

Valoración catastral: análisis y líneas estratégicas para un nuevo modelo

Ángel Manuel Álvarez Capón
Director General del Catastro

El Catastro español es una institución con un importante arraigo como consecuencia de su trayectoria histórica y que ha pasado por distintos ciclos de análisis, crítica y búsqueda de alternativas de mejora, tanto desde la perspectiva estrictamente tributaria, como en relación con el papel que debe desempeñar en el marco del sistema de seguridad jurídica preventiva, es decir en su vertebración con el Registro de la Propiedad y el uso de la información catastral por los Notarios.

Teniendo en cuenta que en las sociedades modernas y democráticas no está en cuestión la necesidad de disponer de un Catastro, cabe entender que es un ejercicio sano y necesario llevar a cabo un análisis crítico acerca del modelo actual y efectuar propuestas para el debate, con el objetivo de lograr un consenso que permita definir e implantar las líneas estratégicas de mejora.

No cabe duda que mantienen plena vigencia los objetivos propuestos por el Marqués de la Ensenada a mediados del siglo XVIII en relación con la “magna averiguación fiscal para alivio de los Vasallos y mejor conocimiento de los Reinos”. En este sentido, el artículo 31 de la Constitución española señala en el apartado primero que “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica”, mientras que en el apartado segundo determina que “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos”, mandatos que explican el origen de la configuración multifinalitaria del Catastro español y sintetizan los dos requerimientos básicos que debe cumplir: mantener un inventario de bienes inmuebles y cuantificar la capacidad económica que deriva de su titularidad.

Por consiguiente, el análisis y la búsqueda de oportunidades de mejora deben centrarse en los procedimientos y prácticas de actualización del inventario y en el modelo de valoración. En realidad se trata de dos aspectos que están necesariamente vinculados, puesto que no es viable una valoración masiva de inmuebles que refleje razonablemente la capacidad económica de sus propietarios si no se dispone de una base de datos que refleje la realidad inmobiliaria, tanto por su carácter universal como por recoger la verdadera descripción y características de los inmuebles.

Desarrollando este argumento, el Plan estratégico 2009-2013 de la Dirección General del Catastro plantea dos objetivos básicos: la actualización continua y el análisis de alternativas metodológicas de valoración.

La actualización permanente de la base de datos como condicionante previo

Con independencia de que este número monográfico de la revista CT-Catastro se centra en la reforma del modelo de valoración, no ha de ignorarse que la actualización continua se configura como un requerimiento de operatividad para aplicar los procedimientos de valoración, por lo que parece necesario efectuar algunas consideraciones acerca de los pasos dados con el objeto de disponer de un nivel mínimo de actualización de la base de datos catastral, el primero de los requisitos del “nuevo modelo” de valoración.

La orientación estratégica es clara: se deben reducir los tiempos de incorporación al Catastro de las alteraciones físicas o jurídicas que se producen en los inmuebles con el objetivo de reflejar la realidad inmobiliaria en todo momento. A estos efectos, el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley del Catastro (TRLRHL) prevé diversos procedimientos de incorporación de estos cambios:

- Declaraciones, comunicaciones y solicitudes;

- subsanación de discrepancias y rectificación;
- inspección catastral;
- y valoración.

La normativa es suficientemente amplia y no requiere modificación alguna. El cambio es fundamentalmente cultural, puesto que se pretende que la actualización se concrete mediante alguna de las tres primeras opciones recogidas en el citado artículo, de tal forma que la incorporación de datos al Catastro mediante la aplicación del procedimiento de valoración colectiva vaya perdiendo importancia relativa. Se superaría con ello la práctica tradicional de lo que, de forma descriptiva, se podría denominar “auditoría urbana”, es decir, la actualización de la base de datos como condicionante previo a la fase de valoración propiamente dicha.

Se han desarrollado diversas líneas de actuación que pretenden mejorar la eficacia de cada uno de los procedimientos individuales de actualización, siempre partiendo de la base de que la colaboración de las entidades locales en la gestión catastral constituye un punto crítico para la eficiencia del sistema.

Colaboración municipal en el mantenimiento de la base de datos

Actualmente, el 80% de los inmuebles urbanos del territorio común se encuentra en régimen de convenio de colaboración entre entidades locales y la Dirección General del Catastro, lo que permite una mayor proximidad al ciudadano, agilizar la gestión y garantiza el flujo de información en doble dirección, dentro de un esquema de trabajo de interoperabilidad.

Desde el punto de vista de mejora de la eficacia de estos convenios, cabe reseñar las siguientes actuaciones:

- Elaboración de instrucciones de general aplicación en cuanto a los requisitos que debe cumplir la información que se incorpora al Catastro;

- puesta a disposición de las entidades locales de nuevas aplicaciones corporativas, mejora de las comunicaciones y facilidad de accesos web;
- nuevos mecanismos de colaboración en el ejercicio de la función inspectora, con la finalidad de documentar las alteraciones detectadas por la DG Catastro y no declaradas por los obligados;
- ampliación de la colaboración al ámbito de bienes inmuebles rústicos;
- regulación de los requisitos para encomendar trabajos catastrales a través de la Dirección General del Catastro en los casos de colaboración mediante convenio.

Colaboración de notarios y registradores en la actualización

Las reformas introducidas en la normativa catastral por la Ley de Economía Sostenible (LES), introdujeron novedades importantes en el régimen de colaboración de los notarios y registradores de la propiedad.

Por un lado, se incorporan mejoras en el procedimiento de comunicaciones regulado en el artículo 14 del TRLCI, con el objetivo de facilitar la incorporación al Catastro de las operaciones inmobiliarias de segregación, división, agregación y agrupación, un ámbito para el que se había detectado cierta debilidad y retrasos en la captura de información. Con este planteamiento, y gracias a las obligaciones asumidas por los fedatarios públicos, se facilita la actualización catastral al mismo tiempo que se libera de obligaciones a los titulares catastrales.

Por otro lado, y en relación con la subsanación de discrepancias, la LES modificó el artículo 18 del TRLCI introduciendo un nuevo apartado por el que se regula la posibilidad de que el notario instruya un procedimiento de subsanación de la información catastral con ocasión de la autorización de

un hecho, acto o negocio en documento público. Su aplicación tiene carácter voluntario para el titular catastral, limita su aplicación a la configuración o superficie de la parcela y su eficacia está condicionada por la validación técnica de la Dirección General del Catastro (DGC).

En ambos casos, la reforma recogida en la LES aboga por la agilidad en la actualización catastral, en la medida en que estipula plazos máximos de cinco días para la remisión de la información por medios telemáticos, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos.

Actualización mediante procedimiento inspector

La concurrencia de un escenario de ajuste presupuestario, que ha introducido importantes límites en determinadas partidas, como es el caso de las dietas por desplazamiento, y el desarrollo paralelo de nuevas y mejores tecnologías, ha permitido evolucionar los tradicionales trabajos de campo hacia tareas de detección de incidencias por comparación de imágenes, cuya realización se puede llevar a cabo en las propias oficinas. Además de generar ahorro, esta metodología se ha revelado como mucho más eficiente: así ha sido posible fijar objetivos de revisión de los inmuebles del 25% anual del territorio, para los años 2010 y 2011, un objetivo que debe consolidarse por su coherencia con la disponibilidad de nuevas imágenes en el marco del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) y por el plazo de prescripción aplicable a los tributos que utilizan la información catastral para su gestión.

Colaboración con el FEGA en el mantenimiento del Catastro

Finalmente, desde la perspectiva de la actualización de los bienes inmuebles rústicos, se considera importante profundizar en la línea de colaboración que se

viene manteniendo con el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) a efectos de la convergencia cartográfica de Catastro y SIGPAC, la herramienta sobre la que se gestiona y controla el régimen de ayudas europeas a los agricultores españoles.

En este sentido, actualmente se está estudiando la posibilidad de simplificar las cargas de declaración de los titulares de explotaciones rústicas, sintetizando la información catastral en el marco de las obligaciones establecidas a efectos de la Política Agraria Común.

Nuevo modelo de valoración o evolución metodológica

El procedimiento de valoración colectiva de carácter general, conocido popularmente como “revisiones catastrales”, es la actuación catastral con mayor impacto mediático al percibirse como la causa inmediata de un incremento de la cuota a pagar en el IBI. Es también un procedimiento peculiar por su carácter masivo, con un significativo coste en términos de recursos humanos y monetarios y con un importante impacto social. ello, es necesario efectuar un análisis crítico tanto de la normativa como de las prácticas actuales, previamente a estudiar alternativas más eficientes.

Es obvio que introducir un debate de este tipo no es caprichoso, más bien es la consecuencia de la percepción que se obtiene leyendo la prensa y analizando los comentarios acerca de las actuaciones catastrales, por las cuestiones que se plantean con mayor o menor formalidad por las propias administraciones públicas e incluso desde la propia organización.

Tampoco debería ser un problema abordar un análisis del sistema vigente y transparentarlo para abrir un debate con los distintos agentes implicados sobre la oportunidad y adecuación de las medidas que se proponen. Incluso se puede entender como una obligación, si se tiene en cuenta la im-

portante implicación que han asumido las entidades locales en relación con la operatividad del modelo catastral español.

Es importante dejar constancia que se trata de una propuesta sobre la que no se ha adoptado decisión alguna por parte del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH). La finalidad que se persigue es identificar oportunidades de mejora en el modelo actual e iniciar un periodo de reflexión y debate a cerca de la oportunidad de llevar a la práctica la línea de reforma que se plantea.

Mejoras introducidas en el procedimiento actual

La propuesta también es una obligación derivada de los debates internos, con amplia participación de los funcionarios del Catastro que, además de desempeñar las tareas habituales, han empleado una parte importante de su tiempo en estudiar alternativas metodológicas y que han aceptado cambios significativos en las prácticas tradicionales de valoración. Precisamente esta es una de las virtudes de la línea estratégica que se plantea, ya que es verosímil y viable de acuerdo con las novedades metodológicas que ya se han introducido tal, y como se pretende poner de manifiesto en este monográfico de la revista CT-Catastro.

Con independencia de que se trata literalmente de una propuesta de futuro, es cierto que en ella hay un trasfondo de cambio cultural que, en gran parte, ya ha sido asumido por la organización y que se concreta en los siguientes aspectos:

- El procedimiento de valoración colectiva no se enfoca como un compartimento estanco del área de valoración. Se trata de un trabajo que se inicia con la manifestación del gobierno local acerca del interés en que se aplique y finaliza con la notificación y resolución de los correspondientes recursos, incluyendo la relación con los ciudadanos en todo el proceso, y por lo tanto coparti-

- cipan también los servicios de procedimientos y de sistemas de información, por lo que es un compromiso de toda la organización. Como consecuencia de ello el éxito o el fracaso del procedimiento viene dado por el resultado conjunto: a título ilustrativo, una buena valoración mal notificada, o una mala valoración bien notificada, conducen a un problema de impacto social negativo como consecuencia del carácter masivo del procedimiento.
- Al igual que se está incentivando la actualización continua de la base de datos en cuanto a la incorporación de información, también se aborda la valoración de inmuebles como una tarea continua, sin perjuicio de la necesidad que plantea esta línea de trabajo de discriminar entre valor con o sin eficacia jurídica. La pretensión del sistema sería ofrecer de forma sistemática, para cada bien inmueble, tres valores:
 - El valor estadístico de mercado,
 - el valor catastral potencial (sin eficacia jurídica),
 - y el valor catastral como valor administrativo con eficacia jurídica.
 - La ponencia de valores de un municipio no es un acto aislado e independiente, puesto que está directamente relacionada con todos los procedimientos de valoración colectiva que se formalizan en ese año en otros municipios. En otros términos, todos los años se disciplina la actividad de valoración en base a la coordinación territorial, lo que facilita la coherencia dentro de un mismo año y, a su vez, de los valores asignados con las valoraciones de los años sucesivos, de tal forma que se respeta la jerarquía de suelo en el espacio y en el tiempo.
 - Se ha avanzado notablemente en la sistematización del contenido de las ponencias, tanto en la elaboración de los estudios de mercado como en la redacción y documentación de las mismas.
 - Igualmente se ha generalizado el control de gestión, como garantía de calidad de la información catastral y del procedimiento de valoración colectiva. El hecho de que el mantenimiento de la base de datos se configure en torno a la colaboración de las entidades locales y la gran trascendencia de la información catastral, particularmente en los procedimientos de valoración colectiva, han puesto de manifiesto la necesidad de implantar prácticas sistemáticas de control de gestión como instrumento de seguimiento de las actuaciones e información orientada a la toma de decisiones.
 - Mayor relevancia del análisis de datos físicos y jurídicos como garantía del resultado. En el año 2011 se ha dictado por primera vez una instrucción para el conjunto del procedimiento de valoración colectiva que incluía la concreción de las actuaciones en “un calendario” aplicable a la totalidad de las ponencias de valores. En el mismo, se recogían espacios de tiempo para efectuar análisis técnico de los datos de valoración obtenidos lo que, unido a las pruebas diseñadas en el marco del control de gestión, han asegurado un proceso sin errores significativos. Dicho en otros términos, se pretende automatizar los trabajos repetitivos con el objeto de liberar tiempo para la realización de análisis técnico.
 - Finalmente, se han producido mejoras significativas para facilitar la definición de la política tributaria por los gobiernos locales. Una consecuencia directa de la programación mencionada anteriormente es la posibilidad de poner a disposición de las autoridades locales los datos de valoración con la suficiente antelación para que puedan definir la política tributaria, tipos de gravamen y bonificaciones, y cuantificar las previsiones de ingresos. Todo ello, con carácter previo a la emisión del informe preceptivo sobre la ponencia de valores.

Este cambio en la forma de actuar es una condición previa de viabilidad para implantar un modelo nuevo, con independencia de las ventajas inmediatas que ha proporcionado en cuanto a homogeneidad de criterios y eficacia de las actuaciones.

Escenario en el que se plantea la reforma

Con carácter previo a introducir cualquier innovación o adoptar una decisión sobre el cambio de modelo propiamente dicho, es necesario efectuar algunas reflexiones sobre el escenario en el que se efectúa la propuesta, y discriminar si el problema se encuentra en las decisiones de los agentes intervinientes en el proceso, en los mecanismos normativos para dar eficacia a los valores catastrales, en la metodología de valoración propiamente dicha, o es el resultado del conjunto de aspectos mencionados. A partir de las conclusiones obtenidas, es necesario identificar con la mayor precisión opciones de mejora y definir las características que debe cumplir el modelo. Cuestiones que se pretenden introducir con esta publicación.

El factor clave del escenario actual es, evidentemente, la situación de crisis económica y en particular toda la problemática asociada al mercado inmobiliario. El nivel de actividad del sector ha sido muy elevado hasta el año 2008 como consecuencia de la demanda de nuevos inmuebles, lo que se ha concretado desde el punto de vista catastral en un incremento de las altas y de la capacidad económica como consecuencia del mayor valor de los inmuebles.

En este contexto, el principal problema de la Dirección General se focalizaba en tramitar con diligencia las incorporaciones a la base de datos por su trascendencia en el crecimiento de las bases imponibles y por razones de eficacia en su condición de registro administrativo. En cuanto a la realización de procedimientos de valoración colectiva, el interés de las entidades locales era limitado y por consiguiente la carga de trabajo asumible.

En contraposición, desde el año 2008 se produce un descenso paulatino de altas y se pone de manifiesto una tendencia sistemática a la pérdida de valor de los inmuebles, lo que genera un escenario con intereses y argumentos claramente contrapuestos entre administraciones públicas, necesitadas de recursos financieros, y ciudadanos, que alegan la sobrevaloración de sus propiedades inmobiliarias o que no es oportuno que se procedan a la asignación de nuevos valores en el contexto de crisis económica, haciendo abstracción de la antigüedad de la potencia de valores.

Por una parte, desde la perspectiva de las administraciones públicas, las entidades locales han visto disminuir significativamente sus ingresos presupuestarios lo que está generando dificultades para garantizar la suficiencia financiera y con ello la prestación de servicios públicos. Estas dificultades están impulsando la colaboración en la actualización catastral en la medida que contribuye a generar ingresos y, al mismo tiempo, en los casos de ponencias con antigüedad superior a diez años se abre la duda permanente acerca de la oportunidad o no para llevar a cabo un procedimiento de valoración colectiva.

En la tabla 1 se recoge la evolución del valor catastral, o lo que es lo mismo, de la base imponible del IBI, discriminando los incrementos por altas de inmuebles en la base de datos de los derivados de los procedimientos de valoración colectiva, así como el efecto de la actualización por coeficiente fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

También es importante ver la evolución del número de inmuebles a los que se ha asignado nuevo valor catastral o se prevé asignar al incluir la cartera de ponencias de valores que se aprobarán en el año 2012, con efectos jurídicos 2013 (gráfico 1).

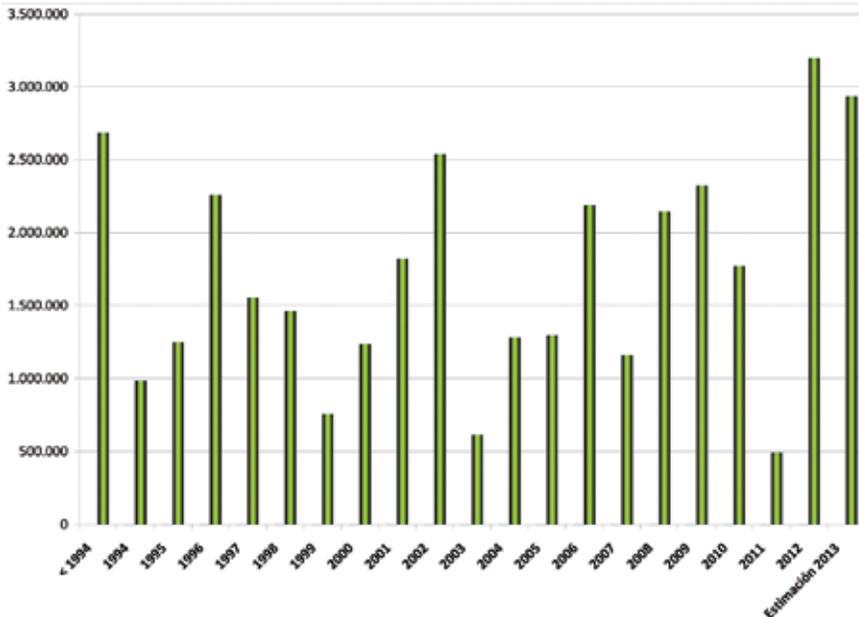
Por otro lado, desde el punto de vista de los ciudadanos, son frecuentes los siguientes tipos de quejas o peticiones:

- Incremento del valor catastral y en consecuencia de la base imponible del IBI a raíz de la realización de procedimien-

Tabla 1
Evolución de la base imponible del IBI

Valor catastral (millones de €)			Factores de incremento valor catastral urbano (%)		
Años	Total	% variación	Ley PGE	Altas	PVCCG
2000	749.793				
2001	816.910	9	22	23	55,1
2002	1.002.659	22,7	8,6	1,4	90
2003	1.054.310	5,2	39,4	35,4	25,1
2004	1.127.121	6,9	28,5	4,8	66,7
2005	1.219.860	8,2	23,9	24,9	51,2
2006	1.360.436	11,5	17,1	25,5	57,5
2007	1.467.638	7,9	25,7	41,4	32,8
2008	1.682.823	14,7	13,7	20,9	65,5
2009	1.874.620	11,4	17,6	26,3	56,2
2010	2.016.387	7,6	13,2	44,2	42,5
2011	2.073.355	2,8	0	93	7

Gráfico 1
Evolución del número de inmuebles incluidos en PVCCG,
por el año en que producen efectos tributarios



tos de valoración colectiva de carácter general.

La metodología de valoración catastral cuantifica la capacidad económica derivada de la titularidad de un inmueble en el momento en que se lleva a cabo el procedimiento de valoración colectiva, si bien el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) establece la periodificación del incremento en diez años mediante el mecanismo de base liquidable, con el fin de modular su impacto. El coeficiente que establece la relación entre valor catastral y valor de mercado se puede considerar estable en el tiempo, el valor actual (0,50) fue aprobado mediante Orden de 14 de octubre de 1998. Sin embargo, la evaluación habitual de un ciudadano sobre el resultado de un procedimiento de valoración colectiva se simplifica y se focaliza en la tasa de variación del valor catastral como consecuencia de la nueva valoración. Además establece una relación en idéntica cuantía a efectos de la cuota de IBI, de tal forma que si se duplica el valor catastral, prevé que se acabará duplicando la cuota de dicho impuesto.

- Demanda de procedimientos de valoración colectiva para reducir el valor catastral.

Como consecuencia del cambio de tendencia en el mercado inmobiliario, se ha producido cierta inquietud sobre la posible falta de adecuación de los valores catastrales a la realidad en el caso de ponencias de valores aprobadas en los años 2006, 2007, 2008 y 2009. En estos casos, es relativamente frecuente que el gobierno local haga suya la percepción de los ciudadanos sobre la existencia de valores excesivos y concrete la solicitud de realización de un procedimiento de valoración colectiva con la pretensión de reducir los valores catastrales. Esta percepción frecuentemente no se basa en elementos objetivos y, en todos los

casos, se cumple el mandato legal en relación con el límite de los valores catastrales: no superar a los de mercado. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la normativa vigente, no es posible iniciar este nuevo procedimiento hasta transcurridos cinco años desde el anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general y que los efectos pueden defraudar las expectativas de los ciudadanos, con independencia del impacto en la suficiencia financiera de la entidad local y en los servicios públicos que presta.

En este sentido pueden presentarse dos situaciones distintas, dependiendo de si el nuevo valor catastral es o no superior a la base liquidable vigente. En el primer supuesto el contribuyente de IBI no verá reducida su cuota tributaria, sin perjuicio de que disminuye la expectativa de incremento futuro de cuota como consecuencia de la menor diferencia entre el valor catastral y la base liquidable. En este caso, no se produce una caída de la recaudación agregada partiendo de que no se modifican tipos de gravamen y se mantiene el número de inmuebles en el municipio. En el segundo supuesto, el ciudadano vería reducida su cuota tributaria de IBI de forma inmediata y el ayuntamiento la recaudación tributaria con las hipótesis mencionadas anteriormente.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que, con carácter general, el impacto normalmente será reducido, por lo que antes de abordar un procedimiento de valoración colectiva parece recomendable evaluar el resultado final, dados los costes del procedimiento y que es probable que el ciudadano tenga una percepción negativa en base a las expectativas creadas.

Tampoco debe olvidarse la posibilidad de modificar los tipos de gravamen,

una medida mas fácil de aplicar y de impacto inmediato.

Antes de adoptar cualquier decisión sobre la oportunidad de iniciar un procedimiento de este tipo es necesario plantearse la cuestión clave: si la desviación entre el RM teórico (0,50) y el efectivo es tan significativa como para iniciar el procedimiento. En el gráfico 2, se puede observar la situación actual en términos medios en función del año en que fue aprobada la ponencia de valores.

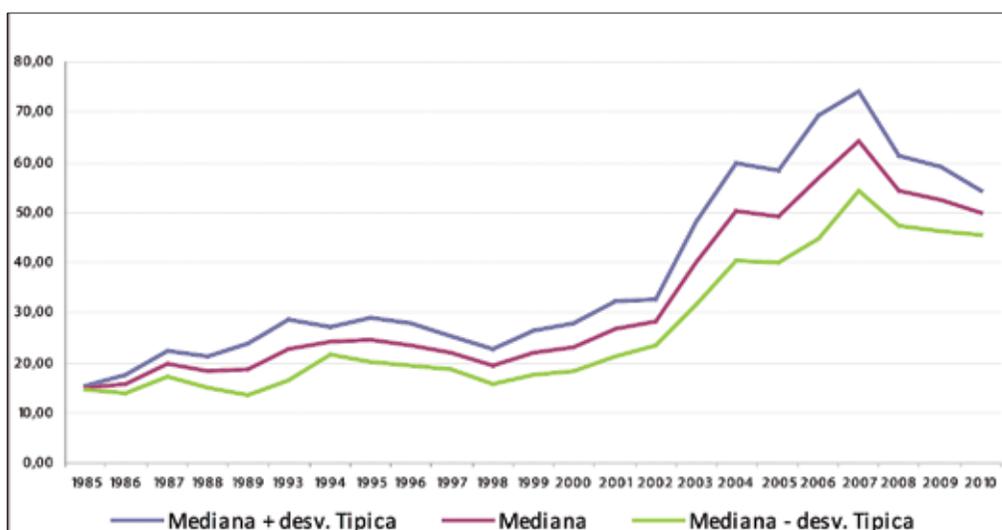
También es necesario tomar en consideración cuáles son los límites de estos RM, calculados en términos medios para el conjunto de ponencias de un mismo año, y si sintetizan adecuadamente la información para la toma de decisiones. La información representada en el gráfico anterior pone de manifiesto una importante horquilla de valores y que la desviación típica presenta un valor mas elevado en los últimos años, lo

que ilustra la distinta dinámica de mercado inmobiliario por municipios, incluso dentro de una misma tendencia. En el fondo del asunto, se constata la falta de homogeneidad del suelo objeto de valoración y por lo tanto la dificultad para reducir los valores catastrales mediante un coeficiente medio en aquellos municipios en los que el RM efectivo es superior al 0,50. Este mismo hecho se presenta dentro de un municipio en el que se identifiquen diversas zonas de valor, por lo que la posibilidad de aplicar un coeficiente medio también tendría limitaciones.

Sobre la base de la argumentación anterior, cabe concluir que, en el caso de que se produzcan desviaciones respecto al RM teórico, la mejor opción es llevar a cabo un nuevo procedimiento de valoración colectiva ya que es la alternativa que permite evaluar la capacidad económica mediante la asignación de un valor objetivo calculado de acuerdo con los criterios fijados en el artículo 23 del TRLCI, si bien para su aplicación la normativa determina que deben transcurrir cinco

Gráfico 2

RM efectivo por año de aprobación de Ponencia Total. Estimación efectuada en Nov. 2011



años desde el procedimiento anterior, como antes se indicó.

¿Es aconsejable esperar seis años para aprobar una nueva ponencia de valores en un escenario de mercado inmobiliario como el actual?. Es evidente que la respuesta está en la importancia de la desviación efectiva respecto al RM teórico. Con independencia del análisis cuantitativo, debe tenerse en cuenta que las características del procedimiento y la metodología actual no están diseñadas para una aplicación en ciclo corto. Así se deduce si se tienen en cuenta los mecanismos que establece el TRLHL para atenuar el efecto de una nueva ponencia de valores, la periodificación del incremento en diez años a través de la base liquidable, la posibilidad de aplicar un tipo reducido de gravamen, hasta el 0,1% para los seis primeros años, e incluso la posibilidad de fijar una bonificación que limite el incremento de cuota los tres primeros años.

Tampoco se puede descartar la solución más ágil y sencilla: reducir el tipo de gravamen, una medida que puede producir el mismo efecto en términos de cuota que la reducción de valores catastrales y no rompe la equidad tributaria siempre y cuando la evolución de precios de mercado sea homogénea en el municipio.

Seguimiento del mercado inmobiliario

El seguimiento de la evolución del mercado inmobiliario y la relación efectiva del valor catastral con el precio de mercado es una preocupación constante de la DGC. De acuerdo con la información recogida en el gráfico anterior y en el siguiente, en términos estadísticos, se cumple el mandato legal de que los valores catastrales no pueden superar el valor de mercado. También es ilustrativo el comportamiento estable y predecible de los valores catastrales y la base liquidable en relación con la evolución del mercado como garantía de la suficiencia financiera de las entidades locales, sin lugar a dudas un factor a preservar en cualquier modificación de modelo que se pueda abordar.

La operatividad del modelo que se propone está condicionada por la capacidad de seguimiento y análisis del mercado inmobiliario. Por ello, se considera como un aspecto crítico el desarrollo de herramientas y métodos de trabajo con la adecuada capacidad de cálculo en el marco del Observatorio Catastral del Mercado Inmobiliario (OCMI). Se ha avanzado notablemente en la implantación de mecanismos para capturar información de mercado en sus tres aspectos: oferta, tasación y valor formalizado en documento público, pero el sistema requiere agilidad para su tratamiento y evaluación de efectos sobre la base de datos catastral, cuestiones sobre las que se está trabajando activamente con buenos resultados (gráfico 3).

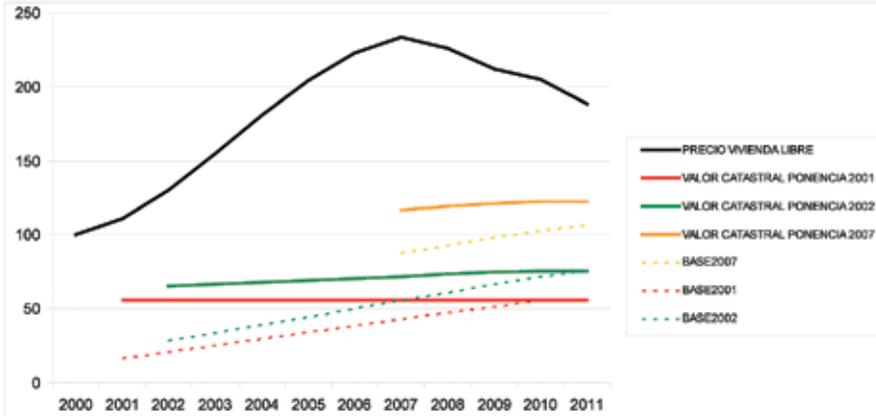
Agentes intervinientes en el proceso y toma de decisiones

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.2 del TRLCI, el procedimiento de valoración colectiva *“... podrá iniciarse de oficio o a instancia del ayuntamiento correspondiente cuando, respecto a una pluralidad de bienes inmuebles, se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, ya sea como consecuencia de una modificación en el planeamiento urbanístico o de otras circunstancias”*.

En el apartado tercero del mismo artículo 28 se regula el plazo temporal para iniciar dicho procedimiento cuando tiene carácter general: *“...sólo podrá iniciarse una vez transcurridos, al menos, cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general y se realizará, en todo caso, a partir de los 10 años desde dicha fecha”*.

Esta redacción determina el marco en el que se adopta la decisión acerca del inicio del procedimiento. Señala de forma explícita quién puede promover el inicio, introduce como factor de decisión la existencia de diferencias sustanciales entre valores de mercado y los catastrales, cierra un periodo voluntario

Gráfico 3
Evolución de mercado inmobiliario, valor catastral y base liquidable en función del año de aprobación de la Ponencia de valores



Rme	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Base 2001	0,15	0,16	0,17	0,16	0,17	0,17	0,18	0,21	0,24	0,27	0,30
Base 2002		0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,24	0,27	0,31	0,35	0,40
Base 2007							0,37	0,41	0,47	0,50	0,56

a partir del sexto año y, finalmente, parece optar por la obligatoriedad una vez transcurridos los diez años desde el anterior procedimiento. No se hace referencia alguna a la suficiencia financiera de las entidades locales, ni a posibles razones de equidad tributaria como elementos determinantes del inicio de la “revisión catastral”.

En cuanto al inicio del procedimiento de valoración colectiva de carácter general, aunque cabe la posibilidad de que se lleve a cabo de oficio por la DGC, en la práctica únicamente se inicia previa petición expresa por el gobierno local que corresponda. Así lo manifestaba el anterior Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, Carlos Ocaña, en comparecencia el pasado 2 de diciembre de 2010 ante la Comisión de Entidades Locales del Senado: “...en el Catastro no se inicia jamás ningún procedimiento de valoración colectiva, ninguna revisión de valores catastrales, sin que previamente conste de manera fehaciente, es

decir, por escrito, la voluntad del municipio afectado de llevar a cabo este proceso. Las revisiones se hacen por iniciativa de los ayuntamientos.”

Cabe preguntarse si es viable aplicar el procedimiento sin el interés de la entidad local y su reconocimiento expreso. La experiencia pone de manifiesto que es imprescindible que el gobierno local ejerza cierto liderazgo y concrete la política tributaria en relación con el IBI. A estos efectos, no se puede olvidar que, de conformidad con el apartado segundo del artículo 27 del TRLCI, previamente a la aprobación de la ponencia de valores, el ayuntamiento interesado debe emitir informe, cuyo carácter es preceptivo y no vinculante. Como consecuencia de todo ello, la práctica ha demostrado que no es una buena opción aprobar una ponencia de valores con la oposición, o simplemente el informe desfavorable, del gobierno local que corresponda. Precisamente, este momento, cercano a la aprobación de la ponencia, determina el límite

temporal para interrumpir la aplicación del procedimiento de valoración colectiva.

Es cierto que este planteamiento de condicionar el buen fin del procedimiento a la voluntad de las entidades locales ha generado cierta ineficiencia por los costes en que se incurre, mayor cuanto mas avanzado se encuentre, pero es obvio que evita conflictividad social y litigiosidad. Igualmente, cabe destacar que, como consecuencia de la evolución del mercado inmobiliario y del escenario macroeconómico, cada vez es mas frecuente el cambio de opinión del gobierno local acerca de la oportunidad de aprobar la ponencia de valores, tal y como se puede observar en el gráfico 4.

Con el objeto de acotar el impacto negativo de la interrupción de estos procedimientos, se han desarrollado las aplicaciones necesarias para el aprovechamiento de la información recopilada. Esta medida es consistente con la filosofía de actualización continua del Catastro, de tal forma que toda la información capturada es susceptible de incorporación a la base de datos mediante la aplicación de procedimientos individuales. Igualmente la definición de zonas de valor de suelo se mantiene con el ob-

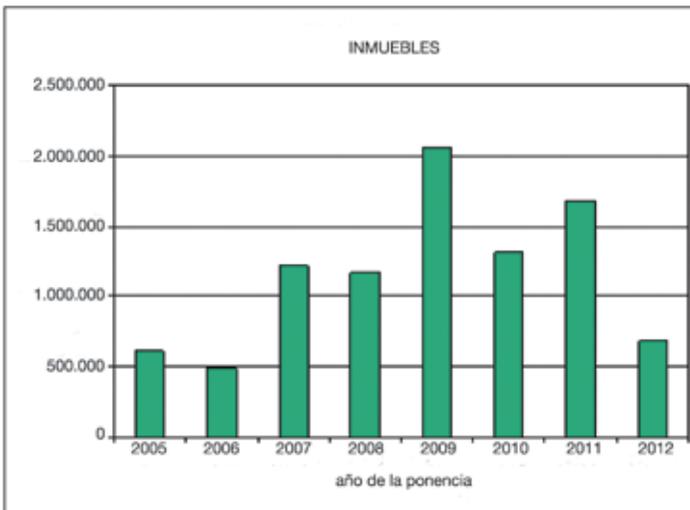
jeto de facilitar la “producción” de la futura ponencia de valores, ya que en la práctica se trata mas de un aplazamiento temporal que de una renuncia definitiva.

El peor de los escenarios posibles deriva del cambio de posición del gobierno local una vez que ha sido aprobada y publicada la ponencia de valores, con independencia de que haya sido informada favorablemente. Afortunadamente, y quizás como consecuencia de haberse fijado una posición clara por el MEH como se reseñaba anteriormente, no se han generado estas situaciones en los últimos años. No obstante, los antecedentes ponen de manifiesto que se trata de un número muy limitado de casos que corresponden a municipios de tamaño pequeño, sin perjuicio de que están teniendo notoriedad desde el punto de vista jurídico como se comentará mas adelante.

La consecuencia de estas situaciones ha sido la necesidad de flexibilizar los procedimientos de la DGC y evolucionar las prácticas de gestión de los procedimientos de valoración colectiva.

De acuerdo con la normativa, el factor determinante del inicio del procedimiento sería la di-

Gráfico 4
Procedimientos de valoración interrumpidos: número de inmuebles afectados



ferencia sustancial entre los valores de mercado y catastral, si bien no se proporciona ninguna línea interpretativa acerca de qué debe entenderse por “diferencia sustancial”, ni como debe combinarse con el marco temporal previsto en el artículo 28.3 del TRLCI.

También tiene relevancia analizar si por parte del ayuntamiento se persigue un objetivo de mejorar la recaudación en base a las figuras impositivas que emplean el valor catastral o bien cumplir estrictamente la normativa, ya sea por diferencias sustanciales en los valores o por cumplir estrictamente el plazo de diez años que parece plantear la norma. Si se atiende a las estadísticas, siempre hay una finalidad recaudatoria ya que todos los procedimientos de valoración colectiva se concretan en incrementos de recaudación municipal como consecuencia de que no se acompañan de medidas de reducción de tipos de gravamen suficientemente relevantes.

Marco para la toma de decisiones

A la vista de lo expuesto, el marco para la toma de decisiones es complejo y el resultado final que se detalla a continuación explica en gran parte la propuesta de reforma que se realiza:

- Las “revisiones catastrales” como instrumento para garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales. El crecimiento del parque inmobiliario hasta el año 2008 desincentivó la realización de procedimientos de valoración

colectiva en la medida en que las necesidades de financiación de las entidades locales estaban cubiertas, ya fuese por el propio crecimiento de bases imponibles del IBI, el número de transmisiones inmobiliarias y el consiguiente devengo del Impuesto de Plusvalía por el Incremento de Valor del Suelo de Naturaleza Urbana, u otras fuentes de ingresos. Esta situación se quiebra en el año 2008.

- Alargamiento del periodo medio entre ponencias de valores. Como se puede observar en la tabla 2, el nivel de ingresos ha contribuido a alargar el plazo de diez años que como se comentó sería el ciclo estándar que deriva del análisis conjunto de la normativa catastral y el TRLHL.
- Fuerte impacto social de las actuaciones catastrales como consecuencia de la elevada tasa de incremento de valores debido a la evolución de precios en el mercado inmobiliario y al alargamiento del periodo medio de aprobación de ponencias respecto a los diez años que se establecen como referencia en la normativa. A estos efectos, en el gráfico 5, se representa la tasa del incremento medio de valor catastral para las ponencias aprobadas en 2011 en función del año de aprobación de la anterior ponencia, en todo caso antes de 2002.

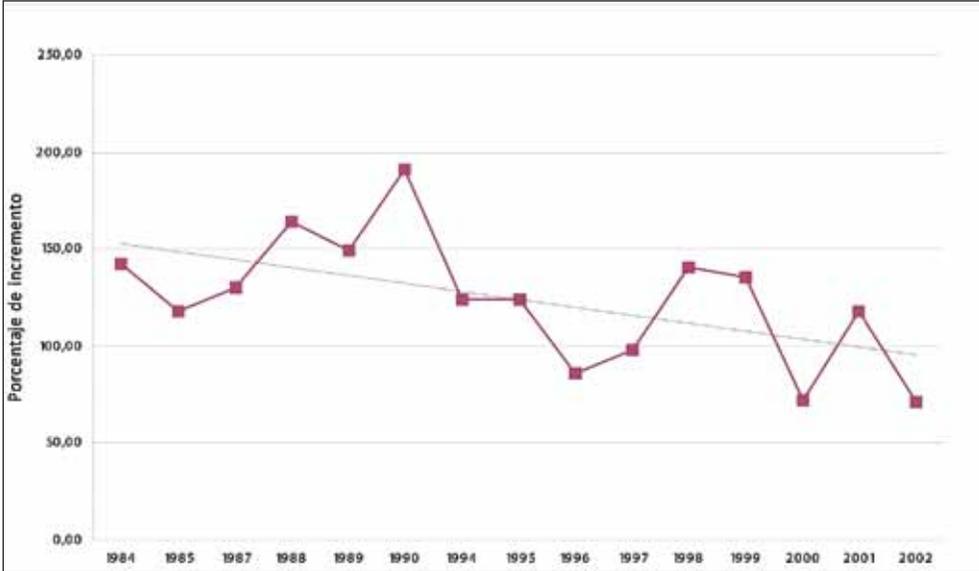
En el contexto expuesto, la DGC ha adoptado una posición de suministro de información a las entidades locales con el objeto de que pue-

Tabla 2

Fechas de antigüedad de las ponencias de valores por inmuebles

Años de revisión	Municipios	% Total	Nº Bienes Inmuebles	%Total
<1994	2.427	31,97%	2.905.010	8,09%
1994-2001	1.596	21,02%	13.651.499	38,00%
>2001	3.569	47,01%	19.371.533	53,92%
TOTAL	7.592		35.928.042	

Gráfico 5
 Ponencias 2011, tasa de incremento de valor catastral



dan evaluar la oportunidad de iniciar el procedimiento en función de la realidad socioeconómica y presupuestaria del municipio. En el caso de que el gobierno local estime pertinente llevar a cabo “la revisión catastral”, la Dirección General asume la dirección y la responsabilidad técnica del procedimiento, sin perjuicio de que el impacto efectivo en términos de cuota a pagar por los contribuyentes en concepto de IBI depende de la política tributaria que apruebe el ayuntamiento mediante ordenanza fiscal en el ejercicio de la autonomía municipal.

¿Cabe otra posición por parte de la DGC?, la respuesta es no. Los roles actuales son el resultado de los mensajes de una parte significativa de los gobiernos locales que han estado orientados a diluir o negar su responsabilidad en el proceso, atribuyéndolo a la competencia de la DGC, al MEH en definitiva.

Un aspecto novedoso en relación con la demanda de trabajos catastrales viene dado por las peticiones de nuevas ponencias de va-

lores en los supuestos en los que el valor catastral pudiera exceder del 0,50 del valor de mercado, si bien se trata de ponencias recientes, aprobadas en el año 2006 y sucesivos. La Dirección General tiene previsto asumir estos trabajos siempre que se cumpla la previsión legal en cuanto a tiempo transcurrido desde la anterior ponencia. No obstante, se está recomendando efectuar una simulación previa del posible impacto de la nueva ponencia sobre la cuota que deben pagar los titulares de los inmuebles y en la suficiencia financiera de la entidad local, sin descartar que una bajada de tipos de gravamen puede producir un efecto similar dependiendo de la homogeneidad de la estructura de suelo y la evolución del mercado inmobiliario. En ningún caso ha sido necesario abordar de oficio este procedimiento por parte de la Dirección General dado que se cumple el límite legal en la medida en que el valor catastral no supera el valor de mercado.

Análisis de los mecanismos normativos para actualizar los valores catastrales.

El TRLCI prevé dos vías para la actualización de los valores catastrales: mediante coeficiente fijado por la LPGE o como resultado de un procedimiento de valoración colectiva.

En cuanto a la actualización anual por coeficiente en la LPGE, tradicionalmente se ha aplicado la previsión marco para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (1,02 en el periodo 2000 - 2009), excepto en 2010 y 2011 que ha sido 1,01 y 1,00 respectivamente, como consecuencia de la evolución del mercado inmobiliario y la distinta posición relativa entre los valores catastral y de mercado en función del año de aprobación de la ponencia de valores. En este sentido, para las aprobadas antes de 2006, el coeficiente RM efectivo es inferior al 0,50, las comprendidas en el periodo 2006 - 2009 pueden tener un RM efectivo superior al 0,50, mientras que las de los años 2010 y 2011 no presentan, con carácter general, diferencias significativas respecto al valor teórico del RM citado.

El resultado final es una desactualización significativa de los valores catastrales para los valores asignados antes del año 2005, cuanto mas alejada menor valor y por lo tanto mayor desajuste respecto al RM 0,50. Quizás la mejor expresión de este desfase es que, con relativa frecuencia, una nueva ponencia de valores supone duplicar el valor catastral de los inmuebles tal y como se puede apreciar en la información recogida en el gráfico anterior.

Con independencia de las consecuencias de la evolución del mercado inmobiliario en los últimos años, cabe preguntarse si se debería haber fijado un coeficiente de actualización en la LPGE mas alto y acotar con ello la distancia entre valor catastral y de mercado. La respuesta es no, puesto que el coeficiente ha sido adecuado tomando en consideración que debe ser válido tanto para municipios con incrementos de precios elevados como para los que ha sido escaso. El conflicto se plantea al aplicar un coeficiente único sobre

una base que no es homogénea, sin lugar a dudas una de las cuestiones fundamentales a la hora de plantear un nuevo modelo.

La desactualización del valor catastral, por sí misma, no es buena ni mala, dado que el valor catastral es un parámetro a efectos de cuantificar la base imponible o bien una referencia tanto a efectos de control tributario como para evaluar la capacidad económica en relación con la concesión de ayudas públicas.

Desde el punto de vista del IBI, la tributación efectiva depende en última instancia de la política tributaria definida por el gobierno local mediante ordenanza fiscal, el instrumento que determina el tipo de gravamen y las bonificaciones en su caso. Hasta la fecha actual, la horquilla de tipos prevista en el TRLHL (con carácter general entre 0,4 y 1,1) ha permitido dar respuesta a las necesidades de las entidades locales. No obstante, en algún caso relativo a ponencias aprobadas en los últimos años y con el objetivo de atenuar los efectos de los incrementos de los valores catastrales, los gobiernos municipales han considerado oportuno aplicar tipos de gravamen inferiores al 0,4 de conformidad con lo previsto en el apartado cinco del artículo 72 del TRLHL. Teniendo en cuenta que esta posibilidad de aplicar tipo inferior al 0,4 está limitada a los seis primeros años de vigencia de la ponencia de valores, el séptimo año se puede producir un fuerte incremento de cuotas. Por ello, es necesario analizar la oportunidad de mantener la aplicación del tipo mínimo ya que no parece razonable que la única alternativa para poder mantenerlos en el tiempo sea la realización de un nuevo procedimiento de valoración colectiva de carácter general.

En el caso de que el valor catastral sea considerado como una referencia a efectos de control tributario, dependerá del coeficiente que se fije por el órgano que sea competente a efectos de homogeneizar los valores en el entorno del valor de mercado y poder evaluar de forma objetiva las distintas situaciones. A estos efectos, en los

últimos años, la DGC ha agilizado la realización de estudios de mercado, así como el cálculo del RM efectivo en función del año de la ponencia de valores, todo ello con el objeto de poner a disposición de las distintas instituciones la información y facilitar la toma de decisiones en el marco de sus competencias.

A la vista de lo anterior, cabe preguntarse dónde se encuentra el problema de la desactualización de los valores catastrales teniendo en cuenta que se puede medir la “distancia” entre el dichos valores y los de mercado y adoptar medidas para facilitar la comparación. En realidad en dos cuestiones: en el impacto que generan las “revisiones catastrales” cuando la diferencia entre el valor vigente y el nuevo es sustantiva en la medida en que se asocia a subidas de impuestos y también, aunque muchas veces olvidada, en las situaciones de inequidad que puedan derivar de no efectuar mediciones cíclicas de la capacidad económica vinculada a los bienes inmuebles, como se verá mas adelante.

Otra cuestión a plantear es si se hubiera llegado a esta situación utilizando los mecanismos previstos en el artículo 32 del TRLCI, que establece la posibilidad de aplicar coeficientes de actualización distintos a efectos de actualización mediante la LPGE. En el apartado uno para cada clase de inmuebles, y en el apartado dos recoge la posibilidad de que se defina por grupos de municipios en función de su dinámica inmobiliaria de acuerdo con una clasificación que se debe establecer por vía reglamentaria. La opción de diferenciar por tipo de inmuebles no fue aplicada desde el año 1990 y la posibilidad de coeficientes por grupos de municipios nunca, por lo tanto su eficacia no ha sido contrastada en la práctica. No obstante, cabe deducir que no hubieran sido la solución a los problemas de impacto social derivados de la diferencia significativa de valores catastrales entre dos ponencias de valores, la diferencia seguiría siendo relevante.

La segmentación que se propone en dicho artículo no es adecuada, máxime si se define de forma rígida por grupos de municipios. La evolución del mercado inmobiliario no es uniforme entre municipios, sin perjuicio de que a priori puedan tener características similares en un momento determinado del tiempo, puede variar por distintas medidas urbanísticas, evolución específica del mercado, o incluso por iniciativas industriales. Cualquiera de estas circunstancias puede alterar su posición relativa y por lo tanto se generarían desajustes por exceso o por defecto, probablemente esto último tomando como referencia los comentarios efectuados en relación con el coeficiente general, cuya cuantía viene determinada por el menor incremento. Es más, dentro de cada municipio se presentan las mismas diferencias por distritos y por consiguiente el ajuste mediante coeficientes medios puede tener efectos negativos desde la perspectiva de la equidad tributaria o en la asignación de recursos públicos.

Tal y como se apuntaba anteriormente, la dinámica inmobiliaria no es homogénea dentro de una misma ciudad, cuanto mas grande, más visibles son las diferencias. Por ello, si el sistema de actualización de valores catastrales no permite reflejar de forma eficaz la realidad inmobiliaria se pueden producir problemas de equidad que únicamente se pueden subsanar mediante la aprobación de nuevas ponencias de valores.

También es imprescindible hacer referencia al papel de la bonificación fiscal potestativa prevista en el apartado dos del artículo 74 del TRLHL, cuyo objeto es fijar un tope de incremento de cuota en el IBI. En los supuestos en que el gobierno local decide su aplicación mediante ordenanza fiscal, es frecuente que se defina sin establecer tramos, de tal forma que genera un incremento de cuota proporcional respecto a la devengada con la ponencia extinta para todos los inmuebles. En la práctica, este

planteamiento supone dejar sin eficacia la medición de la capacidad económica que se concreta en la nueva ponencia, una medida que no parece la más adecuada teniendo en cuenta los comentarios sobre equidad efectuados anteriormente. La forma de evitarlo es definir la bonificación para obtener una estructura de incremento de cuota acorde con la nueva ponencia y no con la antigua.

De acuerdo con todo lo expuesto, a la hora de definir un nuevo modelo, es imprescindible identificar unidades de trabajo y seguimiento inferiores al municipio que realmente reflejen la realidad inmobiliaria y eviten las distorsiones de utilizar valores medios. Tomando como referencia la metodología de valoración catastral, estas unidades son las zonas de valor, sesenta en la actualidad, que permiten configurar una estructura de suelo jerarquizada.

El requerimiento de operatividad es disponer de una buena coordinación territorial con el objeto de garantizar la homogeneidad dentro de un mismo año y la consistencia entre ejercicios distintos, un desafío fundamentalmente técnico para el que se han desarrollado nuevos métodos de trabajo, así como las herramientas necesarias para hacer viable el mantenimiento de las zonas de valor con independencia de que se formalice la estructura de suelo en una ponencia de valores o no.

Reflexión sobre la actual metodología de valoración.

Es evidente que una de las cuestiones más relevantes a la hora de definir un nuevo modelo de valoración es evaluar si la normativa vigente es adecuada o no. En este sentido, se considera que la propuesta que se realiza a continuación es consistente con lo dispuesto en el Real Decreto 1020/1993 (RD1020), por el que se aprueban las normas técnicas de valoración en relación con los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Se trata de una norma que permite dar respuesta a las necesidades del

sistema y consolidada desde el punto de vista de seguridad jurídica, a la que cabe atribuir las siguientes virtudes: reglas interpretativas consolidadas, el conocimiento generalizado por las administraciones públicas, el gran detalle acerca de las características de los inmuebles, la información sobre la evolución histórica, la posibilidad de valorar los inmuebles careciendo de muestras de transacciones inmobiliarias, la transparencia de la información y la facilidad para replicar el cálculo del valor

Entre las citadas características, merece especial mención la posibilidad de valorar los inmuebles careciendo de muestras de mercado en el municipio o zona objeto de valoración. Es relativamente habitual que se cuestione la validez de los valores catastrales asignados a los inmuebles en función de la existencia o no de información del mercado, se trata de un argumento interesado orientado a evitar la validez de la actuación administrativa y con ello la eficacia de los valores. Precisamente, esta cualidad permite desarrollar actuaciones uniformes y sin excepciones lo que permite cumplir una de las premisas básicas del modelo, la evaluación de la capacidad económica de todos los contribuyentes o posibles beneficiarios de ayudas públicas.

Por consiguiente, desde el punto de vista práctico, si se considerase oportuno llevar a la realidad la propuesta que se realiza no sería necesario modificar el RD mencionado, pero si es imprescindible adoptar diversas medidas para garantizar la homogeneidad de criterios y acotar la posibilidad de actuaciones ajenas al marco de coordinación. A estos efectos, ya se han adoptado las iniciativas oportunas con el objetivo de lograr, además de la aplicación de soluciones uniformes a problemas similares, mayor eficacia y eficiencia en la gestión de la base de datos.

Como conclusión de lo expuesto, y tomando en consideración el alcance de los aspectos que se deben modificar, se puede calificar la propuesta que se realiza como re-

forma del modelo de valoración y no de su modernización. El hecho de que no sea necesario modificar la norma técnica que sustenta la valoración no implica que no se trate de una reforma, en realidad es un acierto el planteamiento del RD1020 dado que permite la holgura suficiente para mantener su vigencia.

Sin embargo, el nuevo modelo conlleva una importante evolución en la cultura de gestión catastral, se fundamenta en la actualización continua de la descripción de los inmuebles y en el mantenimiento sistemático de las zonas de valor para disponer del valor de mercado, valor catastral potencial y valor catastral vigente, frente a la práctica tradicional de enfoque cíclico. Para ello ha sido necesario dar pleno contenido a la coordinación nacional de valores, tratando el territorio como un continuo con independencia de que se apruebe o no ponencia de valores y mejorando la homogeneidad de los métodos de trabajo de las distintas gerencias.

En cualquier caso, la verdadera dimensión de la propuesta viene dada por la preponderancia de la actualización mediante coeficientes establecidos en la LPGE, postergando a un segundo plano los procedimientos de valoración colectiva de carácter general, las “revisiones catastrales”, que en la práctica se verían muy limitadas, sin perjuicio de que se trabajaría en base a ponencias parciales cuando lo requieran cambios estructurales en la jerarquía de suelo.

Principios directores del nuevo modelo de valoración

Crterios generales

A. Seguridad jurídica

Cualquier replanteamiento del modelo de valoración debe partir de la premisa de conservar como mínimo el nivel actual de seguridad jurídica, que se puede considerar como una de las mayores fortalezas del sistema, sin

perjuicio de los problemas puntuales que se pueden presentar en un ámbito con una importante carga de trabajo, como es la que se analiza. En este sentido, se considera que no introducir modificaciones en las normas técnicas constituye un factor de estabilidad y una garantía para asegurar la viabilidad del modelo, con independencia de las medidas internas orientadas a mejorar los métodos de trabajo, homogeneizar criterios y diseñar programas de control de gestión que pretendan evitar o acotar el nivel de incidencias.

Este planteamiento no debe condicionar la línea de reforma, al contrario, es necesario buscar un modelo más transparente y unos mecanismos de actualización con un resultado asumible para los ciudadanos, que conlleven menor tensión en el sistema y con ello menor conflictividad social y jurídica.

En la actualidad hay un importante debate como consecuencia de la posición de algunos Tribunales de Justicia en relación con la aceptación de recursos indirectos contra la ponencia de valores, y en algún caso incluso con efectos generales o no limitados al recurrente. El instrumento habitual para plantear el litigio es el IBI liquidado por la entidad local correspondiente. La resolución de los recursos en relación con el IBI, y por añadidura el indirecto contra la ponencia de valores, es competencia de los Tribunales Superiores de Justicia, en contraposición con el recurso directo que compete a la Audiencia Nacional. De acuerdo con este marco, se puede dar la circunstancia de que una ponencia de valores sea considerada conforme a derecho por la Audiencia Nacional, y sin embargo declarada nula en base a un recurso indirecto.

No es objeto de este trabajo analizar el contenido de estas sentencias ni sus consecuencias desde una perspectiva jurídica, pero si es necesario tener conciencia de lo que representa desde el punto de vista del resultado final estos hechos y cómo podría afectar a la propuesta que se realiza.

Cabe señalar que en la práctica, en el fondo, no se está recurriendo el típico acto administrativo basado en la relación jurídica individual entre administración y ciudadano. Se está cuestionando un acto administrativo, calificado como cuasi normativo por el Tribunal Supremo debido a los efectos que produce desde el punto de vista de generalidad, precisamente por esta característica soporta una parte muy importante de la financiación de las entidades locales y, por consiguiente, tanto la estabilidad presupuestaria o suficiencia financiera como la prestación de servicios municipales. No se puede olvidar a estos efectos que el IBI representa un porcentaje muy significativo de los ingresos municipales.

Con independencia de que no parece que tenga mucha lógica que el sistema permita que se encuentre en cuestión una parte importante de la financiación local, que incluso puede afectar a varios ejercicios, la cuestión, en última instancia, es quién va a soportar los costes de este proceso. La respuesta es fácil teniendo en cuenta que es susceptible de afectar a todos los titulares de bienes inmuebles del municipio, los propios ciudadanos del municipio. La situación más normal sería el ciclo siguiente: devolución de ingresos indebidos en concepto de IBI, endeudamiento del ayuntamiento para financiar las devoluciones y pago de cuotas futuras de IBI más altas para afrontar la devolución de la deuda. Si se tiene en cuenta que en algunos casos el recurrente ha sido el propio ayuntamiento, pese a haber emitido informe favorable a la ponencia de valores con carácter previo a su aprobación, el conflicto es de difícil comprensión.

Es evidente que en cualquier caso es necesario fortalecer el contenido de las ponencias de valores, a cuyos efectos se han adoptado diversas medidas, pero parece también lógico diseñar un modelo que reduzca o acote el impacto de las actuaciones masivas, en particular variaciones sustantivas en los valores asignados, y por lo tanto los riesgos del procedimiento de valoración colectiva de carácter general.

B. Equidad tributaria y en la asignación de recursos públicos

Tal y como se comentó anteriormente, en tanto en cuanto el valor catastral es un instrumento para cuantificar la capacidad económica asociada a la titularidad de bienes inmuebles, es necesario conocer de forma sistemática su relación con el valor de mercado con el objeto de facilitar tanto la gestión y control tributario, como la asignación de recursos públicos en el marco de prestación de servicios por las administraciones públicas. Desde esta perspectiva, parece lógico perfeccionar el modelo con el objeto de evitar las distorsiones derivadas de trabajar con valores medios para espacios amplios y lograr mecanismos de actualización acordes a las necesidades operativas.

C. Eficacia y eficiencia

El modelo debe tener la capacidad suficiente para llevar a cabo los procedimientos de valoración colectiva que sean necesarios de acuerdo con las necesidades manifestadas por las entidades locales. A estos efectos, el desafío que se plantea es disponer de un mapa de zonas de valor coordinado para todo el ámbito territorial cuya gestión compete a la DGC y disponer de los instrumentos necesarios para su mantenimiento, lo que permitirá reducir significativamente el tiempo medio de elaboración de una ponencia de valores, además de disponer de información suficiente para evaluar su impacto con carácter previo a su elaboración.

También es importante disminuir costes, lo que se conseguirá en la medida en que gane peso relativo el mantenimiento continuo. Igualmente, se han dado pasos importantes en el tratamiento de la información y elaboración de estudios de mercado con medios propios, o en la planificación de los trabajos de campo.

En esta línea, merece especial mención la implantación de un nuevo sistema de notificación, que ha requerido modificar el TRLCI. Ha sido aplicado a los procedimien-

tos de valoración colectiva 2011, se caracteriza por acumular los actos administrativos de asignación de valor a inmuebles con idéntica estructura de propiedad y por la posibilidad de acceder a la notificación por medios electrónicos. El resultado ha sido muy positivo, se ha practicado por medios no postales, principalmente electrónicos, la notificación de 575.000 inmuebles sobre un universo de 3.300.000 y el ahorro conjunto, para las entidades locales y la DGC, supera los tres millones de euros, todo ello sin olvidar las ventajas para el ciudadano en cuanto a la facilidad de acceso en cualquier momento y desde el lugar que le interese.

A estos efectos, también es relevante la apuesta por las nuevas tecnologías como mecanismo para generar mayor eficacia en el modelo de colaboración con las entidades locales para el mantenimiento catastral, la centralización de la base de datos y el diseño de herramientas específicas para lograr una mayor flexibilidad y operatividad del sistema.

D. Transparencia

Normalmente se atribuye a las actuaciones catastrales cierta complejidad de los contenidos, lo que dificulta su fácil comprensión por el ciudadano, por ello es importante mejorar los mecanismos de comunicación de información a los ciudadanos y potenciar el acceso por medios electrónicos a la Sede Electrónica del Catastro (SEC), sin lugar a dudas un instrumento fundamental para “conocer su inmueble”.

En este sentido, la nueva notificación ha supuesto un cambio sustantivo en cuanto a la estructura e integridad de la información, estructura que será visible desde la citada oficina electrónica. Con ello, se pone a disposición del ciudadano la práctica totalidad de la información catastral sobre un bien inmueble, tanto la descripción gráfica como los datos estructurales del inmueble y los parámetros monetarios.

En lo que respecta al ámbito tributario, la transparencia en la definición de la política tributaria por los gobiernos locales en

relación con el IBI es sinónimo de menor riesgo de conflicto asociado a una “revisión catastral”. Por ello, es otro elemento importante a tomar en consideración para mejorar el sistema.

E. Contribuir a la suficiencia financiera de las entidades locales

Dada la repercusión del modelo catastral en los ingresos de naturaleza tributaria de las entidades locales, es imprescindible que el modelo mejore la situación actual en cuanto a la adecuación de la relación entre valor catastral y valor de mercado, siendo uno de los objetivos que pueda mantenerse cercano al valor 0,50 del momento de la aprobación de la ponencia de valores.

Es cierto que el sistema actual permite cuantificar con precisión el volumen de ingresos que genera el sistema, pero también que a medida que transcurre el tiempo se ha venido produciendo una importante desactualización, que es el origen de los ajustes de valor que se producen con las nuevas ponencias de valores.

F. Mayor compromiso institucional

Si se tiene en cuenta que la percepción del ciudadano en relación con las actuaciones catastrales deriva en gran parte de la condición del valor catastral como base imponible del IBI, es obvio que el esquema de competencias conlleva la necesidad de lealtad institucional en la relaciones entre la DG Catastro y las entidades locales.

Con el objeto de evitar conflictos derivados de la percepción negativa por los ciudadanos, se considera importante que no se produzcan mensajes contradictorios en relación con el origen de las actuaciones catastrales, sean formales o no, y que haya colaboración institucional efectiva.

En este sentido, si se analizan los procedimientos de valoración colectiva aprobados en el año 2011, se está constatando un grado de aceptación social razonable para el tipo de procedimiento y los antecedentes en esta materia. A estos efectos, cabe suponer que han tenido un efecto positivo los aspectos siguientes:

- La capacidad de análisis conjunto entre entidades locales y DGC a partir de la planificación de actuaciones. En este contexto, la agilidad en el tratamiento de la información y las prácticas de control de gestión han contribuido a obtener un buen resultado desde el punto de vista técnico.
- Disponer de un criterio transparente en cuanto al compromiso de las entidades locales para el desarrollo del procedimiento en línea con lo manifestado en el Senado por el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos de que no se efectúan “revisiones catastrales” sin la petición formal de los ayuntamientos.
- El nuevo planteamiento de la notificación electrónica, que ha permitido mejorar el servicio al ciudadano con el compromiso y colaboración de las entidades locales en la ejecución material del procedimiento.

Líneas directrices para la reforma del modelo de valoración

Como objetivo primario, el nuevo modelo pretende un procedimiento más flexible, en el que adquiera mayor importancia la actualización monetaria a través de la LPGE y la aprobación de ponencias parciales para cambios estructurales, con el ánimo de que los valores catastrales se mantengan en la proximidad de la relación 0,50 con el valor de mercado y, con ello, evitar el impacto social asociado a los procedimientos de valoración colectiva de carácter general en la medida en que deriva de variaciones de valor catastral muy significativas.

El planteamiento básico de la reforma es discriminar el tratamiento de los aspectos estructurales de los inmuebles de los monetarios. Para los primeros, la línea normal de mantenimiento es la actualización continua en base a procedimientos individuales (declaración de alteraciones, subsanación de discrepancias o inspección) o masivos

como consecuencia de comunicaciones de otras administraciones públicas y fedatarios públicos. Esto no es un obstáculo para que, cuando el desfase con la realidad inmobiliaria lo aconseje, se pueda aplicar un procedimiento de carácter general que incluya trabajo de campo y actualización masiva, es decir no se debe renunciar a esta opción regulada en el artículo 11 del TRLCI.

Un aspecto importante para articular el modelo es la consideración de la ubicación física del inmueble y la relación con su entorno como un dato estructural que se sintetiza en la zona de valor en que se sitúa y forma parte de los datos descriptivos del inmueble. Por consiguiente, la modificación de la posición relativa de la zona de valor en la jerarquía de suelo como consecuencia de la evolución del mercado inmobiliario podría generar una alteración catastral en los términos que mas adelante se detallan.

En cuanto a los aspectos monetarios, la actualización de los valores catastrales debería concretarse a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La metodología de valoración catastral limita los parámetros monetarios a dos, ambos expresados en euros por metro cuadrado, el valor del suelo y el módulo básico de la construcción. Respecto al primero, se identifican sesenta zonas de valor para las que todos los años se prevé un valor monetario que debe reflejar la realidad del mercado inmobiliario. En cuanto al módulo básico de la construcción, existen cinco categorías que se asignan a cada municipio mediante la ponencia correspondiente.

El objetivo del nuevo modelo es que se pueda actualizar el valor catastral anualmente mediante un conjunto de coeficientes fijados en la LPGE en función, por una parte, de la zona de valor, y por otra, del módulo básico de construcción. Con ello, se superaría la consecuencia del sistema actual de coeficiente único que, como se comentaba anteriormente, ha sido tradicionalmente bajo, generando la desactualización del valor catastral, al estar condicio-

nado por los inmuebles situados en zonas con escasa dinámica de mercado, aquellos en los que el valor del suelo tiene escaso peso relativo sobre el valor total del inmueble.

A continuación se comentan brevemente las modificaciones básicas necesarias para lograr la operatividad del nuevo modelo:

A. Normativa catastral

1. Nueva redacción de los supuestos en que debe llevarse a cabo un procedimiento de valoración colectiva de carácter general (art. 28.3.a TRLCI).

En la medida en que funcionasen los mecanismos de actualización mediante LPGE que se plantean, la aplicación de este procedimiento debería ser residual. No obstante, es necesario mantenerlo como mecanismo para dar equilibrio al modelo, si bien su inicio estaría limitado a supuestos con desfases significativos entre los valores catastrales y de mercado y que afecten a un porcentaje muy elevado de inmuebles del municipio. En la práctica, únicamente se llevaría a cabo cuando una parte importante de las zonas de valor pierda la posición relativa en la jerarquía de suelo en el marco de la coordinación nacional de valores, lo que tendría consecuencias desde el punto de vista de equidad.

La cuestión por lo tanto es cómo interpretar que la alteración es suficientemente significativa para iniciar el procedimiento. A estos efectos, parece que podría ser conveniente concretar algunos supuestos extremos de obligatoriedad con el objeto de evitar las consecuencias del modelo vigente, derivadas de la falta de definición de la expresión “variaciones sustanciales” que se recoge en el apartado dos del artículo 28 del TRLCI. En este sentido, se sugiere que los límites en los que debería llevarse a cabo obligatoriamente el procedimiento de valoración colectiva de carácter general en un municipio sería cuando el RM efectivo fuese inferior al 0,30 o superase el valor 0,70 en el supuesto de caída de precios. Es decir, la relación entre valores ca-

tastrales y de mercado se mantendría en todo momento dentro del RM citado, de tal forma que el modelo admitiría, como máximo, una desviación del 40% respecto al valor teórico que se toma como referencia en el momento de aprobación de la ponencia de valores.

Tanto en el supuesto extremo mencionado como en los casos de ponencias con una antigüedad muy superior a la media, parece indispensable disponer de una alternativa cuyo objetivo sería llevar a cabo la ponencia de valores por la DGC con independencia de la voluntad del gobierno municipal. Dicha alternativa debe ser operativa y disponer de los instrumentos necesarios para evitar el conflicto social, lo que se podría lograr no generando efectos inmediatos en la tributación local. A estos efectos, se debería evaluar la oportunidad de modificar la regulación actual, tanto del TRLCI como del TRHL, con la finalidad de que sea factible la aprobación de la ponencia y de los nuevos valores catastrales sin que surtan efectos jurídicos a efectos de IBI y del IIVTNU, lo que se podría conseguir con una bonificación automática que “congele” las cuotas a pagar para las dos figuras tributarias citadas. Con ello, se podría evitar largos e indefinidos periodos medios de antigüedad de las ponencias de valores y que el sistema pueda evolucionar hacia el nuevo modelo. Adicionalmente, este planteamiento constituiría un factor de equidad en relación con la evaluación de la capacidad económica de los titulares catastrales en otros ámbitos de gestión pública.

Por otra parte, en el contexto mencionado, debería suprimirse la expresión “en todo caso”, dado que a efectos de inicio del procedimiento primaria la desviación respecto al RM teórico frente al periodo de tiempo transcurrido desde la anterior ponencia ya que, como se ha expuesto, el mecanismo normal de actualización debe ser la LPGE.

Finalmente, debería modificarse el planteamiento actual en relación con la aplicación del coeficiente de antigüedad en la medida en que adquiere efectividad con la aprobación de

la ponencia de valores. En un escenario como el que se propone, diseñado para lograr la actualización continua, su aplicación debería ser automática.

2. Diseñar un procedimiento de modificación de ponencias de valores de carácter general.

El planteamiento expuesto supondría alargar la vida media de las ponencias de valores de carácter general y por ello se hace indispensable evitar que pierdan su operatividad. En este sentido, en contraposición con el marco normativo vigente en el que no es posible modificar una ponencia, es necesario plantear los supuestos en los que sería conveniente actualizar su contenido para evitar la pérdida de funcionalidad del acto administrativo que determina la asignación de valores individuales teniendo en cuenta que podría condicionar la eficacia del sistema. A estos efectos, deberían regularse los contenidos susceptibles de actualización y el procedimiento para llevar a cabo las modificaciones, posiblemente la alternativa más eficiente sería una ponencia parcial específica si bien la solución debe estar basada en los principios de eficiencia y seguridad jurídica.

3. Ampliar el contenido del procedimiento de valoración colectiva de carácter parcial (art. 28.3.b TRLCI).

Teniendo en cuenta que la actualización monetaria gira principalmente sobre la vinculación de los inmuebles con las zonas de valor, es crítico que las mismas estén actualizadas.

Partiendo de la base de que las zonas de valor se configuran como aspectos estructurales y que forman parte de la descripción del inmueble, es necesario respetar todas las garantías con el objetivo de que el modelo mantenga un alto nivel de seguridad jurídica. En este sentido, la alternativa más lógica y eficiente sería la tramitación de las modificaciones estructurales en las zonas de valor mediante ponencias parcia-

les. El procedimiento se iniciaría cuando se cumpliesen las dos condiciones siguientes:

- que se haya puesto de manifiesto una variación de dos tramos de "R" (por ejemplo de R20 a R22 o R18), lo que equivale aproximadamente a un 15% de variación en términos de valor de suelo euro por metro cuadrado;
- que se trate de una alteración que se pueda entender como consolidada, a cuyo efectos, se entendería en esta situación cuando se mantenga el cambio de zona durante tres años consecutivos.

En el diseño definitivo del modelo se debería contemplar otras situaciones como la variación de un único nivel de R, para lo que se podría establecer un periodo de consolidación de cinco años por ejemplo, o como se debe proceder a la actualización cuando la tendencia es progresiva y en el mismo sentido. No obstante, en este momento únicamente se pretende poner de manifiesto las líneas básicas del modelo sin ánimo de exponer de forma exhaustiva su configuración.

4. Nueva redacción del artículo 32 del TRLCI por el que se regula el coeficiente de actualización mediante LPGE.

La modificación que se propone estaría orientada a habilitar la actualización continua y sistemática de los parámetros monetarios mediante la incorporación de la estructura de zonas de valor (sesenta zonas) y de las categorías del Módulo Básico de Construcción (cinco categorías) a la Ley de Presupuestos de cada año, en lugar de un coeficiente como viene siendo habitual. La información se proporcionaría en términos porcentuales y en valor absoluto (euro por metro cuadrado).

En ambos casos, se debería calcular todos los años en base a la previsión para el año siguiente mas la variación real no incorporada en el año anterior. Por razones

de seguridad jurídica y transparencia, podría ser conveniente que la cuantificación de los coeficientes se llevase a cabo previo informe de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria, que se incorporaría a la documentación presupuestaria que se remite a las Cortes Generales.

Con este planteamiento se dispondría de un sistema flexible en la medida en que sería válido tanto para un escenario de incremento de valores de mercado como de disminución. Por ello, en el modelo que se propone subyace la necesidad de incorporar cierta flexibilidad a las figuras impositivas locales en relación con los impactos que podrían derivar de las modificaciones de los valores catastrales como consecuencia de la evolución del mercado inmobiliario. Estos mecanismos se deberían regular en el TRLHL y otorgarían cierta capacidad de maniobra a los gobiernos municipales en el marco de la definición de la política tributaria.

5. En el caso de que se considerase oportuno que la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria informase el expediente o memoria justificativa de los coeficientes de actualización en la LPGE, debería modificarse el artículo 6 del RD 417/2006, por el que se desarrolla el TRLCI, con el objeto de incorporarlo como una función propia.

B. Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

En el caso de que se implantase un modelo como el que se propone, carecería de sentido mantener el ajuste de base liquidable para la entrada en vigor de los valores catastrales en diez años. No obstante, podría ser conveniente algún mecanismo para atenuar el efecto de los cambios en la asignación de zonas de valor en la base imponible del IBI, bien con medias móviles o con un ajuste en tres años en términos similares a la base liquidable actual, sin perjuicio de evaluar alternativas de carácter discrecional en contraposición de las menciona-

das anteriormente que tendrían carácter automático. En todo caso, debe tenerse en cuenta la trascendencia inmediata en la recaudación tributaria de la entidad local que corresponda.

En el caso de que se considerase oportuno implantar el mecanismo para la actualización unilateral por la DGC de ponencias de valores con una antigüedad media desproporcionada, sin disponer de solicitud e informe favorable del gobierno local, se debería regular la bonificación automática para mantener la cuota del IBI e IIVTNU, en cuyo caso tendría carácter indefinido y se anularía mediante ordenanza fiscal.

Conclusión

Es evidente que una reforma en profundidad del modelo de valoración como la que se plantea supone una modificación cultural y normativa que podría abrir un nuevo escenario para el ámbito catastral y para la tributación local. Por ello, es imprescindible el consenso en la reforma, en la seguridad de que el debate y las aportaciones de entidades locales, comunidades autónomas y Administración General del Estado mejorará esta propuesta.

También es lógico plantearse si es el momento oportuno. Probablemente sí. En el momento actual, un número importante de gobiernos locales han planteado la necesidad de reducir los valores catastrales en el contexto actual del mercado inmobiliario, un ejemplo más de que es conveniente disponer de un sistema flexible. Obviamente esto puede influir en la financiación local, circunstancia que se debe tomar en consideración y evaluar la oportunidad de implantar mecanismos que amortigüen los ajustes tanto al alza como a la baja a efectos del IBI.

En el momento de presentar esta propuesta únicamente cumplen los requisitos necesarios para aplicar el nuevo modelo las ponencias de valores aprobadas en 2011, como consecuencia de los mecanis-

mos de coordinación territorial que se han implantado. En el caso de que se estimase oportuno aprobar las medidas propuestas o similares, se irían incorporando al nuevo sistema todos los municipios para los que se apruebe una nueva ponencia de valores.

Finalmente, la propuesta que se realiza, además de introducir flexibilidad en el sistema, es más eficiente al actualizar el valor catastral anualmente con carácter general e incurrir en menores costes, reduciría significativamente el número de notificaciones, y presumiblemente acotaría la tensión o estrés social que habitualmente conllevan los procedimientos de valora-

ción colectiva de carácter general. Desde la perspectiva del ciudadano, es conveniente tomar en consideración que tendría acceso en todo momento a la información que determina la valoración de su inmueble a través de la SEC de forma libre y gratuita, todos los parámetros que son susceptibles de influir en la determinación del valor catastral estarán disponibles sin restricciones, incluso se podrá complementar la estructura de información con una calculadora o simulador que facilite las operaciones matemáticas, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de consulta en las gerencias del Catastro. ■

