

El valor catastral y su contexto

DOLORES AGUADO
 FERNÁNDEZ

Las referencias al valor catastral en numerosos impuestos, la tradicional utilización del mismo a efectos diversos (recordemos el anterior Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el Reglamento de Gestión Urbanística, la propia Ley 39/88 en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los terrenos, etc.) la, de algún modo, nueva definición a efectos del IBI y la aparición del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, han creado una cierta confusión en relación al significado del valor catastral, así como críticas sobre el método de obtención de los valores tal y como se concibe en las normas de valoración.

En estas páginas vamos a pasar revista a las vías de desarrollo que permite la Ley 39/88, para aclarar en definitiva si la actual normativa de valoración es la más adecuada en el contexto de dicha Ley o, por el contrario, habría de intentarse otro tipo de interpretaciones que implicaran métodos valorativos más eficientes.

Valor de mercado y normativa técnica

El Art. 66.2 de la Ley 39/88, Reguladora de las Haciendas Locales, señala que «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 aquéllos, sin que en ningún caso pueda exceder de éste». La primera pregunta que cabría formular es: ¿qué entiende la Ley 39/88 por valor de mercado?

El carácter innovador de la Ley queda evidenciado al mencionar por primera vez de forma tan rotunda el valor de mercado como punto de obligada referencia, *siempre que exista*, pero no considero que cierre las puertas al valorador para utilizar sus conocimientos técnicos con las argumentaciones precisas para asumir un cierto factor de riesgo, existente en toda valoración, simulando un posible valor de mercado utilizable a efectos catastrales, para, sin incumplir la Ley, valorar todos los bienes inmuebles, dada la «vocación universal» de la valoración catastral. No tiene sentido pensar que porque no existe un mercado de compraventa de aeropuertos, autopistas, etc., un técnico no puede realizar una valoración de los mismos, cuando son bienes claramente de naturaleza urbana.

Por tanto, la Ley, según mi criterio, pretende dentro de la universalidad mencionada, determinar que el valor de mercado (insisto, siempre que exista) debe ser un factor fundamental para la determinación del valor catastral. Ahora bien, ¿qué es el valor de mercado? ¿el valor de transacción concreto de un determinado bien? ¿el más habitual (valor

medio aproximado) de los producidos en las transacciones efectuadas en un determinado período de tiempo para un producto inmobiliario definido? ¿el clásicamente definido en los tratados de economía, el que un comprador está dispuesto a ofertar y un vendedor a aceptar, efectuándose la transacción sin necesidad o presión?

Pues bien, sin realizar análisis excesivamente cualquier agencia inmobiliaria, agente de la propiedad, promotor, etc., nos hablará de valores de mercado con tranquilidad y seguridad y para los mismos bienes la estimación realizada por cada uno de ellos no arrojará sustanciales diferencias con las de los demás; quizás no se pueda definir de forma muy precisa, o haya muchas formas de definirlo, pero todos saben lo que es. A este valor se está refiriendo la Ley. La apuesta de la normativa técnica es proporcionar unos instrumentos que permitan llegar a él, con independencia de la cuantificación del factor de referencia que determinará fiscalmente el valor catastral.

En todo caso, consideramos que la valoración catastral es una valoración objetiva realizada conforme a un procedimiento reglado, concretado en la Ponencia de Valores, y aplicable con generalidad a todos los inmuebles de naturaleza urbana de un término municipal. La Ley 39/88 sólo puede entender el valor de mercado como un valor teórico,

obtenido a partir de valores medios de mercado resultantes del análisis de un número determinado de muestras.

Factores valorativos: ¿Una Ley continuista?

Hablábamos del carácter innovador de la Ley. No obstante, está claro que en el artículo 67, pretende recoger el desarrollo normativo realizado hasta la fecha, es decir, el método aditivo tradicional, pero no teniendo como únicos factores suelo y construcción, sino la estructura de valor en venta formado por gastos, beneficios, suelo y construcción, es decir:

$$V_v = G + B + V_s + V_c$$

fórmula aceptada por muchos autores y transformada según unos en $V_v = 1,38(V_s + V_c)$ y $V_v = 1,40(V_s + V_c)$ (esta última utilizada por la normativa de valoración catastral desarrollada con anterioridad a la Ley 39/1988).

A mi parecer, el problema de esta fórmula es que lo que resulta no tiene por qué coincidir con el valor en venta o de mercado observado, lo que nos está diciendo es el valor en venta que debería resultar en normales condiciones de mercado y de desarrollo de la promoción en estudio, conformándose el promotor con unos beneficios considerados como aceptables y habiéndolo incurrido en unos gastos ajustados a la promoción estudiada.

Pero el mercado inmobiliario, además de éstas, tiene otras leyes. El problema radica en no considerar el producto inmobiliario terminado como algo diferente (y por tanto con un mercado diferente) de los mercados de sus principales componentes, que evidentemente también existen como tales mercados. Existe un mercado de suelo y un mercado de construcción, cada uno con sus peculiaridades; quizás la opacidad sea mayor en el del suelo, pero existe también en el de construcción, como se puede evidenciar cuando las

obras salen a concurso, observando las diferentes ofertas de las empresas constructoras por muy bien definidas que estén las calidades y materiales en el proyecto a ejecutar.

Es indudable que si la Ley se hubiera referido a tres «cosas», suelo, construcción y producto inmobiliario terminado, hubiera permitido, posiblemente, un desarrollo normativo diferente.

No tiene esta exposición un carácter crítico con el contenido de la Ley, sino que pretende analizarla y sacar alguna conclusión. La postura conservadora mantenida en este extremo puede fundamentarse en la continuidad de aplicación de un sistema ya diseñado en normativas anteriores, que, si bien necesitado de retoques, estaba dando resultados aceptables e incluso esos retoques podrían casi no haber sido precisos si se hubiera mantenido la situación de mercado detectada a lo largo de los años 86, 87, 88, es decir, si no se hubiera producido el llamado «boom» inmobiliario que ahora parece haber finalizado. Durante esos años la fórmula $V_v = 1,40(V_s + V_c)$ daba buenos resultados en un porcentaje elevadísimo de casos y solo era necesario introducir un tratamiento diferente en los casos de ausencia de promoción, autoconstrucción, etc.. Es, pues, razonable mantener una postura conservadora que aún con algún problema de aplicación en determinados casos, (dado el carácter, insisto, «universal» del valor catastral), arroja unos resultados conocidos, que no introducir un nuevo sistema sin haber realizado las pruebas necesarias para garantizar los resultados apetecidos. Es patente que a pesar del tiempo transcurrido, no se ha avanzado prácticamente nada en el diseño de un posible nuevo sistema que resolviera los problemas planteados sin crear otros nuevos. Pensemos en otros posibles métodos: comparación con mercado, capitalización de rentas... o incluso en métodos que hicieran confluir algunos de los mencionados. Es indudable que para la inmensa mayoría de municipios del terri-

torio estos métodos no tendrían aplicación (aunque si pensamos en número de unidades urbanas y no en número de municipios pudiera tener un cierto sentido).

Características especiales del mercado inmobiliario

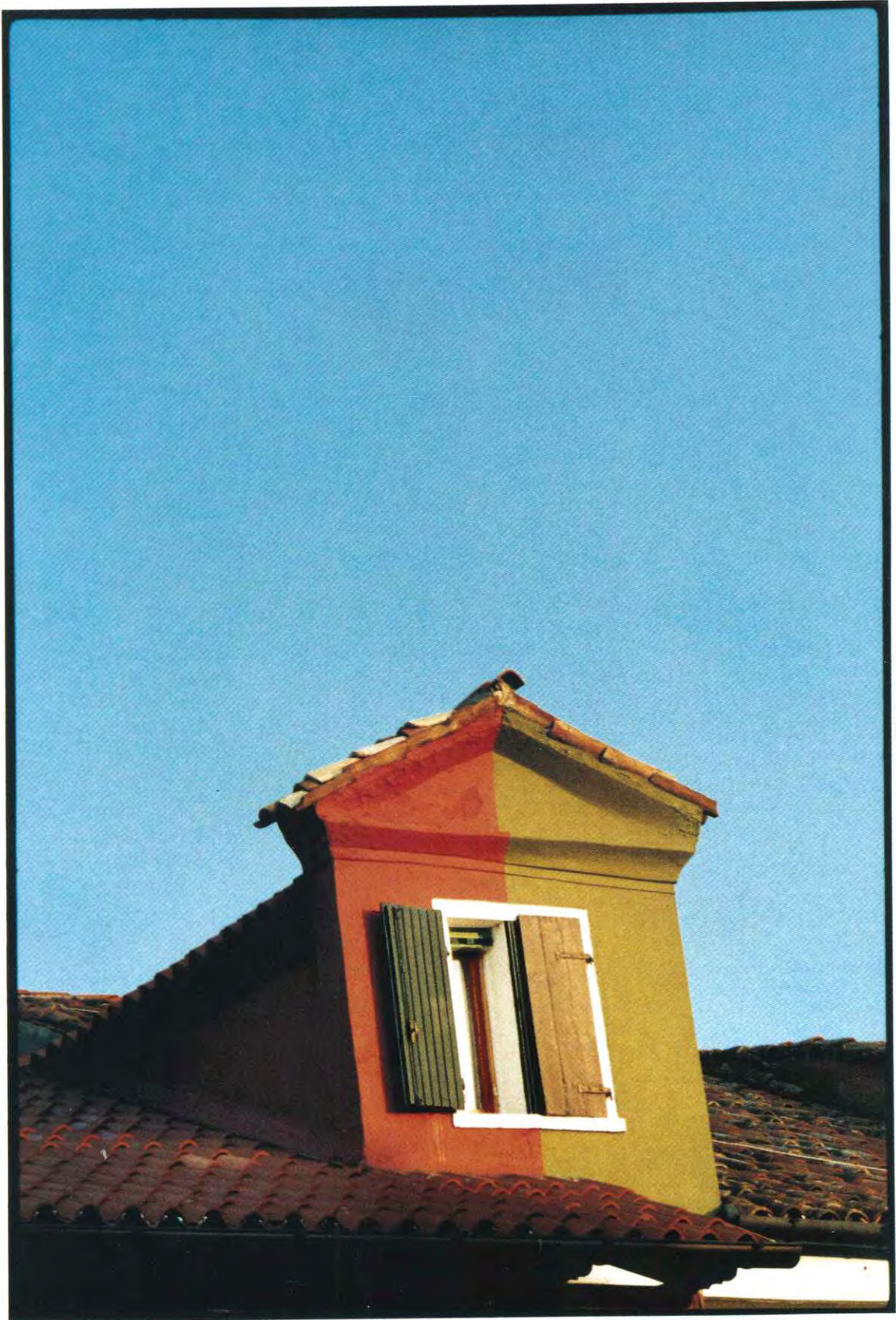
Retomo sin embargo, el tema principal: cómo referir el valor catastral al de mercado. Pues bien los estudios económicos que se realizan para establecer valores de mercado o precios de otros productos que no sean inmobiliarios, parten de que el mercado tienen que cumplir determinadas condiciones:

- Que sea equilibrado..
- Que sea transparente
- Movilidad de la demanda.
- Rápida adaptación de la oferta a la demanda.

Pero es evidente que el mercado inmobiliario no cumple prácticamente ninguna de las características mencionadas.

1. No es un mercado equilibrado, porque algunos de los factores que intervienen en la formación de los valores urbanos, como son la accesibilidad, la cualificación física, urbanística, del espacio urbano y la localización, entendida ésta como una jerarquización del espacio urbano también, impide que cada usuario urbano consiga la localización óptima que responda a sus necesidades, es decir, no existe en el mercado inmobiliario la plena adaptabilidad de la oferta a las necesidades de la demanda.

2. Es evidente que no es un mercado transparente. Si analizamos el mercado de suelo, podríamos asegurar que este mercado es francamente opaco, pero ni siquiera el mercado de productos de nueva planta podemos decir que sea transparente, sólo conocemos los precios de oferta, pero desconocemos los valores reales de transacción que pueden diferenciarse, en algunos casos de forma sustancial, con los de oferta. Ni siquiera podemos argumentar que, por ser Administración y poder acceder a



los documentos públicos redactados con objeto de la transacción de un bien, podríamos conocer esos precios de transacción, porque hay abundante jurisprudencia que deja claro que lo que acredita un documento público es, quién es el comprador y quién es el vendedor y lo que ambos declaran haber recibido de la otra parte en esa transacción, pero nada más. Es indudable, sin embargo, que disponer de todos los datos posibles de transacciones efectuadas, haría más fácil el camino a seguir.

3. No es un mercado homogéneo, es decir, estando obligados a valorar todos los bienes, como ocurre con la valoración catastral, tendremos que analizar mercado de nueva planta, el de segunda mano, el mercado de suelo..., y ello, evidentemente, para diferentes usos. Cada uno de estos submercados tiene a su vez características especiales que habrá que analizar con detenimiento.

4. No existe movilidad de la demanda en el tejido urbano, y sin plena movilidad de la demanda no se podrá conseguir un óptimo locacional. Parte de la demanda permanece durante largos períodos de tiempo estancada en un espacio urbano, incapaz de responder a la misma, creando disfuncionalidades.

5. No existe una rápida adaptación de la oferta a la demanda. El proceso edificatorio es lento, desde que se adquiere el suelo hasta que finaliza la obra y está en condiciones de responder a la demanda, han podido transcurrir períodos de dos a tres años, durante los cuales, por efecto de modas, se ha podido producir una traslación de la demanda. Pero, en cualquier caso, aunque esto no ocurra y la demanda permanezca, no se puede hablar de un corto plazo. Pero es que, aunque no lo consideráramos a corto plazo, el stock edificado no se puede hacer y deshacer en el mercado inmobiliario, con las necesidades cambiantes de la demanda y, es más, esto no debería suceder en muchos casos, aunque pudiera realizarse, por el caos urbanístico que originaría, así como la pérdida de un patrimonio

cultural y/o histórico, entendido éste, no sólo por las obras inmobiliarias existentes, si no por consideraciones ambientales también, es decir, entendiendo «cultural y/o histórico» en las acepciones más amplias de ambas palabras.

6. La oferta inmobiliaria es rígida, no puede variar al ritmo de la demanda y además no es amplia en cuanto a variación, flexibilidad, programas funcionales y tipologías edificatorias.

Además de rígida, es frecuentemente insuficiente, y no sólo por la lentitud ya mencionada del proceso de producción, sino por la lentitud también en la calificación del espacio urbano, la construcción de infraestructuras, etc. Hemos dicho que es frecuentemente insuficiente y aún podríamos asegurar que es insuficiente. Por ejemplo, en estos momentos en que la oferta de inmuebles destinados al uso de oficinas supera con creces la demanda existente, es evidente que no se pueden «retirar» del mercado, no se pueden destruir estos edificios recientemente edificados, para construir otros que respondieran a la demanda actual, y no sólo por cuestiones meramente económicas, sino porque existiría el peligro de volver a caer en la misma situación, si de nuevo cambiara la demanda.

7. A pesar de que la demanda supera a la oferta, se producen cuantitativamente pocas transacciones, es decir, si comparamos con otros mercados, el número de transacciones en relación con el número total de inmuebles existentes es muy pequeño; y ello es lógico, porque si nos centramos en el parque residencial, existen muchos ciudadanos que a lo largo de toda su vida sólo se compran una vez una vivienda, es decir, sólo realizan una transacción. Por tanto, el número de muestras que podamos obtener, por muy amplio que sea el estudio, siempre será pequeño, en términos estadísticos, comparado con el universo total.

El método de valoración catastral

Considerando todas estas características del mercado inmobiliario, se dictó la Circular 8.04/199, de 26 de febrero, sobre procedimientos para la elaboración de estudios de mercado y Ponencias de valores para bienes de naturaleza urbana. Se pretendía recoger en ella con gran amplitud los indicadores que garantizaran unas conclusiones acertadas. Con todo, es fácil observar que, una vez obtenida la información, analizar, procesar la misma y elaborar unas conclusiones, es prácticamente imposible de realizar sin la ayuda de un modelo matemático y de un cierto conocimiento de las técnicas estadísticas. Sin estos instrumentos se puede caer con facilidad en errores de importante trascendencia.

En definitiva, y de la forma más simplificada posible, el sistema por el que se apuesta es:

1. Dentro de los tres métodos fundamentales de valoración, Método del Coste, Método de Capitalización de Rendimiento y Método de Comparación según el mercado, se elige, en principio, este último método, que en el caso de existencia de datos de venta fiables y recientes, resulta el más objetivo y fiable de los tres.

2. Se diseña un modelo matemático, que basándose en técnicas estadísticas, permita estimar datos desconocidos basándose en los conocidos y disponibles.

3. Los dos procesos anteriores, se enmarcan dentro de un objetivo: *obtención de valores catastrales de acuerdo con la normativa de valoración catastral vigente*.

A grandes rasgos, el procedimiento de valoración según comparación con el mercado, supone los pasos siguientes:

1. Recoger una información de campo, lo más representativa posible de los inmuebles que se pretende valorar, (en nuestro caso, de la totalidad del parque inmobiliario).

2. Depurar la información de campo hasta lograr la determinación de una información realmente fiable en cuanto a descripción y representación del mercado urbano y su distribución.

3. Estatificar las muestras, es decir, establecer criterios homogéneos para tipos de inmuebles que permitan determinar cuáles son las características más sobresalientes o relevantes. Consiste, pues, en establecer en principio, características del bien que sean comparables, (superficie, categoría edificatoria, localización, antigüedad de la construcción, estado de conservación, etc...)

4. Estimar las diferencias dadas por el mercado para cada una de las características mencionadas, pudiendo, por tanto, determinar cuáles son las más sobresalientes para cada tipo de inmueble, cuáles influyen poco en el precio de mercado o cuáles mucho.

5. Reconciliar los valores corregidos de propiedades comparables, asignando un valor lo más aproximado posible al puesto de manifiesto en el mercado.

Con respecto a la elección de un modelo, se ha utilizado el análisis de regresión múltiple (en adelante, ARM).

El ARM es una técnica estadística que permite estimar datos desconocidos basándose en datos conocidos y disponibles; en nuestro caso, permite estimar valores en venta probables a partir de muestreos representativos del mercado inmobiliario.

Un sistema de valoración basado en el análisis de regresión múltiple

Para desarrollar un sistema de valoración basado en ARM es necesario, en primer lugar, proceder a formar una base de datos adecuada y posteriormente realizar un mantenimiento permanente de esa base de datos que va a permitir actuar cuando se detecten determinados comportamientos del mercado. El segundo paso es el establecer las características del bien que se consideran va-

riables independientes. Es decir, vamos a tomar una ecuación de la forma:

$$Y_i = a_0 + a_1x_1 + a_2y_2 + \dots + a_nx_n$$

siendo Y_i el precio de venta y $x_1 \dots x_n$ las características que se han considerado significativas en la explicación de los precios de venta (localización, categoría, antigüedad...).

Posteriormente, se analizará el «peso» de las variables independientes, pudiendo eliminar aquellas que tengan una escasa influencia en la formación del precio.

Realizadas las pruebas que se consideren necesarias y una vez logrado un coeficiente de determinación que consideremos aceptable, podemos pasar al tercer proceso, que consiste en extender la ecuación de regresión a todas las propiedades de las que no se tengan datos para obtener un valor estimado.

Es necesario aclarar que el coeficiente de determinación es la medida más extendida en la evaluación de la calidad del ajuste que pretendemos realizar. Su valor puede oscilar entre 0 y 1. Cuanto más cercano esté a la unidad, más ajustada será la estimación. En definitiva, si el coeficiente de determinación es igual a 0,753, nos está indicando que el modelo de regresión es capaz de explicar el 75,30% de la variación de los precios de venta, dejando sin explicación el 24,7% restante.

El análisis de regresión se puede realizar por etapas, es decir escalonado, incluyendo las variables una a una y observando el comportamiento de la ecuación con la introducción de la nueva variable, lo que permite en cada fase desechar o incorporar a la ecuación una determinada variable en función de su significación.

Es indudable que la utilización del ARM como instrumento para la elaboración de Ponencias de Valores y en definitiva, para la obtención de valores catastrales, siendo una ayuda extraordinaria y casi diríamos fundamental, impide la introducción de variables que el Catastro como base de datos, no con-

tiene. Por ejemplo, imaginemos que el número de armarios empotrados o la calidad de los pavimentos fuera una variable de cierta relevancia en la formación de precios en un determinado entorno. Al no figurar estos datos en nuestras bases, no podrían introducirse como variables independientes, porque arrojarían errores al extender la ecuación de regresión.

En definitiva, siempre existe un grado de incertidumbre, por muy cercano a la unidad que esté el coeficiente de determinación y muy estrecho que sea el límite de confianza. Con todo, no podemos olvidar que el objetivo es la obtención de valores teóricos, obtenidos a partir de valores de mercado con un determinado número de muestras, objetivo que creemos se cumple plenamente con la utilización de estos procedimientos.

El seguimiento del mercado obliga a la creación de un banco de datos, donde se introduzcan constantemente muestras de mercado (con la ponderación y grado de fiabilidad que se estime conveniente) para poder tener el control permanente de la relación existente entre valor catastral y valor de mercado, permitiendo, pues, observar cuándo existen diferencias sustanciales entre valores catastrales y valores de mercado, que hagan precisa la modificación de valores en todo el municipio o en la parte del mismo donde se hayan detectado.

Considerando las peculiaridades que han venido reflejándose a lo largo de estas páginas, nos sigue pareciendo que el sistema recogido en la normativa técnica aprobada mediante Real Decreto 1020/1993 de 25 de junio, es hoy por hoy el que mejor se justifica en el contexto de lo establecido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Se trata de un sistema que, aún siendo merecedor de críticas, arroja, si es bien utilizado, resultados de confianza. ■

Dolores Aguado Fernández
Subdirectora General de Catastros
Inmobiliarios Urbanos