

Catastro, valor catastral y tributación inmobiliaria

EL Centro de Gestión Catastral tiene unos objetivos determinados políticamente y éstos, a su vez, forman parte de una política general del Ministerio que hay que valorar en toda su globalidad para poder conocer cuál es la incidencia que tienen las tareas que competen al Organismo dentro de este contexto general. La organización de los Catastros se consolida como tal. No es una casualidad que sea así, porque cuando se elaboró la Ley de Haciendas Locales, uno de los elementos que constituyeron para nosotros un reto frente a la Administración Local fue el de asumir plenamente la responsabilidad catastral. Bajo unas denominaciones diferentes —al principio el Catastro fue una Jefatura de Sección, después una Subdirección, luego un Organismo creado para implantar el IVA—, el Centro nunca satisfizo las exigencias de los Ayuntamientos y la carencia de las condiciones que han de concurrir en un Catastro moderno tuvo consecuencias negativas para el conjunto de las figuras tributarias del sistema. A partir de la Ley Reguladora, fue asumida con todas sus consecuencias la

responsabilidad de la gestión catastral, aunque políticamente no fuera fácil.

En estos momentos, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, responsable del Catastro, ha pasado a ser un órgano pujante, con una profunda dinámica organizativa y una expansión funcional que, naturalmente, le convierte en el centro de atención de otros organismos, o de otros objetivos políticos, que presupuestariamente han estado menos dotados en estos

últimos años. Se sabe que los Catastros son un objetivo político fundamental de este Gobierno, porque, insisto, es una responsabilidad contratada frente a la Administración Local y porque este inventario de bienes, esta identificación de sus titulares, esta caracterización física de dichos bienes y esta asignación de un valor económico a efectos tributarios, es una pieza clave de la construcción de un sistema fiscal moderno, y aún más que esto, es una pieza clave para

Se recoge en estas páginas un resumen de la intervención del Excmo. Sr. D. José Borrell Fontelles, Secretario de Estado de Hacienda y Presidente del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, en las Jornadas de Trabajo de las Gerencias Territoriales celebradas en Cádiz en junio de 1990.

Se trata de una reflexión certera y objetiva acerca de las directrices a las que debe adecuarse la actuación administrativa en relación con los Catastros Inmobiliarios, articuladas en el contexto de los objetivos políticos del Gobierno en materia fiscal y tributaria.

poder hacer cualquier política pública en los ámbitos del urbanismo o del desarrollo económico, tanto en los espacios rurales como urbanos.

El Catastro, obviamente, es la antesala de la tributación, que afecta no solamente al recibo de la Contribución Territorial (IBI en la actualidad), sino a otras muchas más figuras tributarias, pero debe ser un instrumento privilegiado de acción política para saber cómo están configurados nuestros tejidos urbanos y rurales. Ese esfuerzo hay que mantenerlo. Hay que insistir en que el Catastro es un bien público puesto a disposición de todas las Administraciones para fines diversos, y puesto, también, a disposición de los administrados para diferentes fines de utilidad pública, en unos casos, y de utilidad privada, en otros. Es un bien público del que no puede prescindir un país que pretende alcanzar unas cotas de modernidad en todos los aspectos, como está pretendiendo España hoy.

El Catastro como instrumento tributario

Siendo esto cierto, no lo es menos que, con todo, el Catastro, el valor catastral en concreto, sigue teniendo una fundamental relevancia en su consideración de instrumento tributario. Se han consumido muchas horas discutiendo de qué forma la imposición personal en España podía modernizarse, hacerse socialmente más aceptable, más eficiente, menos gravosa para los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias, más general, más neutral, más exigente para todos los



El Catastro es una pieza clave para poder hacer cualquier política en los ámbitos del urbanismo o del desarrollo económico, tanto en los espacios rurales como urbanos. (Oleo de Roca D. Acosta.)

ciudadanos en general. Uno de los aspectos claves de estas discusiones y debates ha sido la valoración de los bienes inmuebles y la conexión que a través de este valor se establece entre las distintas figuras tributarias del sistema. Podemos confiar en el valor catastral como un elemento de relevancia, sintético y sistemático, para el conjunto de los impuestos; no pretendemos ir a un valor único para todos ellos, pero sí nos gustaría tener un valor de referencia básico que sirviese de guía al conjunto de los distintos valores que podemos utilizar en las diversas figuras tributarias, y las normas que se están diseñando en este momento apuestan decididamente por el valor catastral, tanto en materia rústica como en urbana.

Nuestro *Impuesto sobre el Patrimonio*, por ejemplo, tiene unas tarifas que nada tienen que envidiar a los impuestos más progresivos

de Europa; por tanto, a nivel de norma, nuestra imposición patrimonial no necesita hacerse más progresiva o más exigente. ¿Dónde está el fallo? El fallo está en la valoración de los bienes, en las bases imponibles. La imposición patrimonial española está claramente por debajo de la media de los países europeos o del conjunto de la OCDE. El problema no es de norma tributaria, sino de capacidad administrativa para tener identificados los bienes y tener actualizado un valor de referencia que permita distribuir la carga tributaria de acuerdo con un indicador uniformemente establecido de capacidad.

Cuando se debate con expertos la política fiscal en materia de vivienda, y se recuerda la aparición de cinco millones de unidades urbanas en los últimos años, siempre puede presentarse la oportunidad de hacer una observación irónica en el

sentido de que la Administración tiene muchas cosas que reprocharse si no ha sido capaz, desde la implantación de un Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio, hace ya más de diez años, de tener algo tan imprescindible para aplicar esta figura tributaria, como un inventario de los bienes objeto de gravamen. Hay mucha razón en tal afirmación. Es evidente que en España siempre hacemos las normas y luego la intendencia no sigue, y consiguientemente, las normas se desvirtúan, perdiendo legitimidad. Cuando los legisladores en 1978 establecieron el valor catastral como referencia de la imposición patrimonial, seguramente pensaban en que las Administraciones Públicas españolas no iban a tardar más de doce años en tener un Catastro puesto al día. Sin embargo, por muchas razones y porque se han hecho muchas otras cosas, solamente ahora estamos en el camino

de conseguir dar sentido y contenido a estas normas. Ahora estamos decididamente en ello, y por tanto, el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre la Renta están siendo diseñados dando al valor catastral un lugar preeminente. De una forma prudente, ya que ahora no podemos tampoco apostar por que el valor catastral mañana será un valor permanentemente puesto en el 70 u 80 por 100 del valor de mercado y que seguirá todas sus fluctuaciones, tanto en el campo rústico como en el urbano. Lo que sí hay que hacer ahora es que la norma potencie el Catastro; potencie la necesidad de contar con un Catastro puesto al día.

Por lo que se refiere al *Impuesto sobre la Renta*, es preciso modificar radicalmente el sistema de estimación objetiva singular. No podemos seguir utilizando la cifra de ventas como indicador de capacidad económica

dentro de este microcosmos económico que es España. Es materialmente imposible pretender conocer cuáles son las cifras de ventas de los agricultores españoles. Hay que pasar a un sistema de estimación basado en un conjunto de parámetros físicos que midan la rentabilidad potencial de la actividad económica objeto de gravamen. Hay que pasar a un sistema indiciario que no repose únicamente sobre aquella magnitud que es difícil de medir, como son las ventas. Para eso, el Catastro tiene que jugar en el campo de la tributación agrícola un papel fundamental. Por una parte, en cuanto a la imposición municipal sobre bienes, y por otra, y en esto quiero especialmente insistir, como elemento indiciario de la tributación en la propia renta de aquellas actividades económicas que, como la agricultura, son de muy difícil control. Por tanto, allí el valor catastral en materia de rústica jugará un papel —al menos estamos apostando por él— determinante, aunque somos conscientes de las dificultades que va a te-

ner el establecimiento de un Catastro Rústico de valor. Pero si no somos capaces de hacerlo, no seremos capaces de gravar las rentas agrícolas, como tampoco lo seremos de gravar otras rentas, si no estamos en condiciones técnicas de identificarlas. Por otra parte, hemos detectado otra situación por la cual muchos contribuyentes poseedores de importantes bienes patrimoniales rústicos inexplorados o con muy baja rentabilidad no obtienen rentas, y al no obtenerlas escapan sistemáticamente a la tributación por renta y por patrimonio, puesto que el límite conjunto que regula el funcionamiento de ambos impuestos hace que, al ser cero el setenta por ciento de cero, la tributación patrimonial se anule porque la renta es prácticamente nula, y lo es porque la explotación se realiza voluntariamente a unos niveles muy bajos con respecto a lo que es el potencial productivo de estos bienes rústicos. La solución de esta situación solamente puede hacerse a partir de un Catastro Rústico de valor que refleje la poten-

cialidad productiva de los bienes de naturaleza agrícola. Con ello, las normas apuestan claramente porque este país disponga de un inventario de bienes físicos que identifique nuestro campo desde el punto de vista económico, y a través de él, incluso, desde el punto de vista sociológico, ya que va a ser difícil que España pueda aprovechar adecuadamente todas las ayudas agrícolas de las políticas comunitarias si no somos capaces de identificarnos frente a Bruselas con un conocimiento exhaustivo de nuestra realidad agrícola.

Siguiendo con el Impuesto sobre la Renta, también el valor catastral tendrá un impacto determinante, en particular, en lo que se refiere a la tributación de empresarios y profesionales, para que no sea el valor histórico, sino el valor catastral, el que defina el papel que juegan los bienes inmuebles en la determinación del rendimiento gravable.

El valor catastral puede ser también una pieza clave en un conjunto de impuestos

para los que no es de aplicación hoy en día, pero para los que nos consta que sistemáticamente las Administraciones tributarias encargadas de la gestión de estos impuestos lo utilizan, es decir, las *transmisiones patrimoniales*.

La dispersión de centros gestores en materia tributaria ha conducido al Ministerio a una profunda reflexión acerca de la posibilidad de mantener políticas tributarias basadas en valores verificados, transmisión a transmisión, o si no es mejor adoptar un valor catastral como elemento de uniformación de la gestión tributaria de las distintas Administraciones. Si es cierto que éstas utilizan el valor catastral como elemento de referencia y que no todas ellas utilizan análogo criterio a la hora de verificar los valores reales de las transmisiones. El Ministerio está sopesando la conveniencia de que el valor catastral sea, quizá también a nivel de norma, un elemento de referencia para una tributación cuyos tipos son seguramente elevados para gravar una transmisión, si se grava realmente el valor de la transmisión y donde, posiblemente, podríamos efectuar un *trade off* positivo entre valoración de los bienes y tipo de gravamen. Esta reflexión no ha llegado todavía a su extremo final, pero dependerá de que seamos capaces de suministrar a las Administraciones Autónomas un inventario con unos valores más cercanos al mercado que los de ahora y sistemáticamente establecidos. Con ello, el impuesto seguramente ganaría generalidad, la recaudación aumentaría y no tendríamos que soportar las distorsiones que se pueden producir



La carencia de las condiciones que han de concurrir en un Catastro moderno tuvo consecuencias negativas para el conjunto de las figuras tributarias del sistema. (Oficina de principios de siglo en Barcelona.)

entre una Comunidad y otra, en función –repito– de un mayor o menor rigor en la gestión del impuesto y una valoración, más o menos exigente, de los valores reales de las transmisiones. No haremos ninguna modificación normativa hasta que no veamos claro por dónde realmente puede ir nuestro Catastro; cuál es nuestra capacidad técnica y la capacidad social para aceptar unos valores, que siempre llevan consigo la carga de un incremento de la tributación sistemático y no corregido a través de medidas normativas; y finalmente, hasta que no veamos si somos capaces entre todos de hacer realidad lo que establece la Ley de Haciendas Locales, cuando dice que el valor catastral debe ser un indicativo próximo al mercado.

El valor de mercado, referencia del valor catastral

Llegados a este punto, parece que es el momento de reflexionar acerca de cuáles son las actuaciones que se han emprendido en orden a cumplimentar este mandato legal, y cuál es, también, la incidencia de estas actuaciones en la tributación local, particularmente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Una vez finalizada la primera revisión –ésta ya se está acabando– se ha planteado la imprescindible urgencia, más que la conveniencia, de conseguir que los valores catastrales estén, como dice la Ley, cerca de los valores de mercado. La convulsión que han sufrido los precios de los bienes urbanos en nuestro país, especialmente en las grandes conurbaciones, hace que la

Es preciso un Catastro Rústico de valor que refleje la potencialidad productiva de los bienes de naturaleza agrícola.

primera revisión haya quedado claramente obsoleta. No me preocuparía que así fuera, si esta obsolescencia se hubiera producido de una forma organizada y la desviación con respecto a los valores del mercado se hubiera producido de una forma estrictamente proporcional, de manera que no hubiese una diferencia heterogénea entre valor catastral y valor de mercado de referencia. Si todo el mundo estuviera a X por 100 del valor de mercado no tendría una grave preocupación, desde el punto de vista del reparto justo de la carga tributaria. Podríamos jugar con los tipos o decir a los Ayuntamientos que lo hagan ellos para obtener la recaudación necesaria sin repartirla mal entre sus vecinos. Seguiríamos teniendo un problema de tributación en patrimonio, pero el problema no sería tan grave como lo es actualmente. Porque lo que ha ocurrido es que hay unas diferencias distorsionadas por niveles de renta, por zonas geográficas, por ámbitos urbanos dentro de las ciudades, que hacen que la carga tributaria se reparta mal.

La segunda revisión tendrá que ir acompañada de un esfuerzo de explicación importante. Explicar a los ciudadanos que una cosa es el valor catastral y otra la carga tributaria, no será fácil. Hay que intentar disociar la fijación del valor catastral con las responsabilidades municipales. Habrá que in-



tentar que los municipios sean perfectamente conscientes de la posibilidad que tienen de mover los tipos para adaptarse a la variación de valores de los bienes inmuebles. Podemos jugar con el Impuesto sobre la Renta para que la imputación de una renta a partir del valor catastral no signifique un incremento de bases imponibles, ya que existe el parámetro numérico de imputación, que puede ser graduado. Hay que llevar a la conciencia de los responsables hacendísticos municipales que esa renta imputada del inmueble, determinada a partir del valor catastral,

puede ser gravada por el municipio, a un tipo constante a través del IBI, o por el Estado, a un tipo progresivo, a través de su incorporación a la base imponible de renta, y que aquella parte que no es gravada por el Ayuntamiento a un tipo proporcional, lo será por el Estado a un tipo progresivo.

Por tanto, es más beneficioso establecer una carga tributaria municipal que no dejar que lo haga el Estado, ya que el gravamen es mucho mayor a través de un Impuesto sobre la Renta. De igual modo, como no será fácil llevar a los Ayuntamientos por el doloroso ca-

mino de conseguir directamente recursos financieros propios, tendremos que modificar los criterios de reparto del Fondo de Cooperación Municipal, para primar, en mayor medida de lo que lo hacemos ahora, la política activa que los municipios hagan a la hora de repartir los fondos estatales. Existe un término en la Ley de Presupuestos, que recoge el reparto del Fondo de Cooperación Municipal, que prima el uso que hacen los Ayuntamientos de la capacidad de gravar en mayor o menor cuantía sus bases imponibles. Este término pesa poco en el reparto, no afecta a Madrid ni a Barcelona, y, seguramente, los Ayuntamientos están demasiado poco incentivados para utilizar activamente sus políticas tributarias. Modificaremos esta legislación para que la revisión de valores catastrales pueda permitir a los Ayuntamientos una política activa y que ésta, para quien la haga, se vea recompensada o potenciada por un efecto multiplicador, al permitirles acceder en mayor cuantía al reparto de fondos del Estado.

Ley de Ordenación del Catastro

Para terminar con esta panorámica general, es preciso hacer una alusión a un instrumento normativo que está llevado a recoger y encauzar las consideraciones que hemos comentado. Se trata de la anunciada Ley del Catastro, que ya ha sido presentada en sociedad, y que, en plazo más breve que largo, se presentará al Consejo de Ministros bajo la forma de texto articulado. Creo que hemos superado las di-

ficultades de comprensión del objetivo de esta Ley con respecto al Ministerio de Justicia y a otros órganos o Instituciones Públicas o parapúblicas que hayan podido sentirse afectados por la expansión catastral. Me estoy refiriendo, en concreto, a los Registros de la Propiedad. En la actualidad nuestra política es de colaboración con el Registro. Hoy por hoy, el Registro tiene una función y el Catastro tiene otra, y ambos deben apoyarse mutuamente. Nuestro mejor apoyo y colaboración con el Registro es ser capaces de identificar físicamente los bienes para dejar de hablar de los lindes y linderos más propios de una descripción medieval o de un romance épico, que de una sociedad mo-

derna que ha descubierto qué son las coordenadas geográficas y cuestiones aún más complejas.

Hemos de implantar, por lo tanto, las cédulas de identificación catastral, teniendo cuidado de que después del NIF no vengan otras siglas similares a generar una tensión excesiva en la sociedad, pero sí habrá que decir claramente que los bienes hay que identificarlos y que deben tener, como las mercancías y las personas, unos elementos de referencia imprescindibles. Solamente si somos capaces de hacer eso, habremos aportado una ayuda decisiva a nuestro mundo económico rural, a la transmisión de los bienes y a la clarificación del dominio.

Reflexiones finales

Este es el panorama actual en el que se están moviendo las líneas de reflexión acerca del Catastro, los valores catastrales y la imposición personal sobre la renta, el patrimonio y las transmisiones de bienes. Este es el contexto general a que me refería al principio, contexto en el que deben moverse las decisiones que competen a la gestión catastral. No podemos repetir otra vez el error de 1978 y quedarnos dependientes de un sistema de valoración que hasta ahora, o hasta fechas bien recientes, no cumplió con sus fines, porque no se pusieron los medios o porque faltó la voluntad política



Hay que decir claramente que los bienes deben tener, como las mercancías y las personas, unos elementos de referencia imprescindibles.
(Oleo de Garayo.)



El Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria tiene en sus manos la responsabilidad de determinar a ciencia cierta si es técnicamente posible disponer en este país de un sistema de valoración eficaz. (Edificio SEAT. Barcelona. 1958.)

para ello. Quiero acabar diciendo que, ciertamente, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria tiene en sus manos la responsabilidad de administrar bien estos recursos, por supuesto, pero también la de determinar a ciencia cierta si en este país es posible técnicamente llevar a la práctica la ambición de disponer de un instrumento de este tipo. Tenemos que ver si entre todos somos capaces de llevar a la conciencia de los responsables municipales y de los ciudadanos administrados, que el Minis-

terio de Hacienda determina el valor de los bienes inmuebles y que, sobre esa base imponible, se fijan políticas de gasto en ese contrato entre administrado y administrador, lo que implica pedir una carga tributaria a cambio de suministrar unos servicios públicos en contrapartida. Esto forma parte básica de la cultura fiscal de este país, donde parece que los impuestos sean la maldición bíblica y el gasto público un regalo de los dioses. Hemos de hacer entre todos un esfuerzo para convencer a nuestros conciudadanos de

que el ingreso público solamente queda justificado por el gasto público y que esto es mucho más cierto a nivel municipal que al de cualquier otra Administración, porque este contrato político es mucho más perceptivo; que nuestra obligación y responsabilidad es establecer indicadores de reparto de carga tributaria, correspondiendo a otros determinar el volumen de esta carga tributaria, en función de lo que quieren ofrecer como contrapartida política a través de la gestión de los recursos que así obtienen. Comprue-

bo con envidia que esta realidad es mucho más aceptada en países como Francia, donde la distinción de responsabilidades está mucho más clara y donde la Institución catastral lleva mucho más tiempo anclada en los hábitos, costumbres y prácticas administrativas. Pero si seguimos avanzando a la velocidad que se ha avanzado en los tres últimos años, posiblemente podamos recuperar el tiempo perdido, dotando a nuestro país de este bien público capaz de dar coherencia y unidad al conjunto del sistema tributario.