

LA VALORACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE CARENTE DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA, EN LAS LEYES DEL CATASTRO Y DE SUELO. INCIDENCIA DE LA STS DE 30 DE MAYO DE 2014.¹

Enrique PORTO REY

Doctor Arquitecto y Urbanista

RESUMEN:

Pone de manifiesto las incoherencias entre los distintos valores resultantes de aplicar al suelo urbanizable, las Leyes Catastral y de Suelo, es decir a efectos contributivos o indemnizatorios.

Informa de cómo la STS de 30 de mayo de 2014 soluciona el problema en el suelo urbanizable sectorizado o delimitado carente de ordenación pormenorizada.

Pone en evidencia que tras la Sentencia todavía siguen existiendo incoherencias y estanqueidades en el suelo urbanizable ordenado pormenorizadamente.

Por último el autor propugna un único sistema valorativo en España cuyos valores resultantes sean corregidos por coeficientes, según la finalidad de la valoración.

SUMARIO:

1. Introducción
2. La Valoración de los suelos urbanizable sectorizado o delimitado sin ordenación pormenorizada y rústico en la Ls08
3. Valoración de los suelos urbanizable sectorizado sin ordenación pormenorizada y rústico a efectos catastrales
4. La Sentencia T.S. 2159/2014, de 30 de Mayo
5. La Sentencia no rompe la estanqueidad de ambas Leyes.
6. Ideas para un Sistema Valorativo Único con un ámbito de aplicación más amplio que el actual.

¹ Este trabajo ha sido publicado en la Revista de Estudios Locales nº 181/2015.

1. INTRODUCCIÓN

En España² no existe un único sistema valorativo. Un mismo derecho, inmueble... tiene distintos valores según que la finalidad de la valoración sea expropiatoria, financiera, catastral... lo que crea incoherencias en las valoraciones y estanqueidades entre las distintas Normas Valorativas.

Limitándonos a las Normas de valoración catastral y de suelo, actualmente son:

- Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante Ley del Catastro) y el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las Normas Técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (en adelante RD 1020/1993).
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante LS08) y su Reglamento de Valoraciones, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (en adelante Reglamento).

Ambas parten de diferentes principios valorativos. Así la LS08, en su Exposición de Motivos VI, sostiene que:

- Hay que valorar con criterios específicos objetivos con independencia de los precios de mercado.
- Hay que valorar conforme al estado real y no formal de los terrenos, esto es partiendo de su situación real y no según su destino “*desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el Plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto*” y el Reglamento añade que hay que valorar “*...sin consideración alguna de las posibles expectativas no derivadas del esfuerzo inversor de la propiedad*”.

En la Ley del Catastro, su Capítulo V remite las valoraciones a “*las circunstancias y valores de mercado*” (Artículo 23.1.d).

En líneas generales, la LS08 determina valores objetivos y la del Catastro valores de mercado. Ambas utilizan la técnica urbanística de la clasificación del suelo para las valoraciones, aunque no le llamen clases de suelo, pero no siguen criterios únicos y uniformes para ello, sino que cada Norma define y denomina sus distintas clases de suelo de manera diferente. También son distintos los procedimientos, métodos y criterios que establecen para valorar un mismo tipo de inmueble, lo que produce distintos valores según su finalidad e incoherencias y estanqueidades entre las distintas normas, creando con ello inseguridad jurídica para los propietarios y para la propia Administración.

² Intervención del autor en la Mesa Redonda del VII Congreso Canario de Derecho Urbanístico celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna. 7 y 8 de mayo de 2015, y publicado por la Revista de Estudios Locales nº 181 de julio de 2015.

El estudio detallado de las distintas clasificaciones del suelo superaría el objeto de la Mesa Redonda, por lo que se expone a continuación un esquema de las posibles equivalencias entre las clases de suelo urbanísticas según el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante LOTEN), las clases o situaciones básicas de suelo según la LS08 estatal y la Ley del Catastro, también estatal.

El cuadro no es más que un esquema que permite tener una visión general de las posibles equivalencias entre las distintas clases de suelo, pero, en la práctica, para definir la línea de separación entre el suelo urbanizado y rural de la LS08, se ha de proceder a comprobar su estado y situación, en cada caso concreto, en función de la realidad físico material del suelo en la que se encuentre el bien a valorar.

ESQUEMA DE LAS EQUIVALENCIAS ENTRE LAS CLASES DE SUELO SEGÚN LA LOTEN, LS08 Y LEY DEL CATASTRO

CLASES DE SUELO URBANÍSTICAS SEGÚN LOTEN DE CANARIAS			CLASES DE SUELO LS08	CLASES DE SUELO LEY DEL CATASTRO ANTES DE LA STS 2159/2014	CLASES DE SUELO LEY DEL CATASTRO DESPUÉS DE LA STS 2159/2014
CLASE DE SUELO	CATEGORÍA DE SUELO	SUBCATEGORÍA DE SUELO Art. 51.2	SITUACIONES BÁSICAS DE SUELO	CARÁCTER DEL SUELO A EFECTOS CATASTRALES	CARÁCTER DEL SUELO A EFECTOS CATASTRALES
URBANO	CONSOLIDADO Art. 51.1.a)	DE INTERÉS CULTURAL Art. 51.2.a)	URBANIZADO Art. 12.3	URBANO Art. 7.2	URBANO Art. 7.2 interpretado por la STS 2159/2014
	NO CONSOLIDADO Art. 51.1.b)	DE RENOVACIÓN O REHABILITACIÓN Art. 51.2.b)			
URBANIZABLE	SECTORIZADO Art. 53.1	ORDENADO PORMENORIZADAMENTE Art. 53.2	RURAL Art. 12.2	RÚSTICO Art. 7.3	RÚSTICO Art. 7.3
		NO ORDENADO PORMENORIZADAMENTE Art. 53.2			
	NO SECTORIZADO Art. 53.1	TURÍSTICO Art. 53.3.a)			
		ESTRATÉGICO INDUSTRIAL O TERCIARIO RELEVANTE Art. 53.3.b)			
	DIFERIDO Art. 53.3.c)				
RÚSTICO	MUCHAS Art. 55				

2. LA VALORACIÓN DE LOS SUELOS URBANIZABLE SECTORIZADO O DELIMITADO SIN ORDENACIÓN PORMENORIZADA Y RÚSTICO EN LA LS08

2.1 Ámbito material de aplicación de la LS08

Los métodos y criterios establecidos en la LS08 para valorar, son de aplicación tan sólo (Artículo 21 LS08) para el suelo, construcciones, edificaciones e instalaciones y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos y no siempre, sino tan solo cuando tengan por objeto:

- Fijación del justiprecio expropiatorio, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.
- Verificación de operaciones de equidistribución, cuando no se ponen de acuerdo todos los propietarios afectados.
- Fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas.
- Determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

2.2 Apreciación de la Situación Básica del Suelo

El suelo urbanizable sectorizado no ordenado pormenorizadamente es una subcategoría de la clase del suelo urbanizable de la LOTEN de Canarias (Artículo 53.2), que cae dentro de la situación básica del suelo rural de la LS08 (Artículo 12.2), y es equivalente a los suelos urbanizables o aptos para urbanizar, sectorizados, delimitados, programados,... no ordenados pormenorizadamente, o no desarrollados o no detallados o sin planes derivados, de las restantes leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

2.3 La valoración por la LS08, del suelo urbanizable sectorizado o delimitado carente de ordenación pormenorizada

Las definiciones que hacen las leyes urbanísticas del suelo urbanizable sectorizado o delimitado carente de ordenación pormenorizada, es la misma que hace el artículo 12.2 de la LS08 del suelo en situación básica de rural, ambas son equivalentes a efectos valorativos.

El suelo en situación básica de rural en general, se valora (Artículo 23 LS08) capitalizando la renta anual real o potencial de la explotación, la que sea superior según su estado en el momento al que deba referirse la valoración. El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza en función de factores objetivos de localización, como accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica, o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, conforme los criterios establecidos en el Artículo 17 del Reglamento, y tras la STC 141/2014, de 11 de septiembre, sin limitación alguna.

En particular, al valor resultante (a efectos de la LS08), se le ha de añadir una indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización (Artículo 25 LS08) pero tan sólo en los terrenos con sectores delimitados que dispongan de ordenación pormenorizada que permita iniciar la transformación de la naturaleza del suelo inicialmente

rústica en urbana y tras el cumplimiento de las demás condiciones exigidas en las letras b), c) y d) del mismo Artículo. En cualquier caso esta indemnización se refiere al suelo rural de la LS08 estatal que urbanísticamente esté clasificado como urbanizable y categorizado como sectorizado, delimitado o programado que posea la ordenación pormenorizada, bien hecha desde el planeamiento general, o bien hecha específicamente por un Plan Parcial o Especial, en definitiva por un Plan de desarrollo o derivado.

El suelo urbanizable no ordenado pormenorizadamente urbanístico se encuentra en situación básica de rural de la LS08 y por tanto se valora capitalizando la renta anual real o potencial de la explotación, la que sea mayor, corregida por el factor de localización, sin indemnización alguna por la participación en actuaciones de urbanización.

2.4 La Valoración del Suelo Rústico

La clase del suelo rústico o no urbanizable de las leyes urbanísticas (Artículo 53 de la LOTEN Canaria) es equiparable a la situación básica de suelo rural de la LS08 y por tanto su valoración se hace con los métodos y criterios ya vistos para el suelo urbanizable no ordenado pormenorizadamente.

3. VALORACIÓN DE LOS SUELOS URBANIZABLE SECTORIZADO SIN ORDENACIÓN PORMENORIZADA Y RÚSTICO A EFECTOS CATASTRALES

La Ley del Catastro también utiliza la técnica de la clasificación del suelo para sus valoraciones, pero el carácter del suelo depende de su naturaleza urbana o rústica, si bien en general equipara el suelo urbano catastral con la clasificación urbanística del suelo urbano y urbanizable, y el suelo rústico es el residual.

El Artículo 7 “Bienes inmuebles urbanos y rústicos” dice:

“1. El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo.

2. Se entiende por suelo de naturaleza urbana:

a) El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente.

b) Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo.

c) El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.

d) *El ocupado por los núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de las edificaciones.*

e) *El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.*

f) *El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales.*

3. *Se entiende por suelo de naturaleza rústica aquel que no sea de naturaleza urbana conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, ni esté integrado en un bien inmueble de características especiales.*

4. *A efectos catastrales, tendrán la consideración de construcciones:*

a) *Los edificios, sean cualesquiera los materiales de que estén contruidos y el uso a que se destinen, siempre que se encuentren unidos permanentemente al suelo y con independencia de que se alcen sobre su superficie o se hallen enclavados en el subsuelo y de que puedan ser transportados o desmontados.*

b) *Las instalaciones industriales, comerciales, deportivas, de recreo, agrícolas, ganaderas, forestales y piscícolas de agua dulce, considerándose como tales, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, muelles, pantalanes e invernaderos, y excluyéndose en todo caso la maquinaria y el utillaje.*

c) *Las obras de urbanización y de mejora, tales como las explanaciones, y las que se realicen para el uso de los espacios descubiertos, como son los recintos destinados a mercados, los depósitos al aire libre, los campos para la práctica del deporte, los estacionamientos y los espacios anejos o accesorios a los edificios e instalaciones.*

No tendrán la consideración de construcciones aquellas obras de urbanización o mejora que reglamentariamente se determinen, sin perjuicio de que su valor deba incorporarse al del bien inmueble como parte inherente al valor del suelo, ni los tinglados o cobertizos de pequeña entidad”.

Surgieron dudas en la interpretación del Artículo 7 apartado 2.b), pues la redacción del precepto, al utilizar conceptos urbanísticos, no es muy afortunada. La interpretación que se venía haciendo por el Catastro suponía que, todos los terrenos que tengan la consideración urbanística de urbanizables si están incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, es decir, los suelos urbanizables sectorizados o programados o ámbitos territoriales urbanísticos equivalentes, tengan o no establecida su ordenación pormenorizada, se valoran a efectos catastrales con el método y criterios que establece el Artículo 23.1 de la Ley del Catastro, con el límite de que no podrá superar el valor de mercado (Artículo 23.2 de la Ley del Catastro).

Pero ya dijo Delgado Barrio, que la interpretación literal de la Ley no sirve más que para empezar a hablar, de ahí que los Tribunales enseñaron a interpretar el precepto legal, como se verá a continuación.

4. LA SENTENCIA T.S. 2159/2014, DE 30 DE MAYO

Ante las dudas interpretativas del Artículo 7.2.b) se planteó un Contencioso-Administrativo ante el TSJ de Extremadura y luego de Casación ante el Tribunal Supremo. El análisis del procedimiento de la Sentencia y sus consecuencias pueden verse en el magnífico y exhaustivo estudio jurídico de la STS hecha por el Letrado del TS Guillermo Ruíz Arnaiz³.

La Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2014, Recurso: 2362/2013, dictada siendo Ponente: DON EMILIO FRIAS PONCE, crea, en síntesis, la siguiente doctrina en los Fundamentos Jurídicos siguientes:

“SEXTO.- Ante esta realidad, hay que interpretar que el legislador estatal, en el Artículo 7.2.b) controvertido ha utilizado una amplia fórmula para recoger todos los supuestos posibles que con independencia de la concreta terminología urbanística pueda englobar a esta clase de inmuebles.

Ahora bien, no cabe sostener, como mantiene el Abogado del Estado, que todo el suelo urbanizable sectorizado o delimitado por el planeamiento general tiene “per se” la consideración catastral de suelo urbano, sin distinguir si se encuentra ordenado o no ordenado, y que el Artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo.

Antes, por el contrario, hay que entender que el legislador catastral quiso diferenciar entre suelo de expansión inmediata donde el plan delimita y programa actuaciones sin necesidad de posteriores tramites de ordenación, de aquel otro que, que aunque sectorizado carece de tal programación y cuyo desarrollo urbanístico queda pospuesto para el futuro, por lo que a efectos catastrales sólo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana el suelo urbanizable sectorizado ordenado así como el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo. Antes de ese momento el suelo tendrá, como dice la sentencia recurrida, el carácter de rústico.

Si no se aceptara esta interpretación, perdería de sentido el último inciso del precepto, cuando dice que << los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo>>, porque este momento no puede ser el momento de sectorización o delimitación del terreno urbanizable, si éste se disocia del momento de aprobación del instrumento urbanístico de desarrollo.

No podemos olvidar que el propio TRLCI, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, afirma en su Exposición de Motivos que el Catastro es un órgano de

³ RUIZ ARNAIZ, Guillermo “La consideración catastral del suelo urbanizable y la STS de 30 de mayo de 2014”. *Revista Práctica Urbanística* nº 133. Marzo-Abril 2015.

naturaleza tributaria, siendo su razón de ser la de servir para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda Pública, y así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional en su sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, en la que refleja que la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse, sin lugar a dudas, en la de Hacienda General del Artículo 149.1.14 de la Constitución, y que la información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria de asignación equitativa de los recursos públicos.

Por ello, **no puede desconocerse que el régimen jurídico del derecho de propiedad configurado por la norma urbanística incide sobre la regulación tributaria** y, en concreto, en la formación del Catastro y en cómo se determina el valor catastral de cada una de las parcelas que se incluyen en ese registro.

De esta interrelación deriva la necesidad de que, por un lado, la descripción catastral atienda, entre otras cosas, a las características físicas, económicas y jurídicas de los bienes, a su uso o destino, a la clase de cultivo o su aprovechamiento (art. 3 del TRLCI) y, por otro lado, que la determinación del valor catastral tenga en cuenta, entre otros criterios, la localización del inmueble o las circunstancias urbanísticas que afectan al suelo (art. 23 del mismo texto), proclamando, por su parte, el art. 11 la obligatoriedad de incorporar los bienes inmuebles en el Catastro, así como las alteraciones de sus características con el designio de que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad.

SÉPTIMO.- Es cierto que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, supuso un cambio en la configuración del derecho de propiedad, al reconocer lo que ella denomina dos situaciones básicas, el suelo rural y el suelo urbanizado, terminando así la diferenciación establecida por la Ley 6/1998, de 13 de abril, que distinguía entre suelo urbanizable o no urbanizable, urbano y el suelo de los municipios donde no existía planeamiento, y que los efectos de este cambio se circunscriben a las valoraciones a efectos de expropiación forzosa, venta o sustitución forzosa y responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, si se desconectan completamente ambas normativas nos podemos encontrar con valores muy diferentes, consecuencia de métodos de valoración distintos, de suerte que un mismo bien inmueble tenga un valor sustancialmente distinto según el sector normativo de que se trate, fiscal o urbanístico, no siendo fácil justificar que a efectos fiscales se otorgue al inmueble un valor muy superior al que deriva del TRLS, obligando al contribuyente a soportar en diversos tributos una carga fiscal superior, mientras que resulta comparativamente infravalorado a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial.

Por otra parte, como para calcular el valor catastral se debe tomar como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso aquel pueda superar a este último (art. 23.2 del TRLCI) si las ponencias de valores no reconocen la realidad urbanística, podríamos encontrarnos con inmuebles urbanizables sectorizados no ordenados con valor catastral superior al del mercado, con posible vulneración del principio de capacidad económica, que no permite valorar tributariamente un inmueble por encima de su valor de mercado, porque se estaría gravando una riqueza ficticia o inexistente.

En consecuencia, teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas pueden precisar la noción de suelo urbanizable en sus respectivos ámbitos territoriales, y que los Ayuntamientos son competentes para acometer aquellas recalificaciones que estimen necesarias, la homogeneidad en la hermenéutica de los diseños del Artículo 7 del TRLCI exige acudir, en caso de duda, a los criterios dimanantes del TRLS, evitando las incoherencias generadas por la concurrencia de dos regulaciones tan distintas sobre una misma realidad fáctica.

Como expuso el Tribunal Constitucional, primero en su sentencia 61/1997 de 20 de marzo, con ocasión de la inconstitucionalidad planteada respecto al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y después en su sentencia 164/2001 de 11 de Julio, con ocasión de la inconstitucionalidad planteada frente a la Ley 6/1998 de 13 de abril, del Régimen del Suelo y de Valoraciones, el derecho fundamental de propiedad reconocido en el Artículo 33 de la Constitución se conforma por su régimen jurídico y el régimen de valoración del suelo, y que tales condiciones son las reguladas en la Ley del suelo estatal, ejerciendo dicha norma una vinculación respecto del resto de normas que inciden, de uno u otro modo, en ciertos aspectos de la propiedad del suelo”.

Entre los argumentos que invoca el Tribunal Supremo no aparece el de que, en la valoración que hace el Catastro, considera el aprovechamiento urbanístico como inherente a la propiedad del suelo, cuando esto no es cierto como se verá a continuación.

5. LA SENTENCIA NO ROMPE LA ESTANQUEIDAD DE AMBAS LEYES

La STS equipara la categoría urbanística del suelo urbanizable no ordenado pormenorizadamente, con la situación básica del suelo rural, y con ello mitiga la quiebra entre la legislación fiscal y el verdadero estatuto jurídico de la propiedad del suelo en esta categoría de suelo, pero no la elimina en general, pues el Tribunal Supremo sólo resuelve el problema que se le ha puesto sobre la mesa y hace la interpretación del Artículo 7.2 de la Ley del Catastro en relación con la consideración del suelo urbanizable no ordenado pormenorizadamente como suelo rústico a efectos catastrales, pero no resuelve otra incoherencia, porque no se le ha planteado, como es que, la valoración del suelo urbanizable delimitado y ordenado pormenorizadamente, se valora en la Ley del Catastro como suelo urbano, mientras que en la LS08 se valora como en situación básica de rural hasta que “termine la correspondiente actuación de urbanización”, (Artículo 12.2.b) LS08). La terminación se produce cuando “concluyan las obras de urbanización” y se reciban las obras por la Administración, (Artículo 14.4 LS08). En este suelo el propietario, de acuerdo con el Artículo 7 LS08 y de conformidad con el régimen estatutario de la propiedad que establece, no tiene patrimonializado el derecho a la edificabilidad. Tiene derecho a la indemnización prevista en el Artículo 25 si se le expropia.

La valoración catastral para esta categoría del suelo urbanizable se está realizando no a partir de la renta anual real o potencial de la explotación en suelo rural, como impone la LS08 para las valoraciones expropiatorias e indemnizatorias, sino considerando la edificabilidad y las expectativas urbanísticas, cuando legalmente el propietario de este suelo no ha

patrimonializado el aprovechamiento, hasta que el Ayuntamiento recibe las obras de urbanización. Esto es importante, pues el aprovechamiento urbanístico en definitiva es el contenido económico de la propiedad del suelo urbano.

Pese a la STS aún se presentan, por tanto, incoherencias y estanqueidades entre la ley contributiva y la LS08 en el suelo urbanizable ordenado pormenorizadamente. Según la LS08, el Legislador General, para expropiar el suelo urbanizable ordenado pormenorizadamente antes de que el Ayuntamiento reciba las obras y para indemnizar, no tiene en cuenta el aprovechamiento urbanístico por no estar patrimonializado y además no tasa con valores de mercado, sino que los repudia alegando que el mercado incluye factores especulativos contaminados por la especulación. Por ello crea unos valores ficticios más bajos, que no tienen en cuenta el mercado, mientras que para valorar a efectos contributivos, el Legislador General considera el aprovechamiento como patrimonializado por el propietario del suelo sectorizado con ordenación pormenorizada y recauda de la especulación y se beneficia de ella.

Como dice Gabriel Soria⁴: “en definitiva, la Legislación catastral y la práctica administrativa determinan los valores y las bases impositivas con valores de pura ficción porque si la edificabilidad no corresponde al propietario del suelo urbanizable con ordenación pormenorizada, sino sólo al del suelo urbanizado y tampoco se reconoce la expectativa de futuros desarrollos como un derecho, ¿cómo puede gravarse su patrimonio computando el valor de esa edificabilidad o esa mera expectativa? Sólo desde el abuso legislativo y administrativo”.

Durante el boom inmobiliario, el suelo lo aguantaba todo. Tras la crisis, los propietarios de suelo urbanizable parecen no estar dispuestos a pagar impuestos por un aprovechamiento que aún no tienen patrimonializado.

El problema que se le planteará al Catastro si se llega a producir una Sentencia análoga a la 2159/2014, de 30 de mayo, pero para el suelo urbanizable sectorizado con ordenación pormenorizada puede ser muy grave, puesto que en este suelo se está en condiciones de iniciar su transformación urbanística o se ha iniciado la transformación y se está realizando la obras de urbanización, y durante el proceso el valor del suelo es variable, ya que va aumentando en función de la inversión que van realizando los propietarios en las obras, pero tampoco se debería valorar como hace el Catastro considerándolo como suelo urbano, porque no lo es, ya que el aprovechamiento urbanístico no está patrimonializado. El tiempo que duraba la transformación del suelo antes de la crisis se limitaba a dos o tres años, que era el tiempo que duraban las obras de urbanización y de reparcelación, pero en la crisis, las obras o no se comienzan o si se han comenzado se paran hasta que pase la crisis, y los impuestos de este suelo urbanizable, considerado a efectos catastrales como urbanizado, ya no se aguantan, porque el “suelo lo aguanta todo” mientras sube de valor constantemente, como durante la burbuja inmobiliaria, mientras que ahora desciende de valor.

Los criterios y métodos utilizados por el Catastro están pensados para poder hacer de forma sencilla las valoraciones masivas. Las valoraciones masivas no las podrá hacer cuando se considere que los suelos urbanizables sectorizados o delimitados que gocen de ordenación pormenorizada, hasta que la Administración reciba las obras de urbanización y pasen a ser suelo urbano, se han de valorar como suelo rural ya que a este valor habrá que añadir la

⁴ SORIA, Gabriel: “La reciente jurisprudencia en materia de valoraciones”. Jornada de la RDU de 6 de febrero de 2015.

inversión que se lleve hecha en las obras de urbanización, cantidad distinta para cada caso concreto. Las valoraciones ya no podrán ser masivas sino individuales, y esto requiere unos medios de todo tipo difíciles de cumplimentar si no se cambian las leyes actuales.

Los valores catastrales son la base para determinar los IBI pero también inciden en otros impuestos, como es el de Patrimonio que grava la posesión de todo tipo de activos patrimoniales, suelo, viviendas, oficinas, locales... que produzcan o no produzcan rentas, vuelven a tributar por su simple posesión.

Los valores catastrales reflejan los valores de mercado de cuando se redactaron las Ponencias de Valores, pero para fijar la base del Impuesto sobre el Patrimonio Inmobiliario se ha de tomar el más alto de: el valor catastral (IBI), el que conste en las Escrituras o un valor comprobado por la Administración. Todos ellos son valores que reflejan los valores de mercado, y tras la crisis muchas veces más altos que la realidad del mercado actual.

Con anterioridad al Impuesto de Patrimonio, los inmuebles ya han contribuido, en su caso, con numerosos tributos (IRPF, Impuesto Especial sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto de Sociedades, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos...), y todos ellos emplean el valor catastral como base imponible.

La revivificación del Impuesto del Patrimonio es también un elemento favorecedor del hundimiento del mercado inmobiliario español, ya que penaliza y disuade al ahorrador inversor inmobiliario y, por tanto, va en detrimento de la política de fomento del alquiler de la vivienda. Es un impuesto que no distingue entre el patrimonio improductivo voluntariamente y el que lo es por falta de demanda. En definitiva, disuade al ahorrador de invertir en inmuebles para alquilar⁵.

Lo expuesto sucede también con el impuesto de sucesiones y donaciones o el de transmisiones patrimoniales, sólo que en estos casos con mayor intensidad, al no existir coeficientes reductores como en el caso del valor catastral.

En definitiva, el Legislador General se presenta ante el ciudadano con un discurso contradictorio en función de que trate con el expropiado, con una institución financiera o con el contribuyente. Para el expropiado su finca de suelo urbanizable ordenado pormenorizadamente no tiene otro valor que el rural (capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación, corregido con el factor de localización, valor al que se le añade, en su caso, la indemnización por privación del negocio de su transformación), pero, para cobrar impuestos al contribuyente, esa misma finca tiene un valor muy superior y se toman en consideración unas expectativas especulativas y una edificabilidad que no le corresponde al contribuyente, pues su valoración se hace multiplicando el aprovechamiento urbanístico de la parcela por la repercusión del suelo. El propietario del suelo paga impuestos por algo que no es de su propiedad.

⁵ SORIA, Gabriel. Op. Cit.

De la misma manera que en los últimos años se han sucedido iniciativas legislativas con el fin de fijar criterios para cubrir la depreciación de los activos inmobiliarios en los balances de las instituciones financieras, como, por ejemplo, el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de Saneamiento del Sector Financiero o el Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero, debería acometerse una reforma legislativa fiscal y, en su caso, del suelo que armonizara los valores inmobiliarios en todos los sectores económicos.

El Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero señaló que “las aportaciones a la sociedad se valorarán por su valor razonable”, lo que hace falta concretar es ¿qué se considera “valor razonable”?, y aplicarlo para todo tipo de valoraciones.

Por su parte, el Artículo 9 de la vigente Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y el Artículo 22 de su Reglamento establecen que la liquidación de dicho tributo debe tomar como base el valor real de los bienes, que se ha relacionado directamente con el de mercado. No obstante, algunas Comunidades Autónomas han establecido unos valores mínimos que, por su carácter general o su desfase ante los drásticos cambios en la demanda, supera en numerosas ocasiones cualquier valor de mercado o “razonable”. Estas valoraciones desfasadas se extienden a otros impuestos como el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o el Impuesto sobre el Patrimonio, que toma el superior de los alternativos que establece el Artículo 10.1 de la Ley 19/1991, de 6 de junio.

¿Cómo puede mantenerse un sistema legislativo y administrativo que varía la determinación de los valores de manera tan dispar y tan deliberadamente adaptada a la conveniencia de las Administraciones Públicas?

El Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, en su Artículo 104.5, desarrollado en el Artículo 143 del Reglamento de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto), establecía como valor inicial mínimo expropiatorio de un predio el mayor de: el valor catastral, índices municipales u otras estimaciones públicas aprobadas.

Los tribunales desarrollaron una jurisprudencia por la que el valor fiscal se consideró un mínimo de garantía en las expropiaciones y en los expedientes indemnizatorios. La base de esa jurisprudencia era precisamente reconocer que los valores serían un dato objetivo que trascendería a la forma de determinarlos, de manera que si para cobrar un impuesto la Administración sostenía un determinado valor, para abonar indemnizaciones ese valor constituiría un mínimo que no podía reducir.

6. IDEAS PARA UN SISTEMA VALORATIVO ÚNICO CON UN ÁMBITO DE APLICACIÓN MÁS AMPLIO QUE EL ACTUAL

Según se ha visto, la LS08 (en su Artículo 21.1), propugna un modelo de valoraciones con un ámbito material de aplicación limitado a:

- Expropiaciones.
- Equidistribuciones urbanísticas sin acuerdo entre propietarios.
- Responsabilidad patrimonial de la Administración.
- Venta o sustitución forzosas.

La Ley no produce efectos en otros sectores económicos no incluidos en su ámbito de aplicación, de tal forma que un mismo inmueble puede ser valorado de distintas maneras según el sector económico en el que se valore, bien sea el catastral, para contribuir al erario público, para indemnizar, para garantías financieras... Se ha visto que ello produce dispersión, incoherencias y estanqueidades normativas así como falta de tratamiento integral y homogéneo en las valoraciones.

Al menos el modelo para la valoración coactiva de un bien debería ser único, cualquiera que sea la finalidad de la Administración que la practique.

Para ello se podrían sistematizar todas las valoraciones en las que tiene competencia exclusiva el Estado creando un único sistema valorativo, de aplicación general fuese cual fuese el fin de la valoración. Un modelo que no crease estanqueidades como las que crea el sistema actual entre las normas expropiatorias, catastrales, impositivas, financieras...

Un sistema valorativo único que determine valores razonables de mercado en un momento dado, que tenga en cuenta tanto los derechos y deberes físico-materiales, como los jurídico-formales, ínsitos en el bien a valorar, como corresponde a los valores razonables y justos, *“puesto que el valor de mercado es el único que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria y tributaria”* que decía la EM de la LS98.

Un Código, o texto legal que unifique los sistemas valorativos de las vigentes leyes de expropiación forzosa, suelo, catastro, garantías financieras, activos inmobiliarios, impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados... actualmente dispersos y al mismo tiempo, armonice la terminología valorativa y sus contenidos dispositivos. Se podrían establecer coeficientes correctores para una vez determinado el valor único razonable de mercado, se puedan aplicar en función de la finalidad de la valoración aunque sea expropiatoria, pero siempre con base en los valores únicos razonables de mercado resultantes de la tasación.