcurrido casi diez años desde la publicación de la Ley 39/88 y aún no se ha promulgado la normativa prevista en la misma para la valoración catastral de los inmuebles de naturaleza rústica. Por el contrario, sigue vigente, casi con vocación de «eternidad», el régimen que la propia Ley configura como *transitorio*, y del que se deducen unos valores catastrales muy dispares de los supuestos «valores de mercado», cifrándose esa disparidad, además, en niveles de aproximación muy diferentes según el tipo de cultivos o aprovechamientos a que se destinen los terrenos a valorar (1).

Cabe preguntarse por qué se mantiene por tiempo tan dilatado esta situación de incumplimiento de la previsión legal.

Podría pensarse que existen, o han existido, razones políticas para ello; pero no parece lógico, pues, durante todo ese tiempo, se han alternado diversos responsables

del asunto dentro de la misma opción partidaria de gobierno y se ha producido la alternancia misma del partido político en el poder. En todo caso, es cuestión que no interesa a los fines del presente artículo.

Más bien pensamos que buena parte de las razones se encuentran en las importantes dificultades técnicas con que se tropieza para dar una respuesta válida y viable, en la práctica, a las exigencias legales que, hoy por hoy, configuran básicamente el concepto de *valor catastral*.

El profundizar en el análisis y estudio de esas dificultades y, como consecuencia, tratar de aportar alguna idea útil que contribuya a superarlas son los propósitos del presente trabajo. Y ello, bajo el prisma de la máxima sinceridad y honestidad intelectual.

El marco legal

Estimamos que el marco legal –plasmado, hasta el momento, únicamente, en las grandes directrices de la Ley 39/88– es la primera fuente de dificultades, ya que, entre aquéllas, se dan buenas dosis de con-

(1) MIRÓN, J. *Criterios para la valoración catastral de los inmuebles rústicos*. Revista CT/CATASTRO, n.º 29/30, 1997.

tradición, como trataremos de analizar en las siguientes líneas, a lo largo de las cuales comentaremos las disposiciones sobre el particular.

Art. 66.2. Para la determinación de la base imponible se tomará como valor de los bienes inmuebles el valor catastral de los mismos, que se fijará tomando como referencia el valor de mercado de aquéllos sin que, en ningún caso, pueda exceder de éste.

Aquí se plantea la primera gran cuestión: *¿qué es el «valor de mercado»?*

Parece existir un consenso, bastante generalizado entre los especialistas, en que tal concepto no existe. Puede existir un *precio* que es la cantidad que realmente se haya pagado por un bien determinado, si éste ha sido objeto de una transacción; pero la determinación de un precio no puede ser la aspiración de un sistema de valoración, como el catastral, con «*vocación universal*» (2), es decir, que debe extenderse, de la manera más objetiva y equitativa posible, y masivamente, a todos los terrenos situados en un ámbito geográfico determinado.

Cabría, pues, aceptar que «*La Ley 39/88 sólo puede entender el valor de mercado como un valor teórico obtenido a partir de valores medios resultantes del análisis de un número determinado de muestras*» (3) (lo que podría identificarse con el que algunos autores denominan «*valor probable de mercado*»).

En consecuencia, será necesario que la normativa de desarrollo de la Ley defina, en primer lugar, qué es lo que queremos medir («*valor de mercado*») y establezca la forma de efectuar esa medición, o sea, el *procedimiento de valoración* (4).

En todo caso, «*la definición de valor de mercado, esté o no plasmada en norma posi-*

va, abocará siempre, indefectiblemente, en un concepto jurídico indeterminado (5). Ello puede comportar el peligro de falta de transparencia del sistema frente a los administrados y, subsiguientemente, mermar su seguridad jurídica.

La segunda cuestión básica que plantea este artículo de la Ley es cómo se establece la *referencia* del valor catastral al «valor de mercado».

Desde luego, la forma más sencilla y más expeditiva es materializar esa referencia en una relación matemática (por ejemplo, el 50%), lo que, conceptualmente, resultaría correcto si tuviésemos la seguridad de que los valores resultantes de la aplicación de la Ponencia (prevista en el art. 70 de la Ley) reflejan con razonable aproximación, en todos y cada uno de los casos individuales, el precio que el contribuyente podría percibir en una hipotética enajenación del bien. En caso contrario, podría servir para acentuar la evidencia de posibles agravios comparativos (reales o supuestos) y convertirse en causa de incremento del número de conflictos entre los titulares catastrales y la Administración.

Otra opción, que se sugiere para su estudio y posible puesta en práctica, consistiría en considerar cumplido suficientemente el requisito de «*referencia al valor de mercado*» cuando la normativa metodológica se redacte contemplando las características de dicho mercado de fincas rústicas, en general, y las Ponencias reflejen dichas características y los parámetros de aplicación referidos a su ámbito territorial.

Art. 68.1. El valor catastral de los bienes de naturaleza rústica estará integrado por el valor del terreno y el de las construcciones.

No parece que sea difícil articular un sistema, análogo al ya establecido para los bienes de naturaleza urbana, basado en el

(2) AGUADO, D. *El valor catastral y su contexto.* Revista CT/CATASTRO, n.º 19, enero 1994.

(3) AGUADO, D. *Op. cit.*

(4) ESPEJO, I. *¿Es posible una valoración unitaria? La valoración de bienes en el derecho tributario español.* Revista CT/CATASTRO, n.º 5, julio 1990.

(5) ZÚÑIGA, J.L. *Algunas reflexiones en torno a las valoraciones catastrales.* Revista CT/CATASTRO, n.º 19, enero 1994.

principio de reposición, o de sustitución, para el cálculo del valor de las construcciones. Así parece entenderlo también el legislador cuando redacta el apartado 3 de este artículo de la Ley.

El problema principal radica en determinar el valor del terreno. A él nos referiremos de ahora en adelante.

2. *El valor de los terrenos de naturaleza rústica se calculará capitalizando, al interés que reglamentariamente se establezca, las rentas reales o potenciales de los mismos, según la aptitud de la tierra para la producción, los distintos cultivos o aprovechamientos y de acuerdo con sus características catastrales.*

Para calcular dichas rentas se podrá atender a los datos obtenidos por investigación de arrendamientos o aparcerías existentes en cada zona o comarca de características agrarias homogéneas.

Como vemos, en este párrafo la Ley se decanta clara y contundentemente por el método de capitalización de rentas para obtener el valor de los terrenos. Camino que, como veremos más adelante, nunca conducirá al «valor de mercado» en cualquiera de sus acepciones comúnmente aceptadas.

Respecto a la cuantía de las rentas a capitalizar, se establece que sean las que corresponden, *real o potencialmente*, al terreno a valorar, según sus características catastrales: cultivos o aprovechamientos que sustentan, aptitud para la producción («clase», o «intensidad productiva»).

En este punto quizás convenga hacer una pequeña digresión para analizar lo que se quiere decir con eso de «rentas reales o potenciales».

Los irreductibles adversarios del cálculo de las rentas en base a cuentas analíticas teóricas basadas en datos medios —como ha sido tradicional a lo largo de toda la historia del Catastro— exigen que la renta «real» sea la que se obtiene «aquí y ahora» sobre una parcela determinada y en el concreto marco de la explotación a la que pertenece; y, en cuanto a la renta «potencial», defien-

den que su cuantía puede considerarse indeterminable, pues son muy diversos los aprovechamientos que las modernas tecnologías pueden hacer viables en cualquier tipo de terrenos. Con ello el método se torna impracticable.

No parece lógico entender así la voluntad del legislador cuando se trata de obtener unos resultados aplicables de una manera generalizada y persiguiendo la mayor equidad posible. Más correcto parece interpretar dicha voluntad en el sentido que, históricamente, y a efectos de la Contribución, se le venía dando al concepto, y que tiene su origen en disposiciones como las que reproducimos a continuación y que entendemos no necesitan mayores comentarios:

Art. 3.º Se consideran bienes sujetos a esta Contribución:

3.º *Los (terrenos) no cultivados ni aprovechados en otra forma por sus dueños, pero que pueden serlo dándoles una aplicación igual o semejante a la que se dé a otros terrenos de la misma calidad en los respectivos pueblos (6).*

Art. 53.5.º ... se hará constar también, para los efectos de la tributación en lo sucesivo, el cultivo o aprovechamiento de que sea susceptible..., según su calidad y estado..., aun cuando por falta de cultivo ordinario que podría darse en dichos terrenos no se obtenga aquél aprovechamiento; ... (7).

Art. 65.3.º Dichos tipos para la propiedad rústica se forman estableciendo..., según los métodos usuales en el país, sin que se tome en cuenta para el aumento de valores el mayor esmero o la mayor perfección de las labores, ni tampoco para la disminución los descuidos y negligencias de los dueños, encargados o arrendatarios de las fincas, ... (8).

Art. 52. Siempre que haya que evaluar terrenos que no den aprovechamiento alguno por

(6) Reglamento de 30 de septiembre de 1885 para el reparto y administración de la contribución territorial.

(7) Idem.

(8) Idem.

falta de cultivo ordinario, pero que puedan darle, se evaluarán calculándose el mismo producto líquido que a los demás de su calidad (9).

Recuperamos el hilo de los comentarios de la Ley 39/88.

Asimismo, se tendrá en cuenta, a los efectos del presente apartado, las mejoras introducidas en los terrenos de naturaleza rústica, que forman parte indisoluble de su valor, y, en su caso, los años transcurridos hasta su entrada en producción; para la de aquéllos que sustenten producciones forestales se atenderá a la edad de la plantación, estado de la masa arbórea y ciclo de aprovechamiento.

Al respecto parece conveniente la siguiente observación: habría que distinguir aquéllas mejoras que cambian la calificación catastral de la parcela (entre las que se encuentran las plantaciones, sean agrícolas, o forestales) de las que no producen tal efecto. En el primer caso, emerge un valor catastral distinto de la simple suma del terreno más la mejora; en el segundo, el valor catastral es la suma del que le correspondería a ambos por separado.

En todo caso, se tendrá en cuenta la aplicación o utilización de medios de producción normales que conduzcan al mayor aprovechamiento, pero no a la hipotética aplicación de medios extraordinarios.

Entendemos que el sentido de este párrafo es acorde con la línea de interpretación que se propugna más arriba para la expresión «rentas reales o potenciales».

No obstante, cuando la naturaleza de la explotación o las características del municipio dificulten el conocimiento de las rentas reales o potenciales, podrá calcularse el valor catastral de los bienes, incluidas sus mejoras permanentes y plantaciones, atendiendo al conjunto de factores técnico-agrarios y económicos y a otras circunstancias que les afecten.

Cabe interpretar —desde luego con cierta «generosidad» hacia una de las tendencias—

que la redacción, tan críptica, de este párrafo permite, no sólo el cálculo de las rentas reales o potenciales mediante estudio del conjunto de factores y circunstancias que afectan a los terrenos, sino que, llegado el momento en el que se considere «difícil» el conocimiento de dichas rentas, el cálculo del valor catastral discurra por derroteros distintos al de capitalización de las rentas.

Como resumen de este epígrafe interesa resaltar las siguientes conclusiones:

- *La Ley solamente establece, de una forma explícita e indudable, como criterio de valoración para obtener el valor catastral, el de capitalización de rentas.*

- *No obstante, la interpretación un tanto forzada de algunos de sus párrafos permitiría la adopción del criterio del valor de mercado.*

- *En todo caso, se considera imprescindible un desarrollo reglamentario —cuando no la modificación de la propia Ley— que defina claramente el concepto de valor catastral, los criterios básicos para su cálculo y el procedimiento técnico-administrativo para su obtención.*

Los criterios de valoración

Siempre que se aborda cualquier tipo de estudio sobre el valor de los bienes inmuebles de naturaleza rústica es ineludible partir de la premisa del *carácter dual del factor tierra, que es a la vez un activo —sujeto a especulación— y un factor de producción... que se posee y que se usa de formas diversas (10).*

O, dicho de otra forma, *las fincas rústicas tienen valor porque: son factores de producción de bienes agrarios; son elementos de uso (espacio natural), por lo que satisfacen necesidades; pueden llegar a ser factores de producción de bienes de naturaleza urbana... Si se capitalizan a tipos adecuados las rentas reales o potenciales de las fincas se podrá llegar a de-*

(9) Reglamento de 30 de septiembre de 1885 para la rectificación de los amillaramientos.

(10) VARELA, C. *El mercado y los precios de la tierra*. MAPA.

terminar el primero de los tres componentes citados..., pero no los dos restantes... (11).

No obstante, hemos visto que la Ley parece permitir la adopción de los dos criterios de valoración para la obtención del valor catastral, si bien con más claridad el de «capitalización de rentas» que el de «valor de mercado».

Conviene, pues, profundizar en el análisis de los fundamentos de ambos y de las posibilidades de su aplicación en la práctica.

Criterio del «valor de mercado»

Ya hemos constatado, en el segundo epígrafe, la falta de definición del concepto «valor de mercado» y nos hemos decantado por la adopción de una de sus acepciones.

Pero, ¿cómo llegar a conocer ese *valor probable de mercado*?

Los estudiosos del tema, en general, parecen estar de acuerdo en que todos los caminos conducen a los *métodos econométricos* con alguna ayuda de los analíticos y los sintéticos (que, en definitiva, pueden llegar a considerarse como casos particulares de los primeros).

La técnica básica de estos métodos es el *análisis de regresión múltiple*. Se trata, en esencia, de encontrar una expresión:

$$V = f(X_1, X_2, \dots, X_n)$$

que determinaría el valor de la variable endógena (V: valor) en función de una serie de variables exógenas (X), cuyo número ha de ser el más reducido posible (con objeto de evitar los problemas de multicolinealidad, por una parte, y, por otra, de facilitar, en la práctica, la tarea de acopio de datos) y que, en conjunto, deben presentar un alto índice de correlación con la variable endógena.

(11) MARIN, J. *Criterios de valoración de los bienes inmuebles en el ámbito administrativo*. Conferencia. Barcelona, 1993.

Para ello es necesario:

- Una masa suficiente de *datos fiables* sobre los que basar los estudios.

- Una adecuada *herramienta* con la que desarrollar los *complejos cálculos* exigidos.

Mediante esta «herramienta» y en base a aquéllos datos, se conseguirá:

- *Elegir*, de entre todas las posibles, las *variables* suficientemente explicativas del valor, desechando las que presenten un débil grado de correlación con éste.

- Determinar el *tipo y forma de la función*.

Actualmente se dispone de potentes y prácticos programas de ordenador que permiten la resolución de estas cuestiones.

El problema queda, pues, reducido a disponer de información suficiente y fiable sobre el mercado —tanto en su vertiente de precios de unos determinados bienes, como en lo que concierne al valor de las variables en esos casos concretos— sobre la que basar los cálculos necesarios. Pero no es ésta una cuestión baladí, sino, por el contrario, el «nudo gordiano» de la misma, difícil de deshacer, por lo que resulta pertinente dedicarle alguna atención especial.

Información sobre los precios de mercado de la tierra

Son de sobra conocidas las causas que dificultan sobremanera el disponer de información fiable sobre los *precios de la tierra*: por un lado, el *escasísimo volumen de transacciones* que se realizan (2% de promedio anual en los países industrializados) (12); por otra parte, la proverbial *opacidad del mercado* que hace prácticamente imposible el conocimiento de los precios realmente pagados.

A falta de esta información, se suele recurrir a la proveniente de otras fuentes, tanto administrativas como institucionales, con lo que puede enmascarse el precio de mercado en función de la finalidad de la

(12) VARELA, C. *Op. cit.*

tasación. Así, si se trata de *expropiaciones*, posiblemente se tienda a la sobrevaloración con objeto de evitar retrasos en las obras, que repercutirían sobre el coste de las mismas más negativamente que el mayor importe de los terrenos ocupados; si se trata de «*comprobación de valores*» a efectos fiscales, probablemente ocurra lo contrario: se preferirá valorar a la baja para evitar conflictos administrativos o jurisdiccionales con los contribuyentes; si es el caso de valoración a efectos hipotecarios, también se tenderá a cierto infravalor, con lo que se aumentará la seguridad de la entidad crediticia; si, por el contrario, una entidad de ese tipo pretende incorporar el bien al fondo de reservas obligatorio, la tendencia será la contraria...

También se suele recurrir —y, probablemente sea el procedimiento más frecuente— a las encuestas entre personas del sector: agricultores, funcionarios, «expertos», corredores, etc. Los datos así obtenidos no dejan de ser producto de la opinión o visión particular del informante (más o menos distintos, por tanto, de los precios realmente pagados en el mercado).

Vemos, pues —y así conviene advertirlo— que se corre el riesgo de montar todo un complicado aparato metodológico, asistido de sofisticados instrumentos científicos para el tratamiento de una información básica cuya fiabilidad pueda ponerse en entredicho.

Las variables exógenas

Se sabe que existen decenas de variables que influyen en el valor de un determinado terreno rústico. Estas variables pueden ser de carácter intrínseco al terreno o a la parcela, pero también de índole macroeconómica, microeconómica, social, etc.

Ya hemos dicho que, al día de hoy, se dispone de las herramientas necesarias para poder elegir de entre todas aquéllas las que presenten con la variable Valor un coeficiente de correlación suficiente y despreciar el resto. Y todo ello, evitando los problemas de multicolinealidad.

Sin embargo, a este respecto, es conveniente señalar la posibilidad de que se presenten importantes problemas peculiares.

El primero sería la existencia de *variables de carácter muy localista* que influyeran de forma intensa en los valores de un territorio determinado, pero no en el resto. La repetición del fenómeno en numerosos puntos del territorio nacional haría inviable el montaje de una metodología —y su oportuna promulgación legislativa— aplicable a todo el ámbito estatal.

El segundo problema se deduce de la constatación de la existencia de *fenómenos de tipo social y/o macroeconómico, de carácter más o menos coyuntural*, que influyen poderosamente en los precios de la tierra. Así, por ejemplo, las decisiones en el seno de la Unión Europea en el marco de la PAC han hecho crecer los precios en general, desde hace unos años y —más recientemente, de manera especial— los de la viña y el olivar; por otra parte, la disminución de los tipos de interés hacen más atractivas las inversiones en inmuebles, lo que ha impulsado al alza los precios del terreno; efecto análogo pudiera estar produciendo la perspectiva inminente de la obligada conversión a euros de las pesetas depositadas en bolsas de «dinero negro» ...

Tampoco se puede obviar la consideración de las posibilidades, o *expectativas, de recalificación* de la naturaleza de los terrenos (o suelo), muy aleatorias y cambiantes en el tiempo y en el espacio, en función de las decisiones de las autoridades competentes sobre modificaciones de los instrumentos de planeamiento.

Se estima que todo ello obliga a que —antes de tomar la decisión de adoptar el criterio de «valor de mercado» para la obtención del valor catastral— se realicen estudios rigurosos en todo el territorio nacional para deducir cuáles serían las variables cuya cuantificación se promulgaría como obligatoria en la futura normativa de valoración.

Una vez establecido cuáles son esas variables, hay que pensar en cómo determinar su valor para todas y cada una de las

subparcelas del territorio nacional. Tarea que se vería más o menos aliviada si se cumpliera el pronóstico de que algunas de ellas ya se han tenido en cuenta, implícitamente, al calificar y clasificar los distintos predios.

Señalar, por último, que *la renta de la tierra no tiene por qué figurar entre las variables exógenas* (y, por tanto, sería inútil su cálculo), pues, siendo dependiente de las características catastrales, basta la toma en consideración de éstas.

Análisis de algunos casos prácticos

A título de ejemplo, y con objeto de visualizar algunas de las ideas expuestas en este epígrafe, a continuación se glosan, breve y esquemáticamente, tres trabajos prácticos realizados sobre el tema

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA (13)

- Se analiza una muestra de 2.544 bienes en el ámbito de la Comunidad
- La información sobre el valor tiene su origen en:
 - Estimación por encuesta. 845 casos
 - Expropiaciones por diversas Administraciones 1.075 casos
 - Expropiación de Empresa de Servicio Público..... 396 casos
 - Jurado de Expropiación.. 122 casos
 - Subastas por el Patrimonio del Estado 106 casos

El número de variables propuestas para su estudio es de alrededor de 90, siendo su carácter muy diverso: físico, geográfico, agronómico, económico, social...

Entre las variables propuestas se incluyen *Motivo de la valoración* y *Entidad expropiante* (con lo que se reconoce la posible variabilidad del precio por estas causas)

No se exponen las conclusiones del estudio.

(13) MARTÍNEZ, I. *Los modelos econométricos aplicados a la valoración de bienes inmuebles rústicos*. Revista CT/CATASTRO, n.º 27, enero 1997.

VEINTE COMARCAS DE LA PROVINCIA DE LLEIDA (14)

- Se analizan los precios máximos y los más frecuentes de las tierras de *Labor seco* en 20 comarcas de la provincia.
- El origen de la información de los precios de la tierra son las encuestas del MAPA y de la Banca Catalana.

Las variables estudiadas son:

- X_1 = Base Imponible media (pts/ha)
- X_2 = % superficie cultivos herbáceos s/ sup. labrada (vocación cerealista)
- X_3 = % superficie arrendada o en aparcería s/ superficie labrada
- X_4 = Distancia media ponderada desde el centro de Barcelona (km)
- X_5 = % de explotaciones menores de 10 ha s/ total
- X_6 = Ocupación en UTA por 100 ha labradas
- X_7 = Índice de Turc para el seco

Conclusiones:

«El 99,5 % de la varianza total del precio del suelo en el seco es explicado por las cuatro variables independientes elegidas con los porcentajes siguientes imputables a cada una:

Base Imponible (X_1):	37,3%
Vocación cerealista (X_2):	29,5%
Distancia a Barcelona (X_4):	24,5%
Tierras de alquiler (X_3):	8,2%»

La ecuación que las relaciona conjuntamente con el precio (Y) es:

$$Y = 0,0856 X_1 + 1,943 X_2 + 1,476 X_3 - 1,933 X_4 + 352,2$$

TÉRMINO MUNICIPAL DE MOTILLEJA (ALBACETE) (15)

- Se estudian los precios de las calificaciones: *Labor seco*, *Viña* y *Labor regadío*.

(14) SUÑOL, S. Borrador de nuevo capítulo preparado para la 2.ª edición de *El Catastro en las Tierras de Lleida*. Madrid. 1989.

(15) GONZÁLEZ, S. *Estudio de las variables que influyen en el valor de los bienes inmuebles de natura-*

- Superficie total del Término: 2.236 ha.
- Muestra: 80 parcelas
- Origen de la información sobre los precios: Expertos locales

- Variables estudiadas:

- V_1 = Valor unitario
- V_2 = Distancia al casco urbano
- V_3 = Tamaño de la parcela
- V_4 = Clase
- V_5 = Acceso
- V_6 = Pendiente
- V_7 = Posibilidades de transformación en regadío o de mejora del mismo
- V_8 = Colindancia del adquirente
- V_9 = Forma
- V_{10} = Zona de Concentración Parcelaria
- V_{11} = Expectativas de recalificación del suelo
- V_{12} = Calificación catastral
- V_{13} = Año de plantación

- Variables explicativas:

Clase.

Acceso.

Posibilidad de transformación o mejora del regadío.

Expectativas de recalificación.

Calificación catastral.

Ecuación de regresión: $V_1 = 189.389 V_4 + 94.762 V_3 - 106.956 V_2 + 123.663 V_{11} + 573.778 V_{12} + 667.590$

Coefficiente de correlación múltiple: $R^2 = 0,95664$.

• El propio autor advierte que se toman en cuenta solamente aquellas variables que discriminan los precios dentro del término municipal, pero no aquellas que explicarían las diferencias respecto a otros municipios, o, en general, en ámbitos más amplios.

No cabe duda de que los métodos econométricos, basados en el análisis de regresión múltiple, pueden ser un valiosísimo instrumento de predicción de precios de

mercado en ámbitos territoriales más o menos reducidos que ofrezcan una cierta homogeneidad en sus características generales y de los que se posea una información suficiente en volumen y fiable en cuanto a su calidad, tanto en cuanto a precios de transacciones concretas, como en lo que se refiere a la cuantificación de las variables de posible influencia en aquellos precios.

Mayores dudas nos ofrece la posibilidad de extender el método a todo el territorio nacional, en el que la naturaleza de los conjuntos de variables explicativas pueden presentar, a su vez, una gran variabilidad en función de las regiones o comarcas en las que haya de aplicarse.

Una posible vía superadora de ese problema y que, a la vez, contribuiría a la simplificación del método —y, por tanto, a su operatividad— la sugieren (siquiera tímidamente) algunos autores: consistiría en sustituir las variables, en todo, o en parte, por grupos de las mismas, o «factores». Así, podría ensayarse una función del tipo:

$$V = aR + bA + cE_1 + dE_2 + eS + n$$

en la que:

V = Valor

R = Renta de la tierra

A = Índice que depende de otros factores agrarios

E_1 = Índice que depende de factores macroeconómicas

E_2 = Índice que depende de factores microeconómicos

S = Índice que depende de factores sociales

En esta línea de simplificación, podría adoptarse la fórmula:

$$V = iR + cM$$

en la que:

R = Renta de la tierra

i = Tipo de capitalización (16)

(16) Para la determinación de R y de i , ver el siguiente epígrafe.

leza rústica en el municipio de Motilleja (Albacete). Trabajo Fin de Carrera, realizado bajo la tutoría del autor del presente artículo, en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad de Castilla-La Mancha. Albacete, 1997.

- M = Módulo equivalente al valor mínimo imputable a los terrenos improductivos (diversificado por comarcas)
- c = Coeficiente «de situación», indicador de las circunstancias del terreno no influyentes en la renta estrictamente agraria ($c \geq 1$)

No poseemos elementos de juicio sobre la factibilidad de este procedimiento. Pero sí debemos advertir del peligro de arbitrariedad, tanto a la hora de cuantificar y tabular esos índices, como en el momento de elegir los que se hayan de aplicar en la valoración individualizada, ya que estamos hablando, en parte, de magnitudes no medibles directamente, sino de unos índices representativos, comparativamente, del conjunto de circunstancias de una determinada naturaleza.

En definitiva, se estima que, solamente tras cuidadosos estudios sobre una adecuada muestra distribuida por todo el territorio nacional, se podrá decidir la adopción del criterio o método de «Valor de Mercado» para obtener el valor catastral. Y, una vez en posesión de unas sólidas bases técnicas del procedimiento, acometer la construcción de una metodología que ha de explicitarse en las pertinentes normas de valoración.

Criterio de «capitalización de rentas»

Ya quedó dicho que este es el único criterio para la determinación del valor catastral que la Ley establece de una forma explícita y no circunstancial, por lo que no será ocioso prestarle alguna atención.

También se ha dicho —y conviene repetirlo una vez más antes de continuar— que, de ningún modo, el valor obtenido por este método puede ser considerado como «de mercado». Si acaso, puede considerarse como la componente de este valor de mercado que corresponde al carácter de *bien de producción* que posee el factor tierra; pero siempre le faltaría aquella otra componente que se deriva de su otra faceta como *bien objeto de especulación*.

¿Qué representa, pues, la cifra obtenida por capitalización de una renta R? Se podría contestar que ése sería el valor del terreno que produce esa renta R, si se le libera de toda presión especulativa. O, dicho de otro modo, *el valor que tendría el terreno para un inversor que pretendiese, únicamente, obtener del capital invertido un rédito del i% (17).*

La siguiente cuestión es obvia: ¿puede identificarse el valor así obtenido con *valor catastral*?

Desde luego, ya hemos visto que, desde el punto de vista legal, no sólo no existe inconveniente, sino que se aprecia una acentuada tendencia en esa dirección.

Desde el punto de vista doctrinal, tampoco parecen apreciarse importantes obstáculos.

En efecto, el principio de que las cargas municipales deben distribuirse entre los ciudadanos en función de su «*capacidad económica*» hace del valor catastral el indicador de esa capacidad. Entonces cabe plantearse cómo se evalúa más justamente dicho indicador, si incluyendo los beneficios de una posible especulación, o limitándolos a los deducidos de la actividad económica del contribuyente.

Además, se puede hacer la siguiente reflexión: la consideración del mercado de la tierra «*como el mercado de un activo y no el de un factor de producción... puede ir en contra del empleo de la tierra como factor de producción... Para evitar que eso ocurra, la presión fiscal debiera recaer preponderantemente sobre las plusvalías realizadas y no sobre las plusvalías teóricas de personas o entidades que no podrán beneficiarse de ellas mientras sigan trabajando en el sector agrario*» (18). Es decir, el valor de mercado, desde este punto de vista, parece tener mejor acomodo en el ámbito de los impuestos sobre la Renta

(17) Para un amplio y clarividente tratamiento de esta cuestión ver: BALLESTERO, E. *Metodología de la valoración agraria y sus aplicaciones catastrales*. Revista CT/CATASTRO, n.º 20, abril 1994.

(18) NAREDO, J.M. *Precio y renta de la tierra*. Revista CT/CATASTRO, n.º 4, abril 1990.

(«plusvalías»), Transmisiones, etc., que en el de un tributo como el IBI que persigue un reparto equitativo de las cargas municipales.

Es cierto que, de aceptar el criterio de capitalización, automáticamente se invalidaría la aspiración —que muchos hemos sustentado durante largo tiempo— de que el valor catastral fuese referencia para otros impuestos. Pero también hay que constatar que dicha aspiración tiene escasa acogida fuera de los ámbitos catastrales y, en muchos casos, se ha enfrentado con poderosos argumentos a favor de la determinación (o comprobación) del valor en función del impuesto al que va a servir de base (19).

Abordemos ahora las posibilidades técnicas de poner en práctica este método. O, dicho de otra forma, estudiemos *cómo determinar la Renta y el Tipo de Capitalización*.

Cálculo de la renta

La Ley prevé, en primer lugar, que: «Para calcular dichas rentas se podrá atender a los datos obtenidos por investigación de arrendamientos o aparcerías existentes...». Pero es bien sabido que el «mercado» de arrendamientos y aparcerías, si bien puede ser algo más extenso que el de compraventas, supera a éste con creces en opacidad. Consciente de ello, el legislador ya prevé, en el mismo artículo de la ley, que se puedan calcular «atendiendo al conjunto de factores técnico-agrarios y económicos...»; es decir, el recurso a las clásicas «cuentas de gastos y productos» (sin renunciar, por supuesto, a los datos sobre rentas reales que se pudiesen acopiar).

Es bien conocido el rechazo que este procedimiento produce en determinados ambientes profesionales, basado en el argumento de que los resultados económicos de una explotación agraria dependen, de una manera fundamental, de las características de ésta: su estructura, su extensión, su

grado de mecanización, etc. Argumento irrefutable y que hay que tener muy en cuenta cuando se desea calcular la renta de la tierra en «esa explotación» determinada. Si, por el contrario, se trata de obtener unos valores de aplicación masiva y bajo el principio de la equidad, pueden parecer más adecuados los que se derivan de datos medios manejados bajo supuestos de las prácticas de cultivo y formas de explotación más frecuentes en las respectivas comarcas; pues, *para el Catastro, una parcela determinada no puede tener un valor distinto en función de que se halle incluida en una finca, o en la lindera*.

El buen conocimiento de la realidad agraria que los técnicos de la organización catastral poseen en sus respectivos ámbitos de actuación, junto a la disponibilidad actual de estadísticas y de información, en general, sobre los mercados agrarios harían posible la confección de esas cuentas con resultados fiables, que, debidamente coordinadas a nivel estatal, proporcionarían un coherente marco para la valoración. Por otro lado, la informática haría posible y fácil la revisión de las mismas al ritmo que fuese exigido por la evolución de la coyuntura en el sector agrario.

Calculados los beneficios de la explotación, se presenta el clásico problema de estimar qué fracción de los mismos es imputable a la renta de la tierra. La legislación clásica del Catastro ya estableció las pautas a seguir en el pasado; modernamente se han formulado, o puesto al día, algunas teorías, como la basada en la «hipótesis del beneficio normal» (20) (21), útiles para resolver la cuestión. Previos los pertinentes estudios, no es difícil elegir la opción que se considere como mejor reflejo de la realidad y promulgarla como norma, de manera que se impida —o se reduzca al máximo— el peligro de arbitrariedad, tanto en la re-

(19) ESPEJO, I. *Op. cit.*

(20) CABALLER, V. *Valoración agraria. Teoría y práctica*. Ed. Mundi-Prensa. Madrid, 1985.

(21) BALLESTERO, E. *Op. cit.*

dación de Ponencias, como en la aplicación individualizada.

Determinación del tipo de capitalización

Si, anteriormente, hemos definido el valor obtenido por capitalización en el contexto de una virtual alternativa de inversión productiva, es lógico que ahora se propugne que el tipo de capitalización se ligue a la evolución de los mercados. Es decir, que su montante se relacione matemáticamente, bien con el tipo de referencia fijado institucionalmente, o bien con los de los mercados de capitales. De esta forma, el sistema ganaría en coherencia y en objetividad.

Por otra parte, habría que diversificar dicho tipo para su aplicación a cada una de las calificaciones catastrales (o grupos de calificaciones), de tal forma que se cumpla el principio de que *a mayor riesgo del cultivo o aprovechamiento, mayor tipo de capitalización*.

Vemos, pues, cómo es posible montar una metodología en base al criterio de «capitalización de rentas», en la que éstas se determinen a través de *estudios técnico-económicos*, realizados, para cada comarca homogénea, sobre datos medios contrastados estadísticamente, y coordinados a lo ancho de todo el territorio nacional.

Por otro lado, los *tipos de capitalización* –diversificados según calificaciones o grupos de calificaciones catastrales– se fijarían por *referencia a los de los mercados financieros* que hayan prevalecido durante un determinado período, con lo que se eliminaría la posible arbitrariedad en su elección.

El estudio, implantación y puesta en práctica de esta metodología en todo el territorio nacional sería posible en un *breve período de tiempo*, gracias, en buena medida, al capital humano de que dispone la organización catastral.

La *revisión de los valores* resultantes en función de la evolución de la coyuntura agraria sería muy fácil mediante sencillas herramientas informáticas.

Finalmente, advertir, una vez más, que, por esta vía, no se llegará a lo que normal-

mente se entiende como «valor de mercado», sino a *otro tipo de valor*; cuyo concepto hemos definido más arriba y que, como también hemos visto, puede tener *justificación, tanto desde el punto de vista legal, como desde el doctrinal*.

Conclusiones

- La Ley 39/1988 establece como método de cálculo del valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza rústica, *de forma explícita, únicamente, el de capitalización de rentas*, mencionando el *valor de mercado de manera circunstancial (como referencia)*. No obstante, podría existir la *posibilidad de optar por uno u otro criterio*.

- Dicha elección será una *decisión de carácter político*, si bien es lógico pensar que tendrá el imprescindible respaldo técnico en cuanto a su justificación y, sobre todo, en cuanto a la factibilidad de su puesta en práctica.

- En ambos casos es necesaria una *normativa de desarrollo* que defina claramente el concepto «valor catastral» y establezca el *procedimiento para su cálculo*. Si se opta por el «valor de mercado», dicha normativa debe tener el nivel legislativo suficiente como para modificar una ley que se refiere explícitamente a otro criterio de valoración distinto.

- La opción por el «valor de mercado» se habría de sustentar en estudios cuyos fundamentos técnico-científicos se hallan en el «*análisis de regresión múltiple*», técnica que se muestra de gran utilidad como *instrumento de predicción de precios en territorios más o menos reducidos y con unas características generales homogéneas*. No parece tan clara la posibilidad de su aplicación como base de una metodología de *aplicación generalizada* y con el objetivo de una *valoración masiva*. Y ello, debido, por una parte, a la casi imposibilidad de conocer los precios pagados en transacciones reales (muestras a analizar), y, por otra, a la dificultad de elegir un grupo de variables ex-

plicativas de aplicación en todo el territorio nacional y desprovisto de todo carácter localista. El recurso a sustituir la información sobre precios por la de valores de origen institucional o estimativo y las variables medibles por índices expresivos de las circunstancias de una determinada naturaleza podrían comportar el *peligro de permitir altas dosis de arbitrariedad* (sin que esto constituya un aserto, sino la formulación de una duda).

- Frente a la posibilidad de que tales problemas dificultasen en extremo la adopción del criterio del «valor de mercado», se presenta la opción –excluyente e incompatible con la anterior– de adoptar el del «va-

lor de capitalización», que hemos definido conceptualmente como derivado de una alternativa de inversión lucrativa.

- Existen *argumentos que justificarian esta opción*, tanto desde el punto de vista doctrinal, como desde el legal.

- Es posible montar una metodología en base al criterio de «capitalización de rentas» sobre fundamentos que garantizarían un alto nivel de *objetividad del sistema*.

- En todo caso, la opción por el criterio del «valor de capitalización» –siquiera fuese, en principio, con carácter transitorio– corregiría la *irracionalidad del actual régimen* que se viene prolongando desde hace ya ocho largos años. ■