



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Autora

Clara Rubio Artiga

Director

Joaquín Agustín Álvarez Martínez

Facultad de Derecho de Zaragoza

Curso 2019/2020

ÍNDICE

1. LEGISLACIÓN.....	4
2. ABREVIATURAS.....	5
3. INTRODUCCIÓN.....	5
3.1 CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO.....	5
3.2 RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.....	6
3.3 METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.....	7
4. ASPECTOS GENERALES DEL IMPUESTO.....	7
5. TIPOS DE BIENES INMUEBLES.....	8
6. LA BASE IMPONIBLE DEL IBI.....	11
7. DIFERENCIA ENTRE VALOR CATASTRAL Y VALOR DE MERCADO O REAL.....	12
8. PONENCIAS DE VALORES.....	14
9. PROCEDIMIENTOS DE VALORACIÓN CATASTRAL DE BIENES URBANOS Y RÚSTICOS.....	19
9.1 PROCEDIMIENTOS DE VALORACIÓN COLECTIVA.....	19
9.2 PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN COLECTIVA DE CARÁCTER GENERAL.....	20
9.3 PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN COLECTIVA DE CARÁCTER PARCIAL.....	21
9.4 PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN COLECTIVA DE CARÁCTER SIMPLIFICADO.....	23
9.5 PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN INDIVIDUALIZADA.....	25
10. PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN DE BIENES INMUEBLES DE CARACTERÍSTICAS ESPECIALES.....	26
11. VALORACIÓN CATASTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES RÚSTICOS.....	26
11.1 BIENES INMUEBLES RÚSTICOS CON CONSTRUCCIONES.....	28

11.2 BIENES INMUEBLES RÚSTICOS CUYO SUELO HAYA SIDO CLASIFICADO COMO URBANIZABLE O SE PREVEA O PERMITA SU PASO A LA SITUACIÓN DE SUELO URBANIZADO.....	29
11.3 RENOVACIÓN DEL CATASTRO DE LOS BIENES INMUEBLES RÚSTICOS.....	30
12. ASIGNACIÓN INDIVIDUALIZADA DEL VALOR CATASTRAL.....	31
13. ACTUALIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES.....	39
14. VALOR DE REFERENCIA DE MERCADO.....	42
15. CONCLUSIONES.....	43
16. BIBLIOGRAFÍA.....	46

1. LEGISLACIÓN

- a) Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales
- b) Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario
- c) Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, sobre técnicas de valoración y cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana
- d) Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo
- e) Orden de 14 de octubre de 1998 sobre aprobación del módulo de valor M y del coeficiente RM y sobre modificación de Ponencias de valores
- f) Circular 01.04/2020/P, de 21 de enero, sobre ponencias de valores
- g) Circular 02.03/17/P, de 27 de octubre, sobre el acceso a la información catastral
- h) Circular 02.03.04/2009/P, de 19 de enero de 2009, sobre actuaciones, calendario y modelos a aplicar en los Procedimientos de Valoración Colectiva de carácter general y parcial de Bienes Inmuebles Urbanos
- i) Orden de 18 de noviembre de 1999 por la que se desarrolla el Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, que regula las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda
- j) Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda
- k) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- l) Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
- m) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
- n) Leyes de Presupuestos Generales del Estado
- o) Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social
- p) Circular 05.04/2018/P, de 14 de marzo, sobre Informe Anual del Mercado Inmobiliario Urbano

2. ABREVIATURAS

- a) TFG: Trabajo de Fin de Grado
- b) IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles
- c) TRLRHL: Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales
- d) TRLCI: Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario
- e) Circular 01.04/2020/P: Circular 01.04/2020/P, de 21 de enero, sobre ponencias de valores
- f) RD 1020/1993: Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, sobre técnicas de valoración y cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana
- g) RD 417/2006: Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo
- h) Orden de 14 de octubre de 1998: Orden de 14 de octubre de 1998 sobre aprobación del módulo de valor M y del coeficiente RM y sobre modificación de Ponencias de valores
- i) RD 1113/2018: Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda
- j) Circular 02.03.04/2009/P: Circular 02.03.04/2009/P, de 19 de enero de 2009, sobre actuaciones, calendario y modelos a aplicar en los Procedimientos de Valoración Colectiva de carácter general y parcial de Bienes Inmuebles Urbanos
- k) Ley 39/2015: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- l) LGT: Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria

3. INTRODUCCIÓN

3.1 CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO

El objetivo del presente Trabajo de Fin de Grado (TFG) es un análisis detallado de la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (o IBI), y ello desde un punto de vista teórico. El desarrollo se halla estructurado en varias partes.

En primer lugar, se lleva a cabo una aproximación introductoria al impuesto, haciendo referencia a los principales textos en los que se regula, los elementos que lo integran y los tipos de bienes inmuebles a los que afecta.

De ahí en adelante se centra el estudio específicamente en la parte de la base imponible del impuesto, objeto principal del TFG. En ese sentido, se trata primeramente sobre los documentos que recopilan los elementos necesarios para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles, las ponencias de valores.

Posteriormente se expondrán los diversos procedimientos de valoración catastral de los inmuebles, dependiendo del tipo de los mismos, lo cual ocupará la mayor parte del trabajo.

En cuarto lugar se estudiará otro método de modificación del valor catastral, como es la actualización del mismo por medio de coeficientes recogidos anualmente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por último, se introducirá una de las últimas técnicas implementadas por el Catastro en su intento de aproximar lo máximo posible el valor catastral y el de mercado de los bienes inmuebles: el valor de referencia de mercado.

3.2 RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

La razón de la elección de este tema para la realización de mi TFG es, en primer lugar, el interés que ha despertado en mí el funcionamiento del sistema impositivo desde que cursé la asignatura de Derecho Financiero y Tributario.

A partir de ahí, me decanté por el estudio del IBI porque, a pesar de que dentro de los impuestos que se tratan en dicha asignatura éste se ve con poco detenimiento, es el recurso tributario más importante de las Haciendas locales¹. De hecho, la recaudación del IBI supone en la mayoría de capitales, más de un 60 por cien de los ingresos impositivos².

¹Alonso, M. (Septiembre 2019). *EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES*. Abril 2020, de Universidad Carlos III de Madrid. Sitio web: http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/rc-f-010_leccion-10.pdf

² Consejo General de Economistas de España. (Junio 2018). *PANORAMA DE LA FISCALIDAD LOCAL 2018*. Abril 2020, de Consejo General de Economistas de España. Sitio web:

Además, el IBI es el único impuesto del sistema fiscal español cuyos ingresos nunca han disminuido, ni siquiera durante la crisis. Se trata de un impuesto estable, exento de ciclos³.

3.3 METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

En cuanto a la metodología empleada en la elaboración del trabajo, en primer lugar consulté los manuales de la asignatura de Derecho Financiero y Tributario, y los principales textos jurídicos en los que se regula la base imponible del IBI, con la intención de elaborar un primer esquema sobre el que basar mi investigación.

El apoyo básico para la elaboración del TFG ha sido la consulta de diversas fuentes bibliográficas.

Primeramente acudí a la biblioteca de la Facultad de Derecho, en la que recopilé distintos libros que me interesaban acerca del tema, y posteriormente a internet para desarrollar una visión global del tema, antes de comenzar con la redacción del trabajo. Concretamente, consulté diversos artículos publicados en el portal Dialnet.

El siguiente y último paso que di, fue recopilar las leyes tributarias que se encuentran vigentes para ir desglosando todo su articulado e ir explicando todos los aspectos relativos a la base imponible del IBI. La normativa en vigor sobre la materia junto con distintos manuales han constituido mi mayor soporte a la hora de elaborar el trabajo.

4. ASPECTOS GENERALES DEL IMPUESTO

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI de aquí en adelante) es un impuesto directo que grava la titularidad de ciertos derechos reales sobre algunos bienes inmuebles (los urbanos, los rústicos y los de características especiales), localizados en el municipio que recauda el tributo. Se trata de un impuesto de devengo periódico y de gestión compartida con la Administración del Estado, que es cobrado por los ayuntamientos. Su titularidad es municipal y la exacción obligatoria, pues los ayuntamientos están

https://economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/REAF-CGE_Panorama%20Fiscalidad%20Local%202018_02.07.18.pdf

³ Viñas, J. (Marzo 25, 2014). *El IBI, único impuesto cuya recaudación no ha caído nunca*. Abril 2020, de CincoDías, El País Economía. Sitio web:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2014/03/24/economia/1395663081_181572.html

obligados a exigir este impuesto, junto con el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Su regulación general se encuentra en los artículos 60 a 77 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales (TRLRHL). La normativa sobre este tributo se completa a nivel local en las Ordenanzas fiscales publicadas por cada ayuntamiento.

Adicionalmente, el Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (o TRLCI) contiene, entre otras regulaciones, las definiciones de inmueble urbano, rústico y de características especiales, y el procedimiento de valoración catastral.

Por último, entre las normas que regulan la gestión catastral y la valoración de los bienes inmuebles, encontramos las siguientes:

- a) Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, sobre técnicas de valoración y cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana (RD 1020/1993).
- b) Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (RD 417/2006).

En cuanto a los elementos de la obligación tributaria, cabe hacer una distinción teórica entre los cualitativos, es decir, aquellos que no contienen expresiones numéricas, y los cuantitativos, que sí las tienen. Los elementos cualitativos del IBI son el hecho imponible, el sujeto pasivo, el devengo, el periodo impositivo y la gestión tributaria; mientras que los elementos cuantitativos del mismo están integrados por la base imponible, la base liquidable, el tipo de gravamen, la cuota íntegra y la cuota líquida.

5. TIPOS DE BIENES INMUEBLES

El IBI se aplica a la titularidad de algunos derechos sobre los bienes inmuebles. Veremos a continuación qué se entiende por bien inmueble y los tres tipos diferentes de bienes inmuebles existentes a efectos del IBI.

Según el art. 6.1 TRLCI, bien inmueble es *“la parcela o porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios pro indiviso y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito, cualquiera que sea su dueño, y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble”*.

Asimismo son considerados inmuebles por el art. 6.2 TRLCI:

- a) *“Los diferentes elementos privativos que sean susceptibles de aprovechamiento independiente, sometidos al régimen especial de propiedad horizontal, así como el conjunto constituido por diferentes elementos privativos mutuamente vinculados y adquiridos en unidad de acto y, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, los trasteros y las plazas de estacionamiento en pro indiviso adscritos al uso y disfrute exclusivo y permanente de un titular.*
- b) *Los bienes inmuebles de características especiales.*
- c) *El ámbito espacial de un derecho de superficie y el de una concesión administrativa sobre los bienes inmuebles o sobre los servicios públicos a los que se hallen afectos”*.

Los bienes inmuebles se clasifican catastralmente en urbanos, rústicos y de características especiales.

Según el art. 7.1 TRLCI *“el carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo”*. El apartado siguiente del art. 7 TRLCI, delimita el concepto de 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 aprobados prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable.*

- 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”.*

El suelo que integre los bienes inmuebles de características especiales se exceptúa de tal consideración, siguiendo también el art. 7.2 TRLCI.

El apartado 3 del art. 7 TRLCI contiene la definición de 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”.*

Los bienes inmuebles de características especiales aparecen regulados en el art. 8.1 TRLCI: *“Conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble”.*

El apartado siguiente del art. 8 TRLCI establece una enumeración de los considerados bienes inmuebles de características especiales:

- a) *“Los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo, y las centrales nucleares.*
- b) *Las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego.*
- c) *Las autopistas, carreteras y túneles de peaje.*
- d) *Los aeropuertos y puertos comerciales”.*

6. LA BASE IMPONIBLE DEL IBI

Una vez conocido el marco legislativo del impuesto, los elementos que lo conforman y los bienes sobre los que se aplica, se pasará a analizar la base imponible del IBI.

Según el art. 65 TRLRHL: *“La base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario”*.

Todos los procedimientos de valoración de los bienes inmuebles situados en territorio nacional corren a cargo de la Dirección General del Catastro. Posteriormente, este ente notifica dichos valores catastrales a los titulares de los inmuebles y a las administraciones tributarias locales (los ayuntamientos en este caso), para que procedan a la realización de la gestión tributaria que conduce a la liquidación y al cobro de los recibos del IBI.

El TRLCI regula la ponencia de valores, que es un documento administrativo que elabora la Dirección General del Catastro y que *“recoge los valores del suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito territorial al que se refieran”* (norma 22 RD 1020/1993). Es decir, recopila los elementos precisos para llevar a cabo la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles que se encuentran dentro de su ámbito de aplicación.

“El valor catastral de los bienes inmuebles urbanos y rústicos se determinará mediante el procedimiento de valoración colectiva o de forma individualizada” (art. 29 TRLCI). La aprobación de la correspondiente ponencia de valores coincide con el punto de partida de los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial. Sin embargo, el procedimiento de valoración de carácter simplificado no requiere la elaboración ni la aprobación de las ponencias de valores.

La valoración individualizada se llevará a cabo cuando, debido a una alteración inmobiliaria, se provoque correlativamente una variación en el valor del inmueble.

En cuanto a los bienes de características especiales, la determinación de su valor catastral se determinará mediante un procedimiento específico para estos inmuebles, que comienza mediante la aprobación de una ponencia de valores especial.

El procedimiento de valoración individualizada es la última fase del proceso de asignación del valor catastral a los bienes inmuebles, y consiste en la aplicación de los criterios establecidos en las ponencias de valores a cada inmueble concreto.

Por último, otro motivo que conduce a la variación de los valores catastrales es la actualización de los mismos por la aplicación de coeficientes, que a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, consigue aproximar los valores catastrales al valor actual de mercado de los bienes inmuebles.

7. DIFERENCIA ENTRE VALOR CATASTRAL Y VALOR DE MERCADO O REAL

Recordemos que el Catastro Inmobiliario contiene la información relativa al valor catastral del inmueble gravado, el cual constituye la base sobre la que se aplica el IBI. De esta forma, el art. 22 TRLCI define el valor catastral como el que, a partir de los datos del Catastro Inmobiliario, se determina de manera objetiva para cada bien inmueble, y está compuesto por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones. Se trata de un valor determinado por la administración, fijado objetivamente para cada bien inmueble y que resulta de la aplicación de los criterios de valoración recogidos en la ponencia de valores del municipio correspondiente. Éste se calcula teniendo en cuenta el valor del mercado, sin que pueda ser superior a él, y posteriormente se corrige en cada caso dependiendo de las características individuales del inmueble. En caso de que los precios de venta estén limitados administrativamente, el valor catastral tampoco podrá superarlos. Así pues, el valor de mercado constituye el límite máximo del valor catastral.

Los valores catastrales se pueden actualizar anualmente mediante la aplicación de coeficientes aprobados por las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, como se explicará más adelante.

Para determinar el valor catastral de un inmueble se tienen en cuenta los siguientes criterios (art. 23.1 TRLCI):

- a) *“La localización del inmueble, las circunstancias urbanísticas que afecten al suelo y su aptitud para la producción.*
- b) *El coste de ejecución material de las construcciones, los beneficios de la contrata, honorarios profesionales y tributos que gravan la construcción, el uso, la calidad y la antigüedad edificatoria, así como el carácter histórico-artístico u otras condiciones de las edificaciones.*
- c) *Los gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción, o los factores que correspondan en los supuestos de inexistencia de la citada promoción.*
- d) *Las circunstancias y valores del mercado.*
- e) *Cualquier otro factor relevante que reglamentariamente se determine”.*

El valor de mercado o valor real constituye un concepto jurídico indeterminado. El art. 23.2 TRLCI lo define como *“el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas”*. El hecho de que el valor catastral tome como referencia el de mercado pretende indicar que deberá aproximarse a él, sin poderlo superar. Sin embargo, no queda suficientemente explicitado en la ley el grado de adecuación o aproximación del valor catastral al de mercado, ni si la diferencia entre ambos debe ser exigua o puede ser acusada. El principal problema radica de la precisión de la magnitud del valor de mercado. Como señala el artículo al que se acaba de hacer referencia, hay que vincularlo al precio de venta del inmueble en condiciones normales de mercado esto es, de libre competencia y entre partes independientes. Así, el valor de mercado será un valor aproximado, nunca exacto, que se deberá calcular en atención a los precios de venta efectivos.

En la jurisprudencia, su definición presenta discrepancias. El Tribunal Supremo la expone en párrafos como *“cualidad de las cosas en cuya virtud se da por poseerlas cierta suma de dinero, teniendo existencia verdadera y efectiva”* (Sentencia del Tribunal

Supremo de 18/5/1993) u otros como “el precio que se está dispuesto a pagar por un bien” (Sentencia del Tribunal Supremo 1/12/1993). A pesar de contar con todas estas definiciones, el problema se ha reducido pero no se ha resuelto por completo, ya que aún persiste el suficiente relativismo como para dificultar la identificación y concreción de dicho valor.

El art. 23.2 TRLRHL y la norma 3 del RD 1020/1993, establecen que, para evitar que el valor catastral de los bienes inmuebles supere el valor de mercado, se definirá un coeficiente de referencia al mercado para los bienes de una misma clase. La Orden de 14 de octubre de 1998 sobre aprobación del módulo de valor M y del coeficiente RM y sobre modificación de Ponencias de valores (Orden de 14 de octubre de 1998), fija este coeficiente de relación al mercado en 0’50, aplicable al valor individualizado resultante de las ponencias de valores totales de bienes inmuebles urbanos.

La determinación del valor catastral se efectuará, de forma general, mediante la aplicación de la correspondiente ponencia de valores (art. 24.1 TRLCI).

8. PONENCIAS DE VALORES

La determinación del valor catastral de cada bien inmueble se inicia con la aprobación de la ponencia de valores que, conforme al art. 25.1 TRLCI *“recogerá, según los casos y conforme a lo que se establezca reglamentariamente, los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos precisos para llevar a cabo dicha determinación, y que se ajustará a las directrices dictadas para la coordinación de valores”*. Las ponencias de valores serán de ámbito municipal, salvo que otras circunstancias justifiquen una extensión mayor (art. 26.1 TRLCI).

Dentro de su ámbito existen los siguientes tipos de ponencias, contenidas en el art. 26.2 TRLCI:

- a) *“Totales, cuando se extiendan a la totalidad de los bienes inmuebles de una misma clase.*

- b) *Parciales, cuando se circunscriban a los inmuebles de una misma clase de alguna o varias zonas, polígonos discontinuos o fincas, o a inmuebles con características constructivas que requieran su valoración singularizada de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente.*
- c) *Especiales, cuando afecten exclusivamente a uno o varios grupos de bienes inmuebles de características especiales”.*

Las ponencias de valores totales estarán formadas por los siguientes documentos, según la instrucción séptima de la Circular 01.04/2020/P, de 21 de enero, sobre ponencias de valores (o Circular 01.04/2020/P):

- a) Documento 1: Memoria, criterios de valoración y listado de polígonos y zonas de valor de suelo.
- b) Documento 2: Análisis y conclusiones del estudio del mercado inmobiliario.
- c) Documento 3: Catálogo de de tipologías constructivas y el catálogo de estados de vida.
- d) Documento 4: Cartografía de la ponencia de valores con la delimitación del suelo de naturaleza urbana, los polígonos de valoración y las zonas de valor de suelo.

Además, antes de elaborar una ponencia de valores, es necesario realizar un estudio del mercado inmobiliario que servirá de base para la redacción de las mismas. Según establece la norma 22.3 del RD 1020/1993: *“Las ponencias de valores se acompañarán, en documento separado, de los análisis y las conclusiones de los estudios de mercado y de los resultados obtenidos por aplicación de los mismos a un número suficiente de fincas, al objeto de comprobar la relación de los valores catastrales con los valores de mercado”.* Este estudio se realiza previamente a la redacción de la ponencia de valores y es un documento independiente de la misma (según la instrucción sexta de la Circular 01.04/2020/P). Tal y como establece la norma 23 del RD 1020/1993, al igual que las ponencias, abarcará generalmente el término municipal, aunque también podrá ampliarse a ámbitos supramunicipales, cuando las circunstancias lo aconsejen. Tiene por objeto la realización de una investigación de los

datos económicos del mercado inmobiliario urbano, su posterior recopilación y análisis y la elaboración de unas conclusiones que reflejen la situación del mercado.

Es un documento de carácter protegido, y según el apartado 3 de la Circular 02.03/17/P, de 27 de octubre, sobre el acceso a la Información Catastral: *“Los estudios de mercado no forman parte del expediente de aprobación de las ponencias de valores, por lo que no se debe facilitar el acceso ni durante la tramitación del expediente de aprobación de la ponencias de valores, ni una vez concluida dicha tramitación”*.

Asimismo, y también como documento separado, las ponencias se acompañarán de los catálogos de edificios y construcciones urbanas (norma 22.3 RD 1020/1993).

La elaboración de las ponencias de valores compete a la Dirección General del Catastro, directamente o a través de los convenios de colaboración con las administraciones públicas que reglamentariamente se establezcan (art. 27.1 TRLCI). Más concretamente, su realización compete a las Gerencias Territoriales del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, teniendo en cuenta la normativa urbanística y la de valoración catastral, así como los estudios y análisis del mercado inmobiliario. Antes de su aprobación, las Juntas Técnicas territoriales de Coordinación Inmobiliaria Urbana deberán verificar el ajuste de las ponencias a los criterios de coordinación establecidos y emitirán el correspondiente informe (norma 22 RD 1020/1993).

No obstante, cabe que la tarea de elaboración de las ponencias se realice en colaboración con otros entes públicos, que podrán asumir en régimen de delegación de competencias, de encomienda de gestión, o mixto, el ejercicio de esta función en virtud de un convenio (art. 64.3.i) RD 417/2006).

Una vez elaboradas y antes de su aprobación, las ponencias de valores totales y parciales se someterán a informe del ayuntamiento o ayuntamientos interesados conforme a lo establecido en el artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 27.2 TRCLI). En cuanto a las ponencias especiales, corresponde informarlas al Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria, siempre que no exceda

de su ámbito territorial y superen el ámbito municipal, salvo que les haya sido delegada la competencia para su aprobación (art. 15.c) RD 417/2006).

El artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015), establece que los informes serán facultativos y no vinculantes. No obstante lo anterior, no se procederá a aprobar ninguna ponencia de valores total ni parcial si no se ha recibido el informe favorable del ayuntamiento afectado (instrucción cuarta de la Circular 02.03.04/2009/P, de 19 de enero de 2009, sobre actuaciones, calendario y modelos a aplicar en los Procedimientos de Valoración Colectiva de carácter general y parcial de Bienes Inmuebles Urbanos o Circular 02.03.04/2009/P).

Si el informe propone modificaciones a la ponencia, la Gerencia las incorporará siempre que no contradigan los criterios de coordinación aprobados por la Comisión Superior de Coordinación, y se remitirá a la Junta Técnica de Coordinación copia de los documentos modificados de la ponencia para actualizarla⁴.

Acto seguido, se procederá a la apertura de un trámite de audiencia colectivo conforme al artículo 26.2 RD 417/2006, a cuyo efecto se publicará un edicto en el Boletín Oficial que corresponda, atendiendo al ámbito territorial del procedimiento de que se trate, en el que se anunciará la apertura del mencionado trámite. Éste se extenderá por un periodo de diez días, durante el cual los titulares catastrales podrán presentar las alegaciones y pruebas que estimen convenientes. En el procedimiento de elaboración de ponencias, la apertura del trámite de audiencia debe realizarse una vez concluido el plazo del que disponen los ayuntamientos para emitir el informe previo a su aprobación (instrucción quinta Circular 02.03.04/2009/P).

Según el art. 27.3 TRLCI, los acuerdos de aprobación de las ponencias de valores se publicarán por edicto en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro. Tal publicación deberá realizarse antes del 1 de julio del año en que se adopten, si se trata

⁴ Valls, E. (Curso 2018-2019). *ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE UNA PONENCIA DE VALORES PARA LA OBTENCIÓN DE VALORES CATASTRALES*. Abril 2020, de Universidad Politécnica de Valencia. Sitio web: <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/118145/Valls%20-%20Elaboraci%C3%B3n%20y%20aplicaci%C3%B3n%20de%20una%20ponencia%20de%20valores%20para%20la%20obtenci%C3%B3n%20de%20valores%20catastra....pdf?sequence=1&isAllowed=y>

de ponencias totales, y antes del 1 de octubre, en caso de ponencias de valores parciales y especiales.

La aprobación de las ponencias de valores es competencia de la Dirección General del Catastro (art. 5.1.a) Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, o RD 1113/2018), concretamente, de la Subdirección General de Valoración e Inspección (art. 5.2.a) RD 1113/2018), aunque se puede delegar en los Consejos Territoriales de la Propiedad Inmobiliaria (art. 15.b) RD 417/2006).

La resolución del procedimiento de elaboración de las ponencias de valores no pone fin a la vía administrativa. Por ello, se pueden interponer los siguientes recursos⁵:

- a) Reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, si la ponencia la aprueba la Dirección General del Catastro.
- b) Reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional, si la ponencia la aprueban las Gerencias del Catastro.
- c) Con carácter potestativo, y previo a dichas reclamaciones económico-administrativas, se puede interponer recurso de reposición ante el órgano que aprobó la ponencia (es decir, la Subdirección General de Valoración e Inspección, el Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria correspondiente, si recibió la pertinente delegación, o la Gerencia Territorial), no siendo admisible la interposición simultánea de ambos recursos.

El recurso de reposición se interpondrá previo a la reclamación económico-administrativa (o, si se desea, directamente ésta última) en el plazo de un mes, contando desde el día siguiente a su notificación (arts. 222.2 y 223.1 LGT).

⁵ Portal de la Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Elaboración de ponencias de valores*. Abril 2020, de Portal de la Dirección General del Catastro. Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/procedimientos/f_proc10.asp

La reclamación económico-administrativa se puede interponer en el plazo de un mes, contando desde el día siguiente al de la notificación de la ponencia (art. 235.1 LGT).

El art. 27.4 TRLCI establece la no suspensión de la ejecutoriedad del acto impugnado: *“Las ponencias de valores serán recurribles en vía económico-administrativa, sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutoriedad del acto”*. Este precepto solo alcanza a la reclamación económico-administrativa, pero no a la vía contencioso-administrativa.

9. PROCEDIMIENTOS DE VALORACIÓN CATASTRAL DE BIENES URBANOS Y RÚSTICOS

“El valor catastral de los bienes inmuebles urbanos y rústicos se determinará mediante el procedimiento de valoración colectiva o de forma individualizada” (art. 28.1 TRLCI), ambos procedimientos explicados a continuación.

9.1 PROCEDIMIENTOS DE VALORACIÓN COLECTIVA

Cuando respecto a una pluralidad de bienes inmuebles de la misma clase se hallen diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para establecer los valores catastrales actuales, el procedimiento de valoración colectiva podrá iniciarse de oficio o a instancia del ayuntamiento correspondiente (art. 28.2 TRLCI). Este tipo de procedimientos pueden ser (art. 28.3 TRLCI):

- a) De carácter general, cuando requieran de la aprobación de una ponencia de valores total, respecto a la totalidad de los bienes inmuebles de una misma clase. Solo podrá iniciarse al haber transcurrido al menos cinco años desde el anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general, y se realizará en todo caso diez años después del mismo.

A pesar de esta exigencia legal, la historia demuestra que la administración tiene dificultades para cumplir con estos tiempos que, frecuentemente, transcurren sin que se haya impulsado el correspondiente procedimiento de valoración colectiva general. Es por ello que en múltiples ocasiones la administración ha tenido que recurrir al procedimiento de actualización de los valores catastrales por

aplicación de coeficientes, por ser éste más simple, aunque más injusto, con el objetivo de mantener los valores catastrales mínimamente útiles⁶.

- b) De carácter parcial, cuando requiera la aprobación de una ponencia de valores parcial, que se realiza sobre solo una parte de los bienes de una misma clase en un municipio.
- c) De carácter simplificado, cuando tenga por objeto determinar nuevos valores catastrales en ciertos supuestos.

9.2 PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN COLECTIVA DE CARÁCTER GENERAL

Según establece el art. 29.1 TRLCI, la aprobación de la correspondiente ponencia de valores coincide con el punto de partida de los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial, excepto cuando se trate de una ponencia de valores parcial de ámbito nacional que se circunscriba a inmuebles urbanos o rústicos con características constructivas que requieran su valoración singularizada.

La Dirección General del Catastro⁷ define el procedimiento de valoración colectiva de carácter general como el proceso mediante el cual se actualizan simultáneamente los valores catastrales de todos los inmuebles de una misma clase de un municipio, con la finalidad de homogeneizarlos y referenciarlos uniformemente con los valores de mercado.

Este procedimiento se inicia de oficio o a instancia del ayuntamiento correspondiente, con la aprobación de una ponencia total cuando, respecto a la totalidad de bienes inmuebles de una misma clase, 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, como consecuencia de alguna de las siguientes causas:

- a) La aprobación, revisión, modificación o desarrollo del planeamiento urbanístico.
- b) La alteración del mercado inmobiliario que dé lugar a una desviación significativa de la referenciación de los valores catastrales respecto a los valores de mercado.

⁶ Varona, J.E. (2011). *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*. Aranzadi. P. 202.

⁷ Portal de la Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Valoración colectiva de bienes inmuebles urbanos*. Abril 2020, de Portal de la Dirección General del Catastro. Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/ponencias_listrenovaurb.asp

- c) Cuando hayan transcurrido al menos cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento y, en todo caso, a partir de los diez años desde dicha fecha.

El referido procedimiento consta de dos fases: La aprobación de la ponencia total de valores, que comprende el acuerdo de aprobación de ponencia y su publicación en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro; y la asignación individualizada del valor catastral, que incluye la modificación de los datos descriptivos, en su caso, el acuerdo de determinación del valor catastral, y su notificación individualizada respecto a los bienes inmuebles afectados⁸. Esta segunda fase es competencia de las Gerencias Territoriales del Catastro, y consiste en la aplicación de los elementos de las ponencias a cada bien inmueble⁹.

El valor catastral ha de notificarse individualmente al titular del inmueble, mediante notificación electrónica, por comparecencia presencial o por notificación personal y directa por medios no electrónicos. Dicho trámite de notificación se iniciará mediante la publicación de un anuncio en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro (art. 29.1 TRLCI).

Así como establece el art. 29.6 TRLCI, *“los actos objeto de notificación podrán ser recurridos en vía económico-administrativa sin que la interposición de la reclamación suspenda su ejecutoriedad”*.

La Dirección General del Catastro comunicará a los ayuntamientos la presentación de las reclamaciones económico-administrativas que interpongan los titulares catastrales de bienes inmuebles de características especiales contra la notificación de valores.

9.3 PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN COLECTIVA DE CARÁCTER PARCIAL

⁸ Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Valoración colectiva de carácter general o parcial*. Abril 2020, de Dirección General del Catastro. Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/procedimientos/f_proc11.asp

⁹ Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Organigrama*. Abril 2020, de Dirección General del Catastro. Sitio web: <http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/organigrama.asp>

El procedimiento de valoración colectiva de carácter parcial es el proceso mediante el que se actualizan simultáneamente los valores catastrales de los inmuebles de una misma clase en alguna o varias zonas, polígonos discontinuos o fincas de un municipio, con la finalidad de homogeneizarlos y referenciarlos uniformemente con los del resto de los inmuebles del municipio, según la Dirección General del Catastro¹⁰.

La administración, de oficio o a instancia del ayuntamiento afectado, podrá iniciar este procedimiento cuando aparezcan diferencias sustanciales entre los valores catastrales y los valores de mercado de una misma clase en alguna o varias zonas, polígonos discontinuos o fincas sean consecuencia de alguna de las siguientes causas:

- a) La aprobación, revisión, modificación o desarrollo del planeamiento urbanístico, que establece o modifica la clasificación del suelo, su uso, la edificabilidad que se puede materializar sobre cada parcela, etc.
- b) La alteración del mercado inmobiliario, que dé lugar a una desviación significativa de la referenciación de los valores catastrales respecto a los valores de mercado.

Este procedimiento se diferencia del anterior en cuatro aspectos:

- a) Aunque también se proyecta sobre una masa de inmuebles, no abarca todos los de una misma clase del ayuntamiento, sino que comprende únicamente los de alguna o varias zonas, polígonos discontinuos o fincas.
- b) Viene precedido de la elaboración y aprobación de una ponencia de valores parcial.
- c) Estos procedimientos no tienen fijado un periodo de tiempo (mínimo y máximo) dentro del cual se deban desarrollar de forma imperativa, sino que su impulso se vincula a la existencia de aquellas divergencias entre los valores de mercado y los valores que sirvieron de base para calcular los valores catastrales.

Salvo estas diferencias, ambos procedimientos se rigen por las mismas reglas y criterios (art. 29 TRLCI).

¹⁰ Portal de la Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Valoración colectiva de bienes inmuebles urbanos*. Abril 2020, de Portal de la Dirección General del Catastro. Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/ponencias_listrenovaurb.asp

9.4 PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN COLECTIVA DE CARÁCTER SIMPLIFICADO

La Dirección General del Catastro¹¹ define el procedimiento de valoración colectiva de carácter simplificado como el proceso mediante el que se actualizan los valores catastrales de los bienes inmuebles afectados por las modificaciones del planeamiento determinadas en la ley que, correlativamente, provoquen un cambio en el valor catastral de los inmuebles, con la finalidad de adecuar el mismo a sus nuevos parámetros urbanísticos.

Su divergencia principal con respecto a los demás procedimientos de valoración colectiva, es que no requiere la elaboración ni la aprobación de las ponencias de valores, lo cual simplifica mucho su tramitación.

El procedimiento se iniciará mediante acuerdo publicado por edicto en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro (art. 30.1 TRLCI). El art. 30.2 TRLCI contempla los diferentes supuestos subsumibles en la valoración colectiva simplificada:

- a) Cuando un cambio en el planeamiento varíe el aprovechamiento urbanístico de los inmuebles, manteniendo los usos anteriormente fijados y el valor recogido para dichos usos en la ponencia en vigor refleje el de mercado, los nuevos valores catastrales se determinarán conforme a tales parámetros urbanísticos. Como la ponencia mantiene su vigencia a pesar de las referidas modificaciones en el planeamiento, no es necesario aprobar una nueva para calcular los nuevos valores catastrales derivados de la nueva situación urbanística.
- b) Cuando un cambio en el planeamiento varíe el uso de los inmuebles, el valor catastral de éstos se obtendrá tomando como valor del suelo el mínimo que corresponda a su nuevo uso, de los previstos en el polígono de valoración de la ponencia vigente en el que se hallen enclavados o, en su defecto, el mínimo para dicho uso de los incluidos en la mencionada ponencia. Tampoco ahora es

¹¹ Portal de la Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Valoración colectiva de bienes inmuebles urbanos*. Abril 2020, de Portal de la Dirección General del Catastro. Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/ponencias_listrenovaurb.asp

necesario aprobar una nueva ponencia porque la vigente es útil para valorar los inmuebles afectados por la referida modificación del planeamiento.

- c) Por una modificación que determine la consideración del suelo como de naturaleza urbana, por pasar a estar clasificado como urbanizable o equivalente según la legislación urbanística aplicable, siempre que se incluya en sectores o ámbitos delimitados y se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada. Dichos bienes podrán ser valorados por la Orden de módulos correspondiente.
- d) En caso de modificación que determine la consideración del suelo como de naturaleza urbana por pasar a estar clasificado como urbano, según la legislación urbanística aplicable. Se podrán valorar tomando como valor del suelo el mínimo de los previstos en la ponencia vigente para el uso de que se trate.
- e) Por la aprobación del correspondiente proyecto de reparcelación u instrumento de gestión urbanística. Las parcelas resultantes se podrán valorar de acuerdo a su nuevo estado de desarrollo, tomando como valor del suelo el mínimo de los previstos en la ponencia vigente para el uso de que se trate.
- f) Por una modificación que determine la pérdida de la consideración del suelo como de naturaleza urbana, con motivo de la anulación o modificación del planeamiento. En dicho caso, se podrán valorar como bienes inmuebles rústicos, considerando, en su caso, su localización.
- g) En caso de modificación que determine la valoración del suelo de los inmuebles rústicos, considerando su localización, por pasar a estar clasificado como urbanizable o equivalente, según la legislación urbanística aplicable, siempre que se incluya en sectores o ámbitos delimitados y no tenga establecidas determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada.
- h) Cuando los valores del suelo que sirvieron de base para la determinación del valor catastral de los inmuebles urbanos con suelo clasificado como urbanizable o equivalente, según la legislación urbanística aplicable, incluido en sectores y con determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, no se correspondan con la Orden de módulos que sea de aplicación.

También se exige ahora la notificación individual de la resolución expresa del procedimiento al titular del inmueble, en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de publicación del acuerdo de inicio. El incumplimiento del plazo máximo de notificación determinará la caducidad del procedimiento únicamente respecto de los inmuebles afectados por el incumplimiento, lo cual no implicará la caducidad del procedimiento ni la ineficacia de las actuaciones respecto de aquellos debidamente notificados (art. 30.3 TRLCI).

9.5 PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN INDIVIDUALIZADA

Puede suceder que el desfase entre el valor catastral y el de mercado derive de la incorporación o modificación en el Catastro, practicada en virtud de un procedimiento de incorporación mediante declaración, comunicación o solicitud, de subsanación de discrepancias o de un procedimiento de inspección catastral. En estos casos se tendrá que ajustar el valor catastral atendiendo a la nueva situación del inmueble, para lo cual se deberá observar un procedimiento individualizado de valoración (art. 24.2 TRLCI).

No toda alteración de las características de un inmueble conlleva un cambio en su valor catastral, es decir, cabe modificación catastral sin variación del valor catastral. Sin embargo, cuando efectivamente la alteración inmobiliaria provoque a su vez una variación en el valor del inmueble, la incorporación de aquella en el Catastro incluirá el nuevo valor catastral asignado. Para su cálculo se utilizará la ponencia de valores vigente en el municipio correspondiente en el primer ejercicio de efectividad de aquella modificación o incorporación catastral o, en su caso, mediante la aplicación de los módulos establecidos para el ejercicio citado para la tramitación del procedimiento simplificado de valoración colectiva.

El nuevo valor catastral asignado deberá ser notificado individualmente al titular del inmueble.

Este procedimiento se entiende sin perjuicio de la aplicación de posteriores ponencias de valores o módulos que afecten al inmueble, y de los coeficientes de actualización establecidos por las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado.

El objetivo de estos procedimientos individualizados de valoración es el mismo que el de los de valoración colectiva: la necesidad de ajustar el valor catastral de un inmueble o grupo de ellos a las alteraciones de orden físico, económico o jurídico que éstos puedan haber experimentado, o a la asignación por primera vez de un valor catastral a causa de un alta en el Catastro.

10. PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN DE BIENES INMUEBLES DE CARACTERÍSTICAS ESPECIALES

Además de los inmuebles urbanos y rústicos, existen los bienes de características especiales. La determinación del valor catastral de esta clase de bienes se lleva a cabo mediante un procedimiento que, a pesar de ser específico para estos inmuebles, es muy parecido al de valoración colectiva de carácter general. Solo se diferencia de éste en los siguientes aspectos:

- a) La ponencia de valores que se deberá aprobar será la especial en lugar de la total (art. 31.1 TRLCI), y afectará exclusivamente a uno o varios grupos de bienes inmuebles de características especiales.
- b) Estos procedimientos de valoración no tienen asignado un tiempo mínimo y máximo en el que deban impulsarse, por lo se desarrollarán cuando los valores catastrales asignados hayan quedado desfasados con respecto a los del mercado.

En lo demás, se deben observar las mismas reglas y criterios establecidos para el procedimiento de valoración colectiva general (art. 31.2 TRLCI).

11. VALORACIÓN CATASTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES RÚSTICOS

En principio, hemos visto que a los bienes rústicos les resultan de aplicación los mismos procedimientos de valoración que a los inmuebles urbanos. Así se deduce del art. 28 TRLCI al establecer éste que: *“El valor catastral de los bienes inmuebles urbanos y rústicos se determinará mediante el procedimiento de valoración colectiva o de forma individualizada”*.

Sin embargo, en realidad no se ha querido seguir esta vía para calcular el valor catastral de los inmuebles de naturaleza rústica, debido a su gran superficie y escaso valor, así como al esfuerzo y al coste económico que supone para la administración el impulsar esta clase de procedimientos¹². El legislador ha optado por introducir de forma transitoria un procedimiento más simple y fácil, consistente en una capitalización de rentas estimadas. De esta manera, el TRLCI deja en suspenso lo establecido en el Título II para la determinación del valor catastral respecto a los inmuebles rústicos y, hasta que mediante ley no se ordene su aplicación, mantiene la misma regulación que existía anteriormente. La Disposición Transitoria Segunda del TRLCI dispone que hasta que una ley no establezca tal aplicación, el valor catastral de los bienes rústicos *“será el resultado de capitalizar al tres por ciento el importe de las bases liquidables vigentes para la exacción de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria correspondiente al ejercicio 1989, obtenidas mediante la aplicación de los tipos evaluatorios de dicha contribución, prorrogados en virtud del Real Decreto-Ley 7/1988, de 29 de diciembre, sobre prórroga y adaptación urgentes de determinadas normas tributarias o de los que se hayan aprobado posteriormente en sustitución de ellos, y sin perjuicio de su actualización anual mediante los coeficientes establecidos y los que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, una vez incorporadas las alteraciones catastrales que hayan experimentado o experimenten en cada ejercicio”*. A pesar de las referidas actualizaciones, se debe reconocer que el valor catastral de los inmuebles de naturaleza rústica no guarda una relación uniforme y única con los de mercado¹³.

Éste que se acaba de exponer es el régimen general, pero no puede pasarse por alto la existencia de inmuebles rústicos formados por construcciones situadas sobre terrenos rústicos e inmuebles rústicos cuyo suelo haya sido clasificado como urbanizable por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, o cuando éstos prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, los cuales son objeto de regímenes de valoración específicos.

¹² Varona, J.E. (2011). *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*. Aranzadi. P. 206.

¹³ Alcázar, MG. & Ariza, FJ. (Octubre 2004). *Situación actual de la valoración catastral rústica en España: propuesta de un modelo alternativo*. Abril 2020, de Dirección General del Catastro. Sitio web: http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct52/04_catastro.pdf

11.1 BIENES INMUEBLES RÚSTICOS CON CONSTRUCCIONES

El TRLCI se basa en la naturaleza del terreno para clasificar los inmuebles: si éste es urbano, todo el inmueble lo será, y si el suelo es rústico, el conjunto inmobiliario también poseerá naturaleza rústica (art. 7.1 TRLCI). De esta manera, pueden ser clasificados como rústicos determinados terrenos sobre los que se erigen construcciones, que catastralmente deben de ser también valoradas. Es por ello que la ley distingue entre aquellos bienes rústicos que carecen de construcción o la que poseen es de escasa relevancia, como los tinglados y cobertizos de poca entidad (art. 7.4 TRLCI), y aquellos otros sobre cuyos terrenos rústicos se alcanzan construcciones. Todos ellos son bienes rústicos pero reciben un tratamiento diferente: En el primer caso opera el sistema general de capitalización de bases liquidables, del cual ya se ha hecho mención, y en el segundo, se deberá distinguir si la construcción es o no indispensable para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales.

La Disposición Transitoria Primera TRLCI establece que las construcciones ubicadas en terreno rústico que no resulten indispensables para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, mantengan su naturaleza urbana (con la normativa vigente serían inmuebles rústicos) hasta la realización, con posterioridad al 1 de enero de 2006, de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general. Para que este régimen pueda ser operativo es necesaria la concurrencia de dos requisitos:

- a) Encontrarse en fecha posterior al 1 de enero de 2006 (actualmente se cumple).
- b) Y haberse impulsado después de esa fecha un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, lo cual significa que en los ayuntamientos en los que este procedimiento no se hay aplicado todavía, aquellos inmuebles seguirán conservando su régimen anterior, esto es, se considerarán inmuebles urbanos.

En este último supuesto, la valoración de los bienes inmuebles que posean una construcción de este tipo que se eleve sobre un terreno rústico, se regirá por la aplicación de unas reglas específicas que tienen en cuenta dos elementos:

- a) El suelo sobre el que se erige la construcción se valorará conforme a unos módulos aprobados en la Orden de 11 de Octubre de 2006 del Ministerio de Economía y Hacienda.
- b) El valor de la propia construcción se obtendrá por la aplicación de las mismas reglas que se emplean para las construcciones de los inmuebles urbanos fijados en la correspondiente ponencia de valores.

El valor catastral de todo el inmueble resultará de la suma de los dos componentes: el primero se calculará mediante la suma de los valores resultantes de las reglas anteriores afectada por el coeficiente de referencia al mercado vigente para los inmuebles urbanos, y el segundo estará constituido por el valor de la parte del terreno no construida, de acuerdo con los criterios propios de los terrenos rústicos.

Por otro lado, la Disposición Adicional Cuarta TRLCI regula la valoración de las construcciones indispensables para el desarrollo de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales ubicadas en suelo rústico, en aquellos municipios en los que no se haya realizado un procedimiento de valoración colectiva de carácter general con posterioridad al 1 de enero de 2006. Estos valores, se obtendrán por la aplicación de las reglas contenidas en la Disposición Transitoria Primera, referidas a la ponencia de valores vigente en el municipio, es decir, el valor de la construcción se obtendrá por la aplicación de las mismas reglas que se emplean para las construcciones de los inmuebles urbanos fijados en la correspondiente ponencia de valores.

11.2 BIENES INMUEBLES RÚSTICOS CUYO SUELO HAYA SIDO CLASIFICADO COMO URBANIZABLE O SE PREVEA O PERMITA SU PASO A LA SITUACIÓN DE SUELO URBANIZADO

El apartado segundo de la Disposición Transitoria Segunda del TRLCI, dispone que *“tratándose de inmuebles rústicos cuyo suelo haya sido clasificado como urbanizable por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados o cuando éstos prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y en tanto no cuenten con determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, la valoración catastral se realizará*

mediante la aplicación de los módulos que, en función de su localización, se establezcan por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas”.

11.3 RENOVACIÓN DEL CATASTRO DE LOS BIENES INMUEBLES RÚSTICOS

Un intento de establecer las bases para acometer la tarea de valorar los inmuebles rústicos comenzó con la llamada renovación del Catastro rústico, actualmente regulada en la Disposición Adicional Primera del TRLCI.

La correcta valoración de los inmuebles de naturaleza rústica requiere conocer su situación física, económica y jurídica o, lo que es lo mismo, poseer información actualizada de sus características catastrales. Estamos ante un procedimiento administrativo iniciado de oficio por el Catastro, mediante el que se actualizan todos los datos físicos y jurídicos de los inmuebles rústicos de un municipio. Como consecuencia de este proceso, se procede a la sustitución de la documentación gráfica existente por otra más avanzada que permita una mejor identificación parcelaria, cuyo objeto es el de realizar una rectificación de las características catastrales de los inmuebles. Este proceso supone la formación de un nuevo catastro totalmente informatizado, con cartografía digitalizada y una base de datos preparada para proceder a la fijación de valores catastrales adaptados a las disposiciones del TRLCI¹⁴.

Para poder aplicar los procedimientos de valoración previstos en el Título II del TRLCI será necesario que, previa o simultáneamente, los ayuntamientos hayan efectuado la renovación del Catastro de los bienes inmuebles rústicos. Éste se considerará ya renovado en aquellos municipios en los que la rectificación de las características catastrales se realizó sobre ortofotomapa y que disponían de cartografía digitalizada a la entrada en vigor de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

¹⁴ Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Renovación del Catastro Rústico*. Abril 2020, de Dirección General del Catastro Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/ponencias_listrenovarust.asp

12. ASIGNACIÓN INDIVIDUALIZADA DEL VALOR CATASTRAL

Con carácter general, la valoración catastral se articula a través de un procedimiento que tiene dos fases: en primer lugar, la configuración de unos criterios pormenorizados (las ponencias de valores) y, posteriormente, en la aplicación de esos criterios a cada inmueble concreto. El procedimiento de asignación individualizada del valor catastral es la última fase de este proceso de asignación del valor catastral a los bienes inmuebles.

Este procedimiento se aprueba mediante un acto administrativo singular y definitivo, que pone fin al complejo procedimiento de valoración de los bienes inmuebles. Esta fase procedimental es la que reviste mayor importancia para los destinatarios, y ello por varias razones¹⁵:

- a) Pone fin al procedimiento de determinación de valores catastrales, es decir, ofrece el resultado al que estaba abocada la fase anterior.
- b) El valor es realmente importante para el particular, pues la correcta delimitación del suelo o la razonable configuración de las ponencias solo serán de su interés en la medida en que puedan ser causa de una asignación deficiente del valor catastral.
- c) Es el pronunciamiento administrativo que de forma más directa afecta a los intereses legítimos de los particulares, y también, debido a la exigencia de la notificación individual, el más fácilmente cognoscible.
- d) Teniendo en cuenta que este procedimiento complejo se cierra con esta última fase, es posible que se puedan impugnar los valores catastrales sobre la base de una irregularidad cometida en la fase anterior, circunstancia que muy difícilmente se podrá admitir más tarde, lo que le confiere un carácter preclusivo que realza su importancia.

Las Gerencias Territoriales son los órganos competentes para aprobar la asignación individualizada de los valores catastrales (art. 12.1.e) Orden de 18 de noviembre de

¹⁵ Varona, J.E. (2011). *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*. Aranzadi. P. 360.

1999 por la que se desarrolla el Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, que regula las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda).

El TRLCI ordena que los valores catastrales se notifiquen individualmente a cada sujeto pasivo (art. 29.1 TRLCI). Ante una pluralidad indeterminada de sujetos (caso de la ponencia de valores), el modo más adecuado para comunicar el contenido del acto es la publicación, en cambio, ahora que los destinatarios son personas determinadas o fácilmente determinables, el medio para transmitir esta información será el de la notificación individual.

La notificación no afecta a la validez del acto, sino a su eficacia, y constituye una garantía tanto para la administración como para los administrados. Para estos últimos porque es la manera de conocer exactamente el acto que les afecta y poder reaccionar, en su caso, contra él. Para la administración también, para saber a qué atenerse, porque de la notificación depende la eficacia y también la firmeza del acto si no es recurrido en el plazo¹⁶. Con referencia a los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial, el segundo párrafo del art. 29.6 TRLCI dispone lo siguiente: *“La Dirección General del Catastro comunicará a los Ayuntamientos, como destinatarios del Impuesto de Bienes Inmuebles y sujetos activos del mismo, la presentación de las reclamaciones económico-administrativas que interpongan los titulares catastrales de bienes inmuebles de características especiales contra la notificación de valores. Asimismo, los Ayuntamientos podrán solicitar a la Dirección General del Catastro que les comunique la presentación de otras reclamaciones económico-administrativas relativas a un ámbito concreto que la entidad local deberá definir de forma expresa en cada caso”*.

La notificación del acto, además de contener los datos identificativos del interesado, el valor catastral, la base liquidable del IBI y otra información que permita considerarlo suficientemente motivado, deberá indicar si es o no definitivo en vía administrativa, los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieren de presentarse y el plazo para

¹⁶ Varona, J.E. (2011). *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*. Aranzadi. P. 362.

interponerlos (art. 40.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o Ley 39/2015).

La notificación anómala impide los efectos preclusivos del plazo señalado para recurrir. No obstante, cuando contenga el texto íntegro del acto, la notificación surtirá efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento de su contenido y alcance, o interponga cualquier recurso que proceda (art. 40.3 Ley 39/2015).

El TRLCI ordena la notificación a quien posea la condición de titular catastral (art. 29.1 TRLCI).

Hay que tener en cuenta que existen diversos tipos de procedimientos de valoración catastral, cada uno de ellos con sus diferentes particularidades, por ello, distinguiremos entre los procedimientos de valoración colectiva, los de valoración individualizada y los de valoración de los bienes inmuebles de características especiales, y, dentro de los primeros, entre los de valoración colectiva general, parcial y simplificada.

Efectivamente, la notificación de la asignación individualizada del valor catastral no se rige exactamente por los mismos principios en todos los procedimientos de valoración catastral. Los procedimientos de valoración colectiva general y parcial, así como los de valoración de los bienes inmuebles de características especiales se rigen por lo dispuesto en el art. 29 TRLCI; el procedimiento simplificado de valoración colectiva, por lo dispuesto en el art. 17 TRLCI (por remisión del art. 30.3 del mismo); y los procedimientos individualizados de valoración, por lo regulado en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (remisión del art. 12.1 TRLCI).

- a) Notificación en los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial, y en los de valoración de bienes inmuebles de características especiales: La notificación de los valores catastrales individualizados podrá efectuarse mediante notificación electrónica, por comparecencia presencial o por notificación personal y directa por medios no electrónicos. En el caso de bienes

inmuebles que correspondan a un mismo titular catastral, dichos valores individualizados podrán agruparse en una o varias notificaciones, cuando razones de eficiencia lo aconsejen y resulte técnicamente posible. La notificación se iniciará mediante la publicación de un anuncio en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro (art. 29.1 TRLCI).

Según el art. 29.5 TRLCI, los acuerdos adoptados tendrán efectividad el 1 de enero del año siguiente a aquel en que se produzca su notificación. No obstante, para aquellos bienes inmuebles que por modificación de planeamiento, adquieran la clase a que se refiere la ponencia de valores con posterioridad a su aprobación, y dicha ponencia contenga los elementos y criterios necesarios para la valoración de estos inmuebles, los acuerdos surtirán efecto el día 1 de enero del año siguiente a aquel en el que tuvieron lugar las circunstancias que originen dicha modificación, con independencia del momento en que se produzca la notificación del acto.

- b) Notificación en el procedimiento simplificado de valoración colectiva: El art. 30.3 TRLCI establece la remisión al art. 17 del mismo texto para la notificación a los interesados de los actos dictados en el procedimiento simplificado de valoración colectiva. La regulación de la notificación de este último artículo al que se ha hecho alusión, es casi idéntica a la establecida para los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial y los de valoración de bienes inmuebles de características especiales, con la excepción de que en este caso no se prevé el inicio del trámite mediante la publicación de un anuncio en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro.

En cuanto a la efectividad de los actos, el art. 30.3 TRLCI la prevé el día 1 de enero del año siguiente a aquel en que tuviere lugar la aprobación, modificación o anulación del instrumento de ordenación o gestión urbanística del que traigan causa. La excepción a esta regla general la constituye el supuesto en el que los valores de suelo que sirvieron de base para la determinación del valor catastral de los inmuebles urbanos con suelo clasificado como urbanizable o equivalente, no se correspondan con la Orden de módulos que sea de aplicación. En este

caso, el acto tendrá eficacia el 1 de enero del año en que se inicie el procedimiento.

Por lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 30.3 TRLCI: *“el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa será de seis meses a contar desde la fecha de publicación del acuerdo de inicio. El incumplimiento del plazo máximo de notificación determinará la caducidad del procedimiento respecto de los inmuebles afectados por el incumplimiento sin que ello implique la caducidad del procedimiento ni la ineficacia de las actuaciones respecto de aquellos debidamente notificados”*.

- c) Notificación de los procedimientos individualizados de valoración: El art. 12.1 TRLCI establece *“la aplicación supletoria las disposiciones de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como sus disposiciones de desarrollo”*. El régimen general de notificaciones está contenido en los arts. 109 y ss. LGT.

La efectividad de estos actos se regula en el art. 17.6 TRLCI: *“tendrán efectividad el día siguiente a aquel en que se produjeron los hechos, actos o negocios que originaron la incorporación o modificación catastral, con independencia del momento en que se notifiquen”*.

En cuanto al deber de motivar el acto de asignación individualizada del valor catastral, el art. 12.3 TRLCI dispone: *“Los actos resultantes de los procedimientos de incorporación serán motivados con referencia a los hechos y fundamentos de derecho. Cuando el acto incluya la determinación de un nuevo valor catastral, éste se motivará mediante la expresión de la ponencia de la que traiga causa y, en su caso, de los módulos básicos de suelo y construcción, el valor en polígono, calle, tramo, zona o paraje, el valor tipo de las construcciones y de las clases de cultivo, la identificación de los coeficientes correctores aplicados y la superficie de los inmuebles”*.

Como la aprobación de los valores catastrales depende de la Dirección General del Catastro, el sistema para recurrir dichos valores será el mismo que el de los actos tributarios estatales. Concretamente, contra el acto de asignación individualizada del valor catastral se podrá imponer (Título V LGT)¹⁷:

- a) Reclamación económico-administrativa (art. 235 LGT). Si el valor catastral no supera la cantidad de 1.800.000€, conocerá de dicha reclamación el Tribunal Económico-Administrativo Regional correspondiente, en única instancia. Rechazado el recurso, se deberá presentar recurso contencioso-administrativo ante el pertinente Tribunal Superior de Justicia.

Si, en cambio, el valor catastral supera aquella cantidad, se podrá acudir en primera instancia al Tribunal Económico-Administrativo Regional y, rechazada la reclamación, en segunda instancia al Tribunal Económico-Administrativo Central, mediante el correspondiente recurso de alzada ordinario. También este último Tribunal podrá conocer en única instancia, si el recurrente decide acudir a él directamente. Rechazado el recurso por el Tribunal Económico-Administrativo Central, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

- b) Con carácter potestativo, y previo a dichas reclamaciones económico-administrativas, se puede interponer recurso de reposición ante el Catastro, no siendo admisible la interposición simultánea de ambos recursos. Concretamente resolverá este recurso la Gerencia Territorial correspondiente, al ser el órgano que dictó el auto recurrido (art. 225 LGT).
- c) Posteriormente, recurso contencioso-administrativo ante los juzgados y tribunales de dicha Jurisdicción (art. 249 LGT).

El plazo es de un mes para interponer los recursos administrativos, contando desde que se efectuó la notificación, se compareció o transcurrió el plazo de diez días para comparecer (art. 29.7 TRLCI), y un mes para considerar desestimado por silencio

¹⁷ Departamento Fiscal de Gestión y Justicia, S.L. (Noviembre 2015). *PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN DE LOS VALORES CATASTRALES RECOGIDOS EN LOS RECIBOS DE IBI*. Abril 2020, de Gestión y Justicia, S.L. Sitio web: https://www.gestionjusticia.es/Info/Documentos/INFORME_IMPUGNACION_IBI_-_GESTION_Y_JUSTICIA.pdf

negativo el recurso de reposición (art. 225.5 LGT), plazo que se extiende a un año en la reclamación económico-administrativa (art. 240.1 LGT), excepto si se sigue el procedimiento abreviado, en cuyo caso este plazo se reduce a seis meses (art. 247.2 LGT). El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo es de dos meses (art. 46 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Están legitimados para interponer los pertinentes recursos administrativos los obligados tributarios y cualquier otra persona que ostente un interés legítimo que resulte afectado por el acto o la actuación tributaria (art. 232.1 LGT).

En cuanto a los motivos más frecuentes que se alegan para atacar el valor catastral asignado se encuentran los siguientes¹⁸:

- a) Errores en el titular catastral.
- b) Errores en la situación física del inmueble.
- c) Errores en el cómputo de superficies.
- d) Errores en la asignación de los coeficientes correspondientes a cada uso.
- e) No aplicación de los coeficientes reductores establecidos en la ponencia.
- f) Ausencia de notificación por parte de la administración de los nuevos valores catastrales.

Sin embargo, no se podrá alegar ningún motivo referido a la propia ponencia de valores, sino únicamente los que afecten a la transposición, o aplicación directa de dicha ponencia al concreto valor catastral del inmueble, tal y como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2013: *“la impugnación de los valores catastrales asignados a las concretas fincas, no pueden extenderse a la ponencia de valores que quedó firme, por lo que la impugnación no cabía hacerla respecto de los criterios técnicos generales fijados, sino de la concreta aplicación de estos a la finca”*. Por tanto,

¹⁸ Departamento Fiscal de Gestión y Justicia, S.L. (Noviembre 2015). *PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN DE LOS VALORES CATASTRALES RECOGIDOS EN LOS RECIBOS DE IBI*. Abril 2020, de Gestión y Justicia, S.L. Sitio web: https://www.gestionyjjusticia.es/Info/Documentos/INFORME_IMPUGNACION_IBI_-_GESTION_Y_JUSTICIA.pdf

que el valor catastral asignado no es correcto por no coincidir con el valor de mercado no es un motivo de alegación, puesto que el criterio de los valores aplicados queda recogido en la ponencia de valores.

Por último, trataremos la cuestión de la ejecutividad del acto impugnado. El TRLCI desdobra la regulación de dicha materia según nos encontremos ante actos emanados de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general y parcial, así como de valoración de bienes de características especiales, o se trate de actos derivados de procedimientos individualizados de valoración.

Respecto del primer bloque, el legislador establece que la impugnación del acto no suspenderá su ejecutividad. Esto se deduce directamente del art. 29.6 TRLCI (*“sin que la imposición de la reclamación suspenda su ejecutoriedad”*), que regula específicamente los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial, así como el de los bienes inmuebles de características especiales (por remisión del art. 31.2 TRLCI).

En cambio, el segundo bloque se rige por el art. 12.4 TRLCI, que regula el régimen general de los actos de incorporación catastral, dentro de los cuales se incluyen los de valoración individualizada. Este precepto admite la suspensión cuando de no conocerse se pudiera infligir un perjuicio de imposible o difícil reparación al particular. Concretamente, se dispone lo siguiente: *“Los actos citados en el apartado anterior (de incorporación catastral) son susceptibles de ser revisados en los términos establecidos en el título V de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, sin que la interposición de la reclamación económico-administrativa suspenda su ejecutoriedad, salvo que excepcionalmente sea acordada la suspensión por el tribunal económico-administrativo competente, cuando así lo solicite el interesado y justifique que su ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, ordenando, en su caso, la adopción de las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público y la eficacia de la resolución impugnada”*. Es decir, en este segundo supuesto se sigue el régimen general previsto en el art. 233.1 LGT para la suspensión derivada de una reclamación contra un acto que no afecta a una sanción tributaria.

13. ACTUALIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES

Los valores catastrales pueden ser actualizados mediante la aplicación de un coeficiente cuya finalidad es aproximarlos al valor de mercado. Normalmente esta operación se efectúa a través de las Leyes de Presupuestos, según dispone el art. 32.1 TRLCI: *“Las leyes de presupuestos generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada uno de los grupos de municipios que se establezcan reglamentariamente o para cada clase de inmuebles”*. Éstos se suelen calcular con referencia a la tasa de inflación, aunque no siempre ha sido así (la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, en su art. 70.1 ordenó la elevación en un 50 por 100 del valor catastral de los inmuebles de naturaleza rústica)¹⁹.

La actualización por aplicación de coeficientes constituye un instrumento más fácil y rápido de utilizar que el resto de procedimientos de valoración catastral. Su simplicidad, su automatismo y su generalidad lo convierten en un expediente muy atractivo para los poderes públicos, que lo han utilizado en multitud de ocasiones (véase la Tabla 1).

El art. 32.1 TRLCI ha introducido la posibilidad de que la Ley de Presupuestos fije coeficientes distintos para cada clase de inmuebles. También prevé que se puedan aplicar coeficientes de actualización diferentes según el municipio donde se ubique el inmueble. Los coeficientes de actualización establecidos en las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado han sido los siguientes:

¹⁹ Varona, J.E. (2011). *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*. Aranzadi. Pp. 217-218.

Tabla 1: Coeficientes de actualización establecidos en las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, con respecto a los vigentes para el año correspondiente anterior

AÑO	INMUEBLES URBANOS	INMUEBLES RÚSTICOS	OBSERVACIONES
Para 1981	1,35 (*)	-	(*) Aplicables hasta la revisión, excepto para las altas producidas por nueva construcción a partir del 1-1-1980. (**) Aplicable a municipios no revisados, hasta la próxima revisión y sólo para inmuebles edificados. (***) Aplicable a todos los inmuebles no revisados y hasta la revisión de valores.
Para 1984	1,36 (**)	-	
Para 1986	1,20 (***)	-	
Para 1987	1,05	-	
Para 1988	1,03	-	
Para 1989	1,03	-	
Para 1990	1,05	1,05	Artículo 25 Ley 5/1990, de 29 de junio.
Para 1991	1,05	1,5	Artículo 70 Ley 31/1990, de 27 de diciembre.
Para 1992	1,05	1,05	Artículo 77 Ley 31/1991, de 31 de diciembre.
Para 1993	1,05	1,05	Artículo 74 Ley 39/1992, de 29 de diciembre.
Para 1994	1,035	1,035	Artículo 71 Ley 21/1993, de 29 de diciembre.
Para 1995	1,035	1,035	Artículo 74 Ley 41/1994, de 30 de diciembre.
Para 1996	1,035	1,035	Artículo 25 R.D.L. 12/1995, de 28 de diciembre.
Para 1997	1,026	1,026	Artículo 60 Ley 12/1996, de 30 de diciembre.
Para 1998	1,021	1,021	Artículo 66 Ley 65/1997, de 30 de diciembre.
Para 1999	1,018	1,018	Artículo 67 Ley 49/1998, de 30 de diciembre.
Para 2000	1,02	1,02	Artículo 69 Ley 54/1999, de 29 de diciembre.
Para 2001	1,02	1,02	Artículo 62 Ley 13/2000, de 28 de diciembre.
Para 2002	1,02	1,02	Artículo 61 Ley 23/2001, de 27 de diciembre.
Para 2003	1,02	1,02	Artículo 60 Ley 52/2002, de 30 de diciembre.
Para 2004	1,02	1,02	Artículo 60 Ley 61/2003, de 30 de diciembre.
Para 2005	1,02	1,02	Artículo 63 Ley 2/2004, de 27 de diciembre.
Para 2006	1,02	1,02	Artículo 62 Ley 30/2005, de 29 de diciembre.
Para 2007	1,02	1,02	Artículo 64 Ley 42/2006, de 28 de diciembre.
Para 2008	1,02	1,02	Artículo 70 Ley 51/2007, de 26 de diciembre.
Para 2009	1,02	1,02	Artículo 72 Ley 2/2008, de 23 de diciembre.
Para 2010	1,01	1,01	Artículo 78 Ley 26/2009, de 23 de diciembre.
Para 2011	1,00	1,00	Artículo 77 Ley 39/2010, de 22 de diciembre.

Fuente: Art. 32 TRLCI

Por otro lado, la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, modificó el art. 32.2 del TRLCI y estableció la posibilidad de que las Leyes de Presupuestos pudieran asimismo actualizar los valores catastrales de los inmuebles urbanos de un mismo municipio, por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores, cuando concurrieran los siguientes requisitos:

- a) *“Que hayan transcurrido al menos cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general.*
- b) *Que 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, siempre que afecten de modo homogéneo al conjunto de usos, polígonos, áreas o zonas existentes en el municipio.*

c) *Que la solicitud se comuniquen a la Dirección General del Catastro antes del 31 de mayo del ejercicio anterior a aquel para el que se solicita la aplicación de los coeficientes*”.

La aplicación de este coeficiente excluye la de los coeficientes de actualización previstos en el primer apartado del art. 32 del TRLCI y permite, a solicitud del municipio que haya acreditado el cumplimiento de los requisitos previstos en el precepto, la actualización de los valores, al alza o a la baja, para su adecuación con el mercado inmobiliario.

Corresponde al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas apreciar la concurrencia de los requisitos enumerados, mediante orden ministerial en la que se establecerán los municipios en los que resultarán de aplicación los coeficientes que, en su caso, establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente.

El Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social, ha aprobado en su art. 6 los siguientes coeficientes de actualización de valores catastrales para el año 2020, con arreglo al siguiente cuadro:

Tabla 2: Coeficientes de actualización de valores catastrales del artículo 32.2 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario

Año de entrada en vigor ponencia de valores	Coefficiente de actualización
1984, 1985, 1986, 1987 y 1988.	1,05
1989, 1990, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.	1,03
2011, 2012 y 2013.	0,97

Fuente: Art. 6 Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de seguridad social

La valoración catastral por aplicación de coeficientes es el procedimiento menos justo y fiable de valoración de los inmuebles, pues es muy difícil aproximarse a la compleja realidad inmobiliaria a través de una clasificación por grupos de inmuebles y municipios²⁰.

Este procedimiento no se puede utilizar para elevar los valores catastrales indiscriminadamente, sin sujeción a ningún límite, porque de obrar así se estaría

²⁰ Varona, J.E. (2011). *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*. Aranzadi. P. 218.

encubriendo un procedimiento de valoración colectiva, de ahí que este último tenga que ponerse en marcha al menos cada diez años.

La actualización se suele identificar con una elevación de los valores catastrales, aunque esto no siempre ha sido así puesto que en un momento de crisis generalizada la actualización debería de conducir a reducir los coeficientes para ajustar los valores catastrales a esta nueva situación. Sin embargo, durante la crisis inmobiliaria que azotó España y el mundo entero en 2008, nuestro legislador empleó coeficientes multiplicadores que elevaron el valor catastral de los inmuebles, en contra de lo que en realidad reflejaba el mercado.

Este procedimiento también es llevado a cabo por la Dirección General del Catastro, al estar integrado dentro de la valoración catastral, regulada en el Capítulo V del Título II TRLCI.

En cuanto a la necesidad de notificar individualmente las modificaciones de las bases imponibles, la LGT la excluye en el art. 102.3 *“cuando la modificación provenga de revalorizaciones de carácter general autorizadas por las leyes”*.

14. VALOR DE REFERENCIA DE MERCADO

El procedimiento de actualización de valores catastrales a través de coeficientes que acabamos de describir, carece de flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes del mercado inmobiliario. Por ello, y para continuar con la labor de aproximar lo máximo posible el valor catastral y el de mercado de los bienes inmuebles, el Catastro está llevando a cabo una reforma para dar con un valor de referencia que permita conocer anualmente el valor de mercado de los inmuebles.

El valor de referencia de mercado se introdujo por primera vez en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que modificó el TRLCI

incorporando el valor de referencia a la descripción catastral de los bienes inmuebles, e incluyendo el valor de referencia de mercado en su Disposición Final Tercera.

Esta Disposición define el valor de referencia de mercado como *“el resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las transacciones inmobiliarias efectuadas, contrastados con las restantes fuentes de información de que disponga”*.

La Circular 05.04/2018/P, de 14 de marzo, sobre informe anual del mercado inmobiliario urbano, en su instrucción segunda, establece que el valor de referencia de se corresponde con el precio más probable por el cual cada bien inmueble podría venderse, entre partes independientes, y libre de cargas.

Además, se atribuye a la Dirección General del Catastro su estimación objetiva para cada inmueble en la forma que se determine reglamentariamente, a partir de los datos obrantes en el Catastro.

Por último, se establece la obligación de la Dirección General del Catastro de elaborar *“un mapa de valores que contendrá la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos de valoración, a los que asignará módulos de valor de los productos inmobiliarios representativos en dichos ámbitos, y que se publicará con periodicidad mínima anual, previa resolución, en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro”*.

15. CONCLUSIONES

El objetivo de este TFG era el estudio de la determinación de la base imponible en el IBI. La investigación realizada, permite llegar a diversas conclusiones.

En primer lugar, que el IBI es un impuesto sobre el patrimonio que grava el valor de determinados bienes inmuebles, los urbanos, los rústicos y los de características especiales.

El valor catastral del inmueble gravado constituye la base sobre la que se aplica el impuesto. Este valor catastral se determina objetivamente para cada bien inmueble

mediante la aplicación de los criterios de valoración recogidos en la ponencia de valores del municipio correspondiente, y se corrige en cada caso dependiendo de las características individuales del inmueble. Además, se establece teniendo en cuenta el valor del mercado, sin que pueda ser superior a él.

La gestión compartida del impuesto se debe a que todos los procedimientos dirigidos a dicha valoración dependen tanto de la Dirección General del Catastro como de los ayuntamientos.

La valoración catastral se articula a través de un complejo procedimiento que consta de dos fases: La configuración de unos criterios pormenorizados (las ponencias de valores); y la aplicación de esos criterios a cada inmueble concreto.

En lo que a las ponencias de valores se refiere, se han establecido tres tipos diferentes en función de su alcance y de la clase de bienes inmuebles a los que afecte. Las ponencias totales se dirigen a todos los inmuebles de una misma clase; las parciales también afectan a los inmuebles de una misma clase, pero tienen menor alcance territorial; y las especiales afectan a los bienes inmuebles de características especiales.

El valor catastral de los bienes urbanos y rústicos se puede determinar de manera colectiva o de forma individualizada. Sin embargo, hemos podido comprobar que la aplicación de los mismos procedimientos de valoración a los bienes inmuebles rústicos que a los urbanos es en muchos casos más aparente que real, puesto que los primeros tienen una regulación propia que depende de las características cada inmueble.

El procedimiento de valoración colectiva procederá cuando respecto a un conjunto de bienes inmuebles de la misma clase se hallen diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los valores catastrales actuales. Dependiendo de si la ponencia de valores que se requiere para el inicio de los procedimientos de valoración colectiva es total o parcial, el procedimiento de valoración colectiva será a su vez de carácter general o

parcial, respectivamente. Existe un último procedimiento de valoración colectiva, de carácter simplificado, que no necesita la previa aprobación de una ponencia de valores.

La determinación del valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales se lleva a cabo mediante un procedimiento específico para los mismos, muy similar al procedimiento de valoración colectiva de carácter general, y que requiere de la aprobación de una ponencia de valores especial.

En caso de que el desfase entre el valor catastral y el de mercado derive de la incorporación o modificación en el Catastro, se tendrá que ajustar el valor catastral atendiendo a la nueva situación del inmueble, para lo cual se deberá observar un procedimiento individualizado de valoración.

La segunda parte del procedimiento de valoración de los bienes inmuebles, es la valoración individualizada de los mismos.

Adicionalmente, los valores catastrales se pueden actualizar anualmente mediante la aplicación de coeficientes aprobados por las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, cuya finalidad es aproximarlos al valor de mercado.

Por último, para flexibilizar este procedimiento de actualización y adaptarlo a las circunstancias cambiantes del mercado inmobiliario, el Catastro está llevando a cabo una reforma para dar con un valor de referencia que permita conocer anualmente el valor de mercado de los inmuebles.

Como crítica a partir de lo estudiado, en mi opinión el legislador debería de hacer un esfuerzo por esclarecer el término de “valor de mercado” para intentar que el valor catastral se asemeje lo máximo posible al mismo, y evitar de este modo valoraciones incorrectas de los inmuebles. La desigualdad entre ambos valores es especialmente notable en el caso de los inmuebles de naturaleza rústica, cuyo valor catastral se encuentra en muchas ocasiones muy alejado de la realidad, pues los avances actuales en la agricultura la han convertido recientemente en una actividad muy técnica y mucho más rentable que en el pasado.

La revalorización catastral mediante el procedimiento de actualización por coeficientes ha sido exagerada en todo el territorio nacional, incluso en momentos de crisis en los

que la situación económica requería de un reajuste urgente. Los poderes públicos han abusado de este instrumento en muchas ocasiones, debido a su simplicidad y automatismo. Todo ello lo ha convertido en el procedimiento de valoración de los inmuebles menos justo y fiable²¹.

Por otro lado, también cabe destacar como punto positivo los esfuerzos que está realizando el Catastro para intentar mejorar la gestión del impuesto y los procedimientos de valoración de los inmuebles, concretamente mediante la renovación del Catastro rústico, para recopilar información actualizada de las características catastrales de los estos bienes inmuebles, y a través del valor de referencia de mercado, para continuar con la labor de aproximar lo máximo posible el valor catastral y el de mercado de los bienes inmuebles e intentar mejorar el procedimiento de actualización de valores catastrales.

En último lugar, según mi opinión, para intentar mitigar el efecto que producen las ponencias de valores en los saltos en las valoraciones de los inmuebles, sería interesante quizá abandonar este sistema y optar por un mantenimiento permanente en las características y valores de cada inmueble²².

16. BIBLIOGRAFÍA

Alonso, M. (Septiembre 2019). *EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES*. Abril 2020, de Universidad Carlos III de Madrid. Sitio web: http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/rc-f-010_leccion-10.pdf

²¹ Varona, J.E. (2011). *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*. Aranzadi. Pp. 217-218.

²² Arnau, J.A. (Curso 2017/2018). *ESTUDIO Y EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES*. Abril 2020, de Universitat Jaume I. Sitio web: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/176083/TFG_2018_Arnau%20Delgado_Josep%20Antoni.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Consejo General de Economistas de España. (Junio 2018). *PANORAMA DE LA FISCALIDAD LOCAL 2018*. Abril 2020, de Consejo General de Economistas de España. Sitio web:

https://economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/REAF-CGE_Panorama%20Fiscalidad%20Local%202018_02.07.18.pdf

Viñas, J. (Marzo 25, 2014). *El IBI, único impuesto cuya recaudación no ha caído nunca*. Abril 2020, de CincoDías, El País Economía. Sitio web:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2014/03/24/economia/1395663081_181572.html

Valls, E. (Curso 2018-2019). *ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE UNA PONENCIA DE VALORES PARA LA OBTENCIÓN DE VALORES CATASTRALES*. Abril 2020, de Universidad Politécnica de Valencia. Sitio web:

<https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/118145/Valls%20-%20Elaboraci%C3%B3n%20y%20aplicaci%C3%B3n%20de%20una%20ponencia%20de%20valores%20para%20la%20obtenci%C3%B3n%20de%20valores%20catastra...pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Portal de la Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Elaboración de ponencias de valores*. Abril 2020, de Portal de la Dirección General del Catastro. Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/procedimientos/f_proc10.asp

Portal de la Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Valoración colectiva de bienes inmuebles urbanos*. Abril 2020, de Portal de la Dirección General del Catastro. Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/ponencias_listrenovaurb.asp

Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Valoración colectiva de carácter general o parcial*. Abril 2020, de Dirección General del Catastro. Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/procedimientos/f_proc11.asp

Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Organigrama*. Abril 2020, de Dirección General del Catastro. Sitio web:

<http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/organigrama.asp>

Portal de la Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Valoración colectiva de bienes inmuebles urbanos*. Abril 2020, de Portal de la Dirección General del Catastro.

Sitio web: http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/ponencias_listrenovaurb.asp

Alcázar, MG. & Ariza, FJ. (Octubre 2004). *Situación actual de la valoración catastral rústica en España: propuesta de un modelo alternativo*. Abril 2020, de Dirección General del Catastro. Sitio web:

http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct52/04_catastro.pdf

Dirección General del Catastro. (Indeterminado). *Renovación del Catastro Rústico*. Abril 2020, de Dirección General del Catastro Sitio web:

http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/ponencias_listrenovarust.asp

Departamento Fiscal de Gestión y Justicia, S.L. (Noviembre 2015). *PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN DE LOS VALORES CATASTRALES RECOGIDOS EN LOS RECIBOS DE IBI*. Abril 2020, de Gestión y Justicia, S.L. Sitio web:

https://www.gestionyjjusticia.es/Info/Documentos/INFORME_IMPUGNACION_IBI_-_GESTION_Y_JUSTICIA.pdf

Departamento Fiscal de Gestión y Justicia, S.L. (Noviembre 2015). *PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN DE LOS VALORES CATASTRALES RECOGIDOS EN LOS RECIBOS DE IBI*. Abril 2020, de Gestión y Justicia, S.L. Sitio web:

https://www.gestionyjjusticia.es/Info/Documentos/INFORME_IMPUGNACION_IBI_-_GESTION_Y_JUSTICIA.pdf

Arnau, J.A. (Curso 2017/2018). *ESTUDIO Y EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES*. Abril 2020, de Universitat Jaume I. Sitio web:

http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/176083/TFG_2018_Arnau%20Delgado_Josep%20Antoni.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Varona, J.E. (2011). *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación*. Aranzadi.