

## LOS BIENES INMUEBLES DE NATURALEZA RÚSTICA EN LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES

MANUEL MOYA RODRÍGUEZ  
SUBDIRECTOR GENERAL  
DE CATASTROS INMOBILIARIOS RÚSTICOS

**E**NTRE los objetivos más importantes perseguidos por la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, con la creación de nuevos impuestos y supresión de otros muchos, se encuentra, indudablemente, el de intentar concluir con el largo periodo de transitoriedad en el que se ha venido desarrollando la actividad financiera del sector local, caracterizada por una manifiesta insuficiencia de recursos.

Se ha intentado repetidas veces en el transcurso de algo más de un siglo —con poco éxito— poner remedio a esta situación, pudiéndose citar, por reciente, la promulgación de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en la que se determinaban los criterios generales de lo que se entendía debía ser la nueva Hacienda Local.

Fue de tan escasos resultados este intento de reforma —que entró en vigor a comienzos de 1977—, que hizo necesario dictar el Real Decreto Ley 11/1978, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales tan sólo dos años y medio después de la citada Ley y con título suficientemente expresivo y acorde con la situación comentada. Al no conseguir tampoco corregir plenamente el deterioro financiero, obligó a realizar otras actuaciones legislativas complementarias, de menor entidad y con carácter coyuntural y transitorio.

En la Ley 39/1988 se fija claramente la directriz de conseguir para las Corporaciones Locales dos principios fundamentales y vitales para su propia existencia y desarrollo: la autonomía y la suficiencia financiera, consagradas en la propia

Constitución; principios, que por otra parte, y para su mayor efectividad, deberán estar eficazmente articulados entre sí; la verdadera autonomía financiera dependerá en buena parte del uso racional que hagan las Entidades Locales de su ca-

*Figura 1 La Constitución es explícita sobre la autonomía y suficiencia financiera de los Ayuntamientos*

### CAPITULO SEGUNDO

#### De la Administración Local (96)

##### Artículo 140

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Los municipios gozarán de personalidad jurídica plena. Su administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, dirigidos por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma que prescribe la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales de acuerdo con la ley. La ley regulará las condiciones en las que

pacidad para determinar, dentro de sus limitaciones legales, el nivel de sus propios recursos.

Por otra parte, y dentro del empeño de racionalizar el sistema tributario local, caracterizado entre otros aspectos por la existencia de un elevado número de tasas y contribuciones especiales, se opta decididamente en la Ley por la supresión de la mayoría de éstas y la creación de otras figuras impositivas más idóneas para el racional aprovechamiento de la materia imponible reservada a la tributación de las Corporaciones Locales.

### Creación de nuevos impuestos

Con esta finalidad se crean tres nuevos impuestos de amplia aplicación y carácter obligatorio, según el artículo 60 de la Ley: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

La implantación del primero de los enumerados, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, supone la supresión de la Contribución Territorial Urbana y el Impuesto Municipal sobre Solares. Este nuevo impuesto, objeto del presente artículo, en lo que se refiere fundamentalmente a los bienes de naturaleza rústica, comenzará a exigirse a partir del próximo 1 de enero de 1990, según especifica la Disposición Transitoria Segunda de la mencionada Ley. No obstante, y en esta misma Disposición, se establece en relación con los bienes mencionados, que hasta tanto no se proceda a la fijación de nuevos valores catastrales con arreglo a las normas contenidas en la Ley, el impuesto se exigirá aplicando como valor catastral de dichos bienes el resultado de capitalizar al 3 por 100 el importe de las bases liquidables vigentes en la misma fecha a efectos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.

Claramente, pues, existen deslindados tres periodos consecutivos: el vigente, y que concluye con el ejercicio actual, y en el que se continúa exigiendo la mencionada contribución; el siguiente, de 1990, en que se

aplicará la Ley a los valores catastrales determinados, según lo ya expuesto en la Disposición Transitoria Segunda, y el tercero, que previsiblemente podría comenzar en 1991, según los procedimientos fijados en el articulado de la Ley Reguladora.

No resulta ocioso resaltar aquí, por el especial momento en que nos encontramos al ser el último año de vigencia de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, que si consideramos su clásico punto inicial en 1845 con la Reforma Tributaria de Mon y Santillán y la creación de la *Contribución sobre bienes inmuebles, cultivos y ganadería*, no fue hasta casi finales del siglo XIX, mediante la Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893 cuando, y a efectos de reparto y recaudación, se realiza la separación en dos figuras distintas, de las Contribuciones de Rústica de la de Urbana, que hasta entonces figuraban como un único impuesto. Y así llegamos al momento actual cuando, casi un siglo después y me-

dante la Ley de la que nos ocupamos, se vuelven a refundir en el impuesto sobre Bienes Inmuebles las citadas contribuciones.

### Artículo 66

Ya desde un principio se debe destacar el profundo cambio que se establece en la Ley al pasar de un impuesto de producto, que grava los rendimientos de los cultivos o aprovechamientos y de la ganadería, a otro, que gravará el valor de los bienes. En efecto, el artículo 66 define:

1. *La base imponible de este impuesto estará constituida por el valor de los bienes inmuebles.*

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

Figura 2 La autonomía financiera de las Entidades Locales dependerá del uso que hagan de sus propios recursos



Es decir, que con absoluta claridad queda definida la magnitud a gravar o base imponible como el valor del bien, que a su vez se deberá fijar tomando como referencia y sin excederlo, el valor de mercado del mismo. Obviamente, existe un mandato de acercamiento de bases imponibles o valores catastrales a los reales de mercado, con la implícita importancia añadida de posibilitar la utilización de estos valores catastrales para otras muchas finalidades, distintas de las del propio impuesto en cuyo marco son calculados.

### Artículo 68

Más adelante, en el Artículo 68, se define lo que se debe entender por valor catastral y se fijan los posibles criterios generales para su determinación, de la forma literal siguiente:

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

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

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

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

*En todo caso, se tendrá en cuenta la aplicación o utilización de medios de producción normales que conduzcan al mayor aprovechamiento, pero*

*no la hipotética aplicación de medios extraordinarios.*

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

Para el cálculo del valor de las construcciones rústicas del artículo anterior, y en la medida que lo permita la naturaleza de los mismos, se remite al artículo 67.3, que dice:

*Para calcular el valor de las construcciones se tendrá en cuenta, además de las condiciones urbanístico-edificatorias, su carácter histórico-artístico, su uso o destino, la calidad y la antigüedad de las mismas y cualquier otro factor que pueda incidir en el mismo.*

De un ligero análisis del contenido del artículo 68 transcrito se deduce, en primer lugar, la necesidad – y por qué no decirlo— la indudable dificultad de ligar muchas veces el valor de los bienes de naturaleza rústica a las rentas reales o potenciales de los mismos; dificultad que surge, entre otras causas, por la rápida evolución de los valores de mercado, con marcado carácter especulativo en el momento presente, y que indudablemente de cierta forma ya recoge el legislador en el último párrafo del artículo comentado, cuando abre la posibilidad de calcular el valor catastral de los bienes atendiendo al conjunto de factores técnico-agrarios y económicos y otras circunstancias que les afecten.

Es de señalar, asimismo, la importancia que tendrá a los efectos de determinación de los valores catastrales, la fijación del tipo de interés de capitalización de las rentas que reglamentariamente se establezca.

La fijación de los valores catastrales a realizar con arreglo a los criterios de valoración expuestos en el artículo comentado, exigirá evidentemente un cuidadoso desarrollo

normativo, ya iniciado a lo largo de 1989, y respecto al cual ya el artículo 70.3 de la Ley dispone que se elaborarán las correspondientes Ponencias de valores en las que se recogerán los criterios, tablas de valoración y demás elementos precisos para llevar a cabo la fijación de los valores catastrales.

En relación con estas Ponencias o Propuestas de valores, se señala, asimismo, que deberán ajustarse a las directrices que se establezcan para la coordinación nacional de valores, debiendo ser publicadas por edictos dentro del primer semestre del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto los valores catastrales resultantes de las mismas, que a su vez deberán ser notificados individualmente a cada sujeto pasivo antes de finalizar el año en que dichos valores entren en vigor.

Respecto a la expresada coordinación de valores, cabe al menos citar aquí, aún cuando sólo lo sea a título indicativo, la Orden Ministerial de 21 de septiembre de 1988 (B.O.E. de 1 de octubre) que modifica y desarrolla la estructura de las Juntas Técnicas Territoriales y de las Comisiones Superiores de Coordinación Inmobiliaria, y que establece que dicha coordinación de valores corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos, siendo las Juntas Técnicas Territoriales, con idéntico ámbito territorial que las Delegaciones de Hacienda Especiales, los órganos competentes para llevar a cabo la coordinación de valores en su demarcación correspondiente, en colaboración y según directrices emanadas de la Comisión Superior de Coordinación, según procedimientos detallados en la mencionada Orden.

### Cambios en la base imponible

El cambio profundo, y nos referimos ahora sólo a su aspecto cuantitativo, que experimenta en la Ley la base imponible sobre la que se tendrá



*Figura 3 El valor catastral de los Bienes de naturaleza Rústica estará integrado por el valor del terreno y el de las construcciones*

que aplicar el tipo de gravamen para obtener la cuota, y ello en el sentido de considerable elevación al referenciarla con el valor de mercado, hace que el legislador modifique en sentido contrario los tipos de gravámenes actualmente vigentes para la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Así, y en el artículo 73, determina que el tipo general de gravamen para los bienes inmuebles de naturaleza rústica será del 0,3 por 100, cuando en el momento presente el equivalente es del 10 por 100, possibilitando en los apartados siguientes del mismo artículo, diversos incrementos en función, fundamentalmente, de la población de derecho del municipio respectivo y de que el

porcentaje de terrenos de naturaleza rústica sea o no superior al 80 por 100 del total del término, aparte de otros posibles incrementos adicionales y voluntarios por determinados servicios que se presten (capitalidad, etc.).

#### **Tipos de gravámenes**

A modo de resumen, se exponen en los Cuadros 1 y 2 las más frecuen-

tes posibilidades de opción por los Ayuntamientos del tipo de gravamen, antes y después de la aplicación del nuevo impuesto y prescindiendo, por aplicarse sólo en casos muy puntuales, de los incrementos últimamente citados de capitalidad, etc., que no obstante se consideran en la última posibilidad estudiada.

De la comparación de ambos cuadros, y sin entrar a estudiar casos concretos de diferentes cultivos y posibles nuevos valores catastrales, se puede ya fácilmente colegir lo extremadamente cuidadoso que se habrá de ser tanto en la fijación del posible tipo por los respectivos Ayuntamientos como en la determinación de dichos valores catastrales.

CUADRO 1 Posibles tipos de gravámenes aplicados sobre la base liquidable en la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria de 1989

Características del municipio	Tipo de gravamen (%)	Recargos (%)	Total (%)
De forma general .....	10	10	20
5.000 habitantes o menos y 80% o menos de superficie rústica ..	15	10	25
5.000 habitantes o menos y más del 80% de superficie rústica ....	20	10	30
De 5.001 a 20.000 habitantes y 80% o menos de superficie rústica .....	16	10	26
De 5.001 a 20.000 habitantes y más del 80% de superficie rústica .....	21	10	31
De 20.001 a 50.000 habitantes y 80% o menos de superficie rústica .....	17	10	27
De 20.001 a 50.000 habitantes y más del 80% de superficie rústica .....	22	10	32
De 50.001 a 100.000 habitantes y 80% o menos de superficie rústica .....	18,5	10	28,5
De 50.001 a 100.000 habitantes y más del 80% de superficie rústica .....	23,5	10	33,5
Más de 100.000 habitantes y 80% o menos de superficie rústica .....	20	10	30
Más de 100.000 habitantes y más del 80% de superficie rústica .....	25	10	35
Con todos los incrementos posibles .....	28	10	38

CUADRO 2 Posibles tipos de gravámenes a aplicar sobre bases imponibles o valores catastrales en 1990

Características del municipio	Tipo de gravamen (%)
De forma general .....	0,30
5.000 habitantes o menos y 80% o menos de superficie rústica ..	0,65
5.000 habitantes o menos y más del 80% de superficie rústica ....	0,80
De 5.001 a 20.000 habitantes y 80% o menos de superficie rústica .....	0,75
De 5.001 a 20.000 habitantes y más del 80% de superficie rústica .....	0,90
De 20.001 a 50.000 habitantes y 80% o menos de superficie rústica .....	0,80
De 20.001 a 50.000 habitantes y más del 80% de superficie rústica .....	0,95
De 50.001 a 100.000 habitantes y 80% o menos de superficie rústica .....	0,85
De 50.001 a 100.000 habitantes y más del 80% de superficie rústica .....	1,00
Más de 100.000 habitantes y 80% o menos de superficie rústica .....	0,90
Más de 100.000 habitantes y más del 80% de superficie rústica .....	1,05
Con todos los incrementos posibles .....	1,22

Merece la pena en este punto hacer algunas consideraciones sobre la aplicación para el venidero año 1990 de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley y el cálculo de los valores catastrales, de los bienes inmuebles de naturaleza rústica, en la forma allí marcada en base a capitalizar al 3 por 100 las bases liquidables vigentes al 1 de enero de dicho año, y las posibles consecuencias de esta aplicación.

Con facilidad se deduce de unos primeros cálculos previos efectuados para distintos cultivos, y aplicando los tipos de gravámenes enumerados en los cuadros anteriores a las bases liquidables medias por una parte, o a los valores catastrales obtenidos capitalizando los mismos al 3 por 100 por otra, que la posible recaudación, para análogas opciones municipales, podría sufrir un importante descenso del orden del 50 por 100, y ello debido principalmente a dos causas:

1) la supresión de los recargos municipales.

2) el capitalizarse bases liquidables, en lugar de imponible, para la obtención de los valores catastrales

en este que podríamos llamar periodo transitorio. Para evitar estos previsibles efectos negativos no deseados por los municipios, deberían éstos en este periodo fijar el tipo de gravamen máximo que la Ley permite, según sus características y que aparezcan relacionadas en el Cuadro 2.

### Exenciones

Otro punto de la Ley que reclama un comentario, aunque sea breve, es el de las exenciones, y que desarrolla en su artículo 64. Ya de forma general, podemos afirmar que se reserva una clara decisión de reducción de su número en cuanto a las anteriormente existentes, mientras que ciñéndonos a los bienes inmuebles de naturaleza rústica cabe, tras hacer una referencia somera a la exención aplicada a los montes, que precisaría quizá de alguna aclaración conceptual, detenernos en la exención de carácter objetivo reconocida en el apartado K de dicho artículo y que de forma literal dice que *gozarán de exención los bienes (...) de naturaleza*

*rústica, cuando para cada sujeto pasivo la base imponible correspondiente a la totalidad de sus bienes rústicos sitos en el municipio sea inferior a 100.000 pesetas. Estos límites podrán ser actualizados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año.*

Pueden ser evidentemente muy importantes las consecuencias de esta exención, si comparamos que el actual límite de 12.000 pesetas de la base imponible hace que de los algo más de 7 millones de titulares catastrales existentes, un número superior a los 6 millones esté exento, y que en el citado límite de 100.000 pesetas sobre el nuevo concepto de base imponible, es previsible que disminuya considerablemente el mencionado número de exentos, con los consiguientes efectos positivos desde el punto de vista recaudatorio para los Ayuntamientos correspondientes, corrigiendo por otra parte la desproporción existente entre contribuyentes y exentos en aras del justo reparto de la carga contributiva por todos deseado.

### Periodicidad de la revisión

Y como último punto a comentar someramente, trataremos el de la periodicidad con que los valores catastrales, una vez fijados según lo dispuesto en la Ley y en la posterior normativa que la desarrolla, podrán ser sometidos a revisión. En este punto el artículo 70-6 y de forma general dispone que *deberán ser revisados cada ocho años.*

Evidentemente, se trata de un periodo muy dilatado y sin duda fijado con suficiente amplitud para épocas de estabilidad de valores o ralentizada movilidad de la cuantía de éstos, por lo que en previsión sin duda de épocas caracterizadas, como la actual, por gran actividad y especulación del mercado de bienes inmobiliarios, se señala en el artículo siguiente:

*Los valores catastrales se modificarán, de oficio o a instancia de la Entidad Local correspondiente, cuando el planeamiento urbanístico*

Figura 4 Los valores catastrales deberán ser revisados cada ocho años



y otras circunstancias pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre aquéllos y los valores de mercado de los bienes inmuebles situados en el término municipal o en alguna o varias zonas del mismo.

Se indica, asimismo, en la Ley que esta modificación exigirá la elaboración y tramitación de nuevas Propuestas o Ponencias de valores,

dejando abierta igualmente la posibilidad de actualizar los valores de ser preciso y de forma general, mediante la aplicación de coeficientes aprobados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

A modo de resumen se puede concluir resaltando nuevamente el muy importante cambio que supone el gravar el valor de los bienes inmuebles de naturaleza rústica en lu-

gar de sus rendimientos, así como la determinación del valor catastral con referencia al valor de mercado, que posibilitaría netamente su útil aplicación para usos tan dispares como el impuesto de transmisiones y sucesiones, expropiaciones, patrimonio, etc., y como una muestra más de ese carácter abierto y multifuncional que se pretende conseguir para nuestros catastros.

*Figura 5 Los valores catastrales se modificarán cuando el planeamiento urbanístico y otras circunstancias pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre aquéllos y los valores de mercado de los Bienes Inmuebles situados en el término municipal*

