

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN CATASTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES

La gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), dada su incidencia en las economías familiares, ha motivado que los ciudadanos, año tras año, planteen distintas quejas a la consideración del Ararteko. Este impuesto, como su nombre indica, grava el valor de los bienes inmuebles, ya sean estos de naturaleza rústica o urbana.

Las cuestiones que en relación con la gestión y exacción del IBI se han planteado ante esta institución han sido muy variadas: las bonificaciones aplicables a las viviendas de protección oficial, el tipo de gravamen que aprueban los ayuntamientos, etc. Sin embargo, la mayor parte de las reclamaciones han versado sobre la gestión catastral del impuesto y, en especial, sobre la determinación de la valoración catastral de los inmuebles.

A. La gestión catastral del IBI

En la gestión del IBI, aun cuando se trata de un tributo local, intervienen dos administraciones, las diputaciones forales y los ayuntamientos. Ello permite diferenciar dos tipos de gestión: la gestión catastral, encomendada a las diputaciones forales y la gestión tributaria del IBI, que corresponde a los ayuntamientos. Sin embargo, todo ello con importantes excepciones, ya que en bastantes ocasiones los municipios delegan en las diputaciones forales la gestión tributaria del IBI y en otras, como es el caso de Basauri, la entidad local ha asumido la gestión catastral del IBI.

La gestión catastral viene constituida por un conjunto de procedimientos destinados a la delimitación del suelo de naturaleza urbana, a la elaboración y aprobación de las ponencias de valores, a la fijación, revisión, modificación y actualización de los valores catastrales y a la elaboración del padrón del impuesto para cada municipio.

En relación con esta fase, en algunas quejas los ciudadanos muestran su desconcierto porque varios años después de haber transmitido un inmueble, continúan recibiendo en sus domicilios los recibos del IBI relativos al bien vendido, a pesar de que habían escriturado la transmisión del inmueble, habían satisfecho sus obligaciones tributarias ante la Hacienda Foral y habían solicitado la modificación de la titularidad del bien en el Servicio de Catastro. En otras ocasiones, el titular del inmueble que consta en el catastro inmobiliario ni siquiera ha tenido relación alguna con la finca cuya titularidad se le imputa. Pero, quizás, el origen de la mayoría de las reclamaciones se halla en la diferente valoración de inmuebles similares dentro de una misma comunidad de propietarios, bien porque los datos sobre los coeficientes de participación de los inmuebles o su superficie se encuentran intercambiados entre los distintos inmuebles desde la inscripción del edificio en el catastro, bien porque a raíz de una revisión catastral se alteran los datos de los inmuebles que conforman la comunidad.

Esta institución ha constatado que lo que subyace, fundamentalmente, en estos expedientes no es el descontento ante un posible error en los datos que obran en los catastros inmobiliarios urbano y rústico, sino el malestar de las personas que reclaman por el tiempo que ha de transcurrir para que se corrija ese error. Junto a esto, las personas que plantean una queja ante el Ararteko nos trasladan su malestar porque sus

reclamaciones se desestiman sin incorporar al acuerdo un mínimo motivo que les permita rebatir el contenido de la decisión adoptada. En este sentido, es una práctica muy extendida acudir a comunicaciones tipo en las que, tras una consignación de los datos que obran en el catastro inmobiliario correspondiente sobre el valor y la ubicación de la finca, se emplea una fórmula genérica con la que se concluye que, efectuado el análisis de los antecedentes y de los datos aportados, no se desprende que proceda rectificar el catastro. Esta respuesta, como es natural, no satisface al ciudadano, que continúa siendo testigo de que su vecino paga menos, a pesar de que es titular de una vivienda similar a la suya en superficie y características, y que, además, sigue sin saber por qué razón su vivienda tiene asignado el valor que se indica en el acuerdo que resuelve su reclamación.

En la relación mantenida con los respectivos servicios de catastro y valoración, comprobamos que los acuerdos que adoptan estos servicios están avalados por informes técnicos elaborados por el catastro inmobiliario afectado. No obstante, estos informes no se facilitan al ciudadano. Como hemos indicado, si el ciudadano ignora cuál es el procedimiento seguido para valorar el inmueble o los criterios de valor utilizados, difícilmente va a poder impugnar su contenido y, en consecuencia, su derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra enormemente debilitado.

Asimismo, hemos de dejar constancia de que las tres diputaciones forales han acudido en mayor o menor medida a la fórmula de la gestión indirecta para acometer las labores de mantenimiento y actualización de los datos de los catastros inmobiliarios rústico y urbano. Así, se ha contratado con empresas el mantenimiento total o parcial de los catastros. Esta situación ha propiciado que la resolución de algunas reclamaciones se dilate en el tiempo, debido a que no se podía dar respuesta a la reclamación hasta que la empresa contratada verificase los datos del sector o de la población en la que se encontraba la vivienda de los reclamantes. Estas comprobaciones en algún territorio histórico todavía no han concluido, y la resolución de las reclamaciones de los ciudadanos está supeditada a ellas.

B. Disfunciones en el proceso de valoración catastral de los inmuebles

Como hemos indicado, el valor catastral de un inmueble constituye la base imponible del IBI. De ahí la trascendencia que tiene el valor que asignen las diputaciones a los bienes inmuebles, pues sobre el valor catastral los ayuntamientos van a aplicar el tipo de gravamen aprobado en el municipio y, por tanto, se va a deducir la cuota tributaria que ha de abonar el ciudadano.

Las normas básicas que regulan el IBI en cada uno de los territorios históricos (la Norma Foral 9/1989, de 30 de junio, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en Bizkaia; la Norma Foral 12/1989, de 5 de julio, en Gipuzkoa; y la Norma Foral 42/1989, de 19 de julio, en Álava) establecen que la valoración catastral de los bienes se fijará tomando como referencia el valor de mercado de los propios bienes. Esto es, el valor de mercado actúa, según han confirmado algunos pronunciamientos judiciales, como límite máximo de la valoración (Sentencia de 3 de junio de 1998 del TSJ de Cataluña y Sentencia de 29 de enero de 1999 del TSJ de Galicia).

No obstante, a pesar de que las tres normas forales concretan los principios que deben tenerse en cuenta a la hora de determinar la valoración catastral de los inmuebles,

pueden surgir y, de hecho, surgen agravios comparativos en la valoración de los inmuebles, que han sido planteados ante el Ararteko por los ciudadanos.

Las normas básicas del IBI señalan que el valor del inmueble siempre estará constituido por el valor del terreno y el de la construcción o construcciones levantadas sobre él, en el caso de que éstas existan.

Como quiera que no resulta indiferente a la hora de adquirir una vivienda cuál es el concreto emplazamiento de la edificación en el municipio, el posible carácter histórico que pueda tener la vivienda, la calidad de su construcción o su antigüedad, las normas forales reclaman que todas estas circunstancias deban ser tenidas en cuenta para calcular la valoración catastral de las construcciones.

Todos los criterios de valoración se han concretado y cuantificado en las normas técnicas de valoración de inmuebles que se han ido aprobando en los tres territorios históricos, que en la actualidad se concretan en: el Decreto Foral 6/1999, de 26 enero, por el que se aprueba el procedimiento para la determinación del valor catastral y el valor comprobado, a través del medio de precios medios de mercado, de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (BOG núm. 23, de 5 de febrero de 1999); el Decreto Foral 86/1990, de 26 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores para la determinación objetiva del valor catastral de los inmuebles de naturaleza urbana, así como las normas básicas utilizables en la comprobación de valores (BOB núm. 166, de 19 de julio de 1990); y el Decreto Foral 2/1994, de 18 de enero, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro-marco de valores del suelo y de las construcciones, para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (BOTH A núm. 14, de 2 de febrero de 1994).

Sin embargo, como hemos indicado, las previsiones contenidas en estas disposiciones no han evitado que se produzcan agravios comparativos. Así, los titulares de viviendas sujetas al régimen de protección oficial de reciente construcción han mostrado su malestar ante esta institución por el hecho de que sus viviendas tengan asignada la misma valoración catastral que viviendas libres de las mismas características, a pesar de que en el mercado esas viviendas adquieren un valor dos y tres veces superior al precio de venta de una vivienda protegida. Asimismo, las personas que han adquirido viviendas a precio de mercado en áreas de reciente expansión de los municipios muestran su disconformidad con la valoración catastral atribuida a sus viviendas, ya que su valor a efectos de IBI es, en ocasiones, incluso superior al de viviendas ubicadas en zonas céntricas de las ciudades, cuando, en teoría, la valoración de todas las viviendas se habría realizado tomando como valor de referencia el precio de mercado de los inmuebles.

Convencidos de que tiene que existir un error en la valoración de sus inmuebles o en los datos que se recogen en los catastros inmobiliarios, presentan sus reclamaciones ante los servicios de catastro y valoración de las diputaciones forales, donde normalmente les confirman que la valoración adjudicada a su vivienda es correcta.

El problema tiene su origen en el proceso de actualización de las valoraciones catastrales de los inmuebles. Así, las normas forales reguladoras del IBI indican que los valores catastrales deben revisarse cada ocho años. No obstante, esta previsión normativa no se materializa y las nuevas construcciones se valoran tomando en consideración las normas técnicas de valoración del suelo y de la edificación aprobadas

por las diputaciones forales, mientras que los inmuebles antiguos actualizan el valor del suelo y de la construcción sobre los criterios y tablas de valoración recogidos en su día en la ponencia de valores, y aplicando a esos valores el coeficiente de actualización que anualmente se aprueba en la Norma Foral de Presupuestos Generales de cada territorio histórico.

En concreto, nos encontramos con que en Bizkaia y Gipuzkoa las ponencias de valores municipales que se están empleando para valorar los inmuebles de esos dos territorios históricos se aprobaron a finales de la década de los sesenta o durante los primeros años de los setenta. Ello supone que en las dos últimas décadas, en las que la estructura de nuestros municipios se ha transformado completamente, no se han revisado paralelamente las ponencias de valores de estas poblaciones.

La reacción ante esta situación está siendo distinta en cada uno de los territorios históricos. Así, mientras en Gipuzkoa la elaboración de las nuevas ponencias de valores se encuentra muy avanzada y está previsto que entren en vigor en todos los municipios guipuzcoanos en el año 2001, en Álava, las labores de revisión no están siendo homogéneas en todo el territorio histórico. Algunos términos municipales han visto ya recientemente actualizado el valor de sus inmuebles, y en otros, estos trabajos todavía no han empezado. No obstante, en relación con este territorio histórico, también se ha de tener en cuenta que sus municipios vieron revisadas sus ponencias de valores a lo largo de los años ochenta. Finalmente, en Bizkaia no parece que se vaya a acometer en breve esta labor.

C. El procedimiento de revisión de valores

Las normas forales reguladoras del IBI definen un procedimiento de revisión de valores similar en los tres territorios históricos, el cual, en todo caso, exige la elaboración de nuevas ponencias de valores. La confección de éstas corresponde a las diputaciones forales. Estas ponencias se elaboran para cada municipio y han de recoger los criterios, tablas de valoración y demás elementos precisos para fijar los valores catastrales.

Una vez elaboradas las ponencias de valores, se abre un periodo de información pública, en el que en un primer momento participan los ayuntamientos afectados y, posteriormente, los propios ciudadanos, quienes en esta fase de exposición pública podrán presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

Resueltas las alegaciones y reclamaciones de los ciudadanos, las ponencias de valores serán finalmente aprobadas por la Diputación Foral y publicadas en el boletín oficial del territorio histórico al que hacen referencia, así como mediante edictos en los ayuntamientos, dentro del primer semestre del año inmediatamente anterior a aquel en el que deban surtir efecto los nuevos valores catastrales.

Más aún, las normas forales imponen que los valores resultantes de las ponencias de valores aprobadas deben notificarse individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquel en que deban surtir efecto dichos valores.

En este sentido, tiene una gran trascendencia el que la notificación del nuevo valor catastral se realice al ciudadano antes de que éste despliegue su eficacia en la liquidación del IBI, puesto que la falta de esta notificación no implica una mera omisión

formal, sino que coloca al ciudadano-contribuyente en una situación de indefensión, pues ve limitadas sus posibilidades para impugnar la valoración adjudicada al inmueble. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 19 de noviembre de 1997, señala la necesidad de la notificación previa del valor catastral y reconoce que las liquidaciones exaccionadas sin que se haya notificado al ciudadano con antelación la valoración catastral del inmueble adolecen de un vicio de invalidez, y que, en consecuencia, deben estimarse anuladas. De esta forma, el Alto Tribunal señala que:

“Si el interesado no ha conocido, antes de la liquidación de la Contribución, el dato relevante del valor catastral (y, por lo tanto, la base imponible sobre la que aquélla debía operar), se ha generado, en contra de sus intereses, una patente indefensión, a resultas, precisamente, de la omisión de la específica formalidad eludida, porque, aun cuando se ha podido, tiempo después, materializar la impugnación -contra la liquidación- (que no deja de ser, en relación con ese valor catastral, una impugnación indirecta o de segundo grado), tal impugnación, si bien puede garantizar ahora, “ex post facto”, la legalidad del acuerdo revisor (o de fijación del valor catastral), ya no goza de la misma adecuación para asegurar su acierto y pertinencia, pues pueden existir alegaciones que, hechas en su momento oportuno, pueden dar lugar a una rectificación o ponderación del criterio de la Administración y que, sin embargo, formuladas después (con ocasión de la impugnación de la liquidación), resultan, ya, inoperantes.

(...)

Se trata de evitar que la base imponible (fundada en el comentado valor catastral) despliegue su eficacia con carácter retroactivo, y porque, por otro, se intenta que el sujeto pasivo tenga la posibilidad de impugnarla, directamente, antes de que produzca sus efectos en el acto del giro liquidatorio del Impuesto (...) pues dicha notificación es la que permite que tal interesado pueda, en el tiempo e instante adecuados, puntualizar, a través de los medios impugnatorios que la propia Ley le ofrece, la concreta entidad de la base imponible y, con ella, de la futura cuota tributaria.

Es decir, en la pugna entre el derecho del obligado tributario a no encontrarse indefenso en lo que respecta al tema de la previa fijación, perfectamente contrastada, de la base imponible y el derecho, unilateral, de la Administración a practicar la liquidación del tributo sin esa pre-audiencia dirigida a la concreta determinación de ese elemento esencial de la exacción (derechos que, en todo caso, son de distinto alcance y naturaleza), debe prevalecer, de acuerdo con lo expuesto en los preceptos antes reseñados, el primero de ellos (en cuanto, en realidad, es presupuesto de la legitimidad del segundo).

(...)

Tales valores deben ser notificados individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año antes referido, so pena, en caso contrario, de dejar circunstancialmente indefenso al obligado tributario en punto tan esencial como es la concreción de la base imponible del Impuesto y de provocar, con la omisión de la fijación contrastada y previa de un elemento tan esencial de la relación tributaria como es el citado, la invalidación consecuente

de la liquidación practicada (al faltar, entonces, en su dinámica preparatoria, una fase procedimental que, con intervención de los interesados, ha sido elevada, por la Ley 39/1988, a la categoría de requisito constitutivo a la Ley, del derecho de la Administración exaccionante a determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación)”.

Conclusiones

- Las diputaciones forales deberían corregir las incoherencias en la valoración catastral que se constaten entre los inmuebles de un mismo término municipal, atendidas sus características y su ubicación en el núcleo de población. Para ello deberán dotarse de los recursos personales y materiales precisos que les permitan mantener actualizados los datos y descripciones de los inmuebles que conforman los catastros inmobiliarios.
- Asimismo, han de hacer un esfuerzo para reducir los plazos en los que dan respuesta a las reclamaciones que los interesados e interesadas les plantean.
- Sería aconsejable que las resoluciones que adopten los servicios de catastro y valoración incorporen una motivación concisa y clara que permita a la persona reclamante conocer las razones que justifican el proceder de la administración y, en su caso, rebatir su contenido. Así, debería facilitarse al ciudadano el informe técnico elaborado por el Catastro Inmobiliario Rústico o Urbano que sustenta el acuerdo adoptado.
- Por último, las diputaciones y los ayuntamientos de los territorios históricos que han emprendido la revisión de sus valoraciones catastrales deberían arbitrar fórmulas para contrarrestar la incidencia que la adecuación de las valoraciones catastrales puede llevar aparejada en la cuota tributaria. En este sentido, entendemos que la revisión de las valoraciones catastrales no debería suponer un incremento de la presión fiscal que soporta la ciudadanía. Para ello, sería conveniente que, antes de que los nuevos valores desplieguen su eficacia, se alcancen los acuerdos precisos entre las diputaciones forales y los municipios afectados, con el fin de adecuar los tipos de gravamen que se deben aplicar, y evitar, así, incrementos abusivos en la cuota de un ejercicio a otro.