

BLOQUE V. TEMA 7

FORMACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL CATASTRO INMOBILIARIO (IV):
EL VALOR CATASTRAL Y EL VALOR DE REFERENCIA. DETERMINACIÓN Y LÍMITES DEL VALOR CATASTRAL.
LAS PONENCIAS DE VALORES: CONTENIDO, CLASES, ELABORACIÓN, APROBACIÓN E IMPUGNACIÓN.
LOS ESTUDIOS DE MERCADO INMOBILIARIO Y LAS PONENCIAS DE VALORES.
ACTUALIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES POR APLICACIÓN DE COEFICIENTES.

1. FORMACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL CATASTRO INMOBILIARIO (IV): EL VALOR CATASTRAL Y VALOR DE REFERENCIA. DETERMINACIÓN Y LÍMITES DEL VALOR CATASTRAL.

1.1. DEFINICIÓN DE VALOR CATASTRAL

- **Art.22 TRLCI.** El valor catastral es el valor determinado objetivamente para cada bien inmueble a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario y estará integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones.
- Entre sus **rasgos fundamentales** podemos destacar los siguientes:
 - El valor catastral es un **valor administrativo**. Se utiliza como valor de referencia en la Administración Pública, tanto con finalidad tributaria como para otras finalidades. **Por ello, el valor catastral tiene naturaleza tributaria:** es o forma parte de la Base Imponible de numerosos tributos de competencia estatal, autonómica y local.
 - Es un **valor reglado que se determina con una metodología objetiva**, para cada bien Inmueble.
 - Es un valor **universal y constante**, en la medida en que afecta a todos los bienes inmuebles, que en todo momento tienen un valor catastral en función de su situación.
 - Señalar que **en las valoraciones catastrales no se aplica ningún medio de comprobación de valores**, ya que el valor catastral del bien inmueble se calcula mediante aplicación directa de las reglas y criterios determinados normativamente.

1.2. VALOR DE REFERENCIA

- **Disposición final tercera TRLCI (introducida por ley 6/2018 de PGE).** **Valor de referencia de mercado:** En la forma en la que reglamentariamente se determine, **la DGC estimará de forma objetiva, para cada bien inmueble y a partir de los datos obrantes en el Catastro, su valor de referencia de mercado, entendiendo por tal 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.**

A estos efectos, elaborará 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.

- **Disposición transitoria novena. Régimen transitorio para la determinación del valor de referencia de mercado.**

En tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario previsto en la disposición final tercera de esta Ley, para la determinación del valor de referencia se elaborará un informe anual del mercado inmobiliario, base de la determinación de los diferentes módulos de valor.

Las directrices y criterios específicos de aplicación se determinarán del siguiente modo:

a) Para los bienes inmuebles urbanos, así como para las construcciones situadas en suelo rústico, con arreglo a las normas vigentes para el cálculo de los valores catastrales, fijándose anualmente para cada municipio los módulos de aplicación.

b) Para el suelo rústico no ocupado por construcciones, por aplicación de los módulos de valor de cada cultivo, fijados anualmente para cada municipio, corregidos por factores objetivos de localización, agronómicos y socioeconómicos, cuando así se justifique por el mencionado informe anual del mercado inmobiliario.

1.3. DETERMINACIÓN Y LÍMITES DEL VALOR CATASTRAL

CRITERIOS A CONSIDERAR

- **Art.23.1 TRLCI.** Para la determinación del valor catastral se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
 - 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**.
 - d) Las **circunstancias y valores del mercado**.
 - e) Cualquier otro factor relevante que reglamentariamente se determine.

LÍMITES

- **Art.23.2 TRLCI.** El valor catastral de los inmuebles **no podrá superar el valor de mercado**, entendiendo por tal el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas, a cuyo efecto se fijará, mediante orden del Ministro de Hacienda, un **coeficiente de referencia al mercado** para los bienes de una misma clase.

En los bienes inmuebles con **precio de venta limitado administrativamente**, el valor catastral **no podrá en ningún caso superar** dicho precio.

DESARROLLO REGLAMENTARIO

- **Art.23.3 TRLCI.** Reglamentariamente, se establecerán las normas técnicas comprensivas de los conceptos, reglas y restantes factores que, de acuerdo con los criterios anteriormente expuestos y en función de las características intrínsecas y extrínsecas que afecten a los bienes inmuebles, permitan determinar su valor catastral
- **En este sentido, actualmente la valoración se regula en:**
 - RD1020/1993 para bienes inmuebles urbanos
 - RD1464/2007 para BICE
 - Para los bienes inmuebles rústicos, a la espera de desarrollo reglamentario se aplica la DT.2ª del TRLCI

DETERMINACIÓN

- **Art 24.1 TRLCI:** La determinación del valor catastral, salvo en los supuestos a los que se refieren las letras c), d), g) y h) del apartado 2 del art. 30, se efectuará mediante la aplicación de la correspondiente ponencia de valores (total, parcial o especial), sin perjuicio de lo indicado anteriormente para los bienes inmuebles rústicos.
- **Art 24.2 TRLCI:** Toda incorporación o modificación en el Catastro Inmobiliario practicada en virtud de los procedimientos previstos en esta Ley, incluirá, cuando sea necesario, la determinación individualizada del valor catastral del inmueble afectado de acuerdo con sus nuevas características. Dicho valor catastral se determinará mediante la aplicación de la ponencia de valores vigente en el municipio en el primer ejercicio de efectividad de la incorporación o modificación del Catastro o, en su caso, mediante la aplicación de los módulos establecidos para el ejercicio citado para la tramitación del procedimiento simplificado de valoración colectiva.

Todo ello 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.

2. LAS PONENCIAS DE VALORES: CONTENIDO, CLASES, ELABORACIÓN, APROBACIÓN E IMPUGNACIÓN.

2.1. DEFINICIÓN DE PONENCIA DE VALORES

- **Norma 22.1 RD 1020/1993.** Las Ponencias de valores son documentos administrativos que recogen los valores del suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito territorial a que se refieran.
- El TRLCI regula las ponencias de valores en **los arts. 25, 26 y 27.**

2.2. CONTENIDO

CONTENIDO TÉCNICO

- **Art.25.1 TRLCI.** La ponencia de valores 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 la determinación del valor catastral**, y se ajustará a las directrices dictadas para la coordinación de valores.
- **Art.25.2 TRLCI.** Las ponencias de valores podrán contener, en los términos que reglamentariamente se establezcan, los **elementos y criterios necesarios para la valoración de los bienes inmuebles que, por modificación de planeamiento, adquieran la clase a que se refiere dicha ponencia con posterioridad a su aprobación**, a cuyo efecto establecerán las bandas de valores que, en función de tipologías, usos, aprovechamientos urbanísticos y grados de desarrollo del planeamiento y convenientemente coordinados con los del resto del municipio, puedan asignarse a los bienes inmuebles afectados.

CONTENIDO DOCUMENTAL

- **Norma 22.3 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. Igualmente, como documento separado, se acompañarán los catálogos de edificios y construcciones urbanas de la norma 20. ⁽¹⁾
- En este sentido, la **Circular 12.04/04 sobre Ponencias de valores** establece que el contenido de las ponencias totales se recogerá en los siguientes **documentos**:
 - **Doc1: Memoria, los criterios de valoración y el listado de Zonas de Valor.**
 - **Doc2: Análisis y conclusiones del mercado inmobiliario**
 - **Doc3: Catálogo de tipologías, construcciones y estados de vida**
 - **Doc4: Cartografía**

2.3. CLASES

- **Art. 26.1 TRLCI:** Las ponencias de valores serán de **ámbito municipal**, salvo cuando circunstancias de carácter territorial, económico, administrativo o de otra índole justifiquen una extensión mayor.
- **Art. 26.2 TRLCI:** Dentro de su ámbito territorial, las ponencias de valores podrán ser:
 - 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.

¹ Este artículo también podría ser citado en el epígrafe: 3- Estudios de Mercado y Ponencias de valores. Ver nota 2

2.4. ELABORACIÓN

- **ART. 27.1 TRLCI** La elaboración de las ponencias de valores se llevará a cabo por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con cualesquiera que Administraciones públicas en los términos que reglamentariamente se establezca.
- Así, la **Norma 22.2 RD 1020/1993** establece que son las **gerencias Territoriales** las que elaboran las ponencias de valores teniendo en cuenta:
 - Normativa urbanística,
 - Normativa de valoración catastral
 - Así como los estudios y análisis del mercado inmobiliario
- Debemos hacer especial mención a las novedades para la elaboración de ponencias introducidas en las ponencias redactadas a partir del año 2004: **Circular 12.04 de 2004** (y sus respectivas actualizaciones), con las que se introduce el modelo de ponencia gráfica que, en cumplimiento del RD1020, incorpora, para la simplificación de la representación y modelización del mercado de valores de suelo, dos importantes novedades:
 - Definición de zonas de valor (frente a callejero vía-tramo)
 - Utilización de jerarquía de valores compuesta por 60 tramos

2.5. APROBACIÓN

FASE PREVIA A LA APROBACIÓN:

- **Norma 22.4 RD 1020/1993.** Previamente a su aprobación, **las Juntas Técnicas territoriales de Coordinación Inmobiliaria deberán verificar el cumplimiento de los criterios de coordinación** fijados por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria y emitir el correspondiente informe.
- **Art.27.2 TRLCI.** Previamente a su aprobación, las ponencias de valores totales y parciales se someterán a **informe del ayuntamiento** o ayuntamientos interesados, en el plazo y con los efectos señalados en el art. 80 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por ello, tras la verificación de la coordinación, la Gerencia solicita dicho informe al ayuntamiento o ayuntamientos afectados.

APROBACIÓN:

- **Art.26.2 Rgto RD 417/2006.** Se procederá a la apertura de un **trámite de audiencia colectivo para la aprobación de las Ponencias de valores**, que se anunciará en el Boletín Oficial que corresponda según el ámbito territorial de las mismas. Se extenderá por un periodo de **10 días**, durante el cual los titulares catastrales podrán presentar las alegaciones y pruebas que estimen convenientes.
- **Art.27.3 TRLCI :** Una vez coordinada e informada la aprobación de la Ponencia, **los acuerdos de aprobación de las ponencias de valores se publicarán por edicto en la SEC.** La publicación de dichos acuerdos indicará el lugar y plazo de exposición al público de las ponencias (15 días hábiles, en las Gerencias) y se realizará:
 - **Antes del 1 de julio** del año en que se adopten en el caso de **ponencias de valores totales.**
 - **Antes del 1 de octubre** en el caso de **ponencias de valores parciales y especiales.**

Cabe destacar además que en aras al principio de transparencia, desde el año 2004, parte de la documentación de las ponencias de valores totales (documentos 1 y 4) pueden ser consultadas en la Sede Electrónica del Catastro.

- En lo que respecta, a la **competencia** para llevar a cabo su aprobación, debemos indicar que de acuerdo con el **Art.4 TRLCI**, **la superior función de coordinación de valores y la de aprobación de las ponencias de valores se ejercerán en todo caso por la DGC.**
 - Las **Ponencias Totales serán aprobadas por el DGC y las parciales por el Gerente** correspondiente.
 - Las **especiales** según el órgano que corresponda en función del ámbito territorial del BICE.

2.6. IMPUGNACIÓN

- **Art.27.4 TRLCI.** Las Ponencias serán **recurribles en vía económico-administrativa** sin que la interposición del recurso suspenda la ejecutoriedad del acto.
- **Esto implica, aunque la Ley no lo cite expresamente, la posibilidad de impugnación previa mediante el recurso potestativo de reposición**, regulado en la LGT, sin que puedan interponerse simultáneamente ambos recursos. El plazo de presentación es de **un mes contado a partir del día siguiente a aquél en que termine el plazo de exposición al público de la Ponencia**. Una vez agotada la vía administrativa podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

3. LOS ESTUDIOS DE MERCADO INMOBILIARIO Y LAS PONENCIAS DE VALORES.

3.1. CONCEPTO

- Como se ha señalado anteriormente, el **Art. 23 TRLCI** recoge, entre los criterios que deben tenerse en cuenta para la determinación del valor catastral, las circunstancias y **valores del mercado inmobiliario**. Y asimismo, establece que el valor catastral no podrá superar el valor de mercado, entendiéndose por este el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas.
- A estos efectos se ha fijado un **coeficiente de referencia al mercado** de 0,5 para los bienes inmuebles urbanos por Orden 14 de Octubre de 1998, y también de 0,5 para BICES por Orden HAC/3521/2003.
- Por todo ello, resulta imprescindible conocer la situación del mercado inmobiliario en el momento de realización de la Ponencia de valores.
- (²)
- **Norma 23. RD 1020/1993.** La DGC establecerá los criterios y contenido mínimo de los estudios del mercado inmobiliario que servirán de base para la redacción de las ponencias de valores.

Con carácter general, el ámbito territorial de estos estudios será el término municipal. No obstante, los estudios podrán abarcar un ámbito supramunicipal, cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Estos estudios **tienen 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.**

3.2. CONTENIDO HABITUAL EN UN ESTUDIO DE MERCADO

- En cumplimiento de las Normas 21 y 22 del Real Decreto 1020/1993 se redactan los estudios de mercado inmobiliario que sirven de base para la redacción de la ponencia de valores y recogen también los estudios previos que han servido a la coordinación tenida en cuenta en la redacción de la ponencia. El contenido de un estudio de mercado previo a elaboración de ponencia comprende, entre otros:
 - **EI INFORME ANUAL DEL MERCADO INMOBILIARIO** (elaborado por el Ponente de la Junta Técnica) y los ESTUDIOS PREVIOS que han servido de base para que la Junta Técnica de Coordinación Inmobiliaria realizara la propuesta coordinada de valores aprobada por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria de Urbana, asignando definitivamente los módulos MBR y MBC, que son los que se han tenido en cuenta para la elaboración de la Ponencia de valores. Mediante estos estudios previos se determinan las tipologías más características del municipio, y los precios de venta máximo y medio de las mismas.
 - **ESTUDIOS DEL MERCADO INMOBILIARIO**, incluyendo el ámbito territorial del estudio, análisis socioeconómico y territorial, el planeamiento urbanístico y análisis de los datos inmobiliarios.
 - **DISEÑO Y TRATAMIENTO DE LA MUESTRA**, que se concreta en la explicación del tratamiento de los testigos utilizados hasta la obtención de los valores de mercado finales, para la determinación de los valores de suelo establecidos en la ponencia de valores. En su caso, explicar los distintos criterios de tratamiento para cada uno de los usos. Indicar, los criterios de filtrado, coeficiente de actualización aplicado analizando la tendencia de evolución

²Sugerencia: también se puede citar el contenido de la norma 22.3 RD 1020/1993 (o parte del mismo) en este punto.

de los precios del mercado y un análisis estadístico de ratios, señalando la equidad horizontal o coeficiente de dispersión y la equidad vertical.

- **FICHAS DE MERCADO.** Cuyo número deberá ser coincidente con el listado de testigos. Se incorporará el valor de oferta/transmisión/alquiler con carácter general, salvo que la ficha incluya un campo específico con la relación entre el valor de ponencia y el de mercado, en cuyo caso se deberá consignar además el valor de mercado considerado.
- **CARTOGRAFÍA:** Se localizarán cada uno de los testigos de la muestra a nivel de parcela.

3.3. DOCUMENTO DE CONCLUSIONES

- Si bien el estudio de mercado en su conjunto no forma parte del documento de ponencia, sí que es preciso incorporar a la misma las **conclusiones y análisis del estudio de mercado** utilizado para la elaboración de la ponencia. Ello se materializa en el **Documento 2** de la Ponencia, tal como se recoge en la Norma 22.3 del Real Decreto 1020/93, en el que **se recogen estos análisis y conclusiones, así como los resultados obtenidos por aplicación de la ponencia elaborada a un número suficiente de elementos de la muestra de mercado** analizada, al objeto de comprobar la relación de los valores catastrales con los valores de mercado

3.4. FUENTES

- Las fuentes del mercado inmobiliario utilizadas para la elaboración del estudio de mercado previo a la redacción de las ponencias de valores son:
 - Valores de transmisión y tasaciones (datos conocidos a través de las comunicaciones de Notarios y Registradores)
 - Importes consignados en escrituras procedentes de las declaraciones 901N y recursos.
 - Valores de oferta publicados en distintos medios.

3.5. OTROS USOS DE LOS ESTUDIOS DE MERCADO

- Además de servir de base para la redacción de las ponencias de valores, los estudios de mercado pueden servir de apoyo y control para todos los trabajos catastrales de valoración, y sirven también de base para la elaboración de informes periódicos y en concreto del informe anual sobre el mercado inmobiliario recogido en el Art. 11 RD 417/2006.

4. ACTUALIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES POR APLICACIÓN DE COEFICIENTES

- El sistema de valoración descrito no admite, en su redacción normativa actual, la elaboración y aprobación anual de ponencias de valores, lo que implica que con el transcurso de los años, los valores catastrales de un municipio se puedan ir desactualizando con respecto a los valores de mercado.
- Por ello, se hace preciso un mecanismo que permite ajustar la relación existente entre los valores catastrales y los de mercado mediante la actualización anual de los valores catastrales. Tradicionalmente, esta actualización se llevaba a cabo por los coeficientes del art.32.1 y, desde el año 2013, se introdujo un nuevo mecanismo de actualización, descrito en el art.32.2 del TRLCI.

4.1. ACTUALIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES POR EL ART.32.1

- **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.**
- Teniendo en cuenta que este coeficiente de actualización por el 32.1:
 - No se aplica el año que surten efecto los valores catastrales resultantes de uno de los procedimientos de valoración colectiva, sino que se aplica a partir del año siguiente.
 - No se aplica durante los 10 primeros años de vigencia de ponencias de valores totales aprobadas durante los años 1997 y 2002, en cumplimiento de la ley53/1997 que introdujo el régimen de reducción de bases liquidables vigente y que, hasta la aprobación de la LRHL en 2002, se acompañó de la supresión de la actualización de valores del 32.1

- La últimas **Leyes de Presupuestos Generales del Estado** que fijaron este coeficiente fueron:
 - Para el año 2010, 1,01.
 - Para el año 2011, 1,00.
 - Desde entonces, no se han aprobado nuevos coeficientes de actualización en virtud del 32.1.

4.2. ACTUALIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES POR EL ART.32.2

CONTEXTO:

- La evolución del mercado inmobiliario en la última década así como los diferentes años de entrada en vigor de las correspondientes ponencias de valores, hicieron necesaria la implantación, en 2013, de un mecanismo alternativo de actualización de valores, que es el que se contempla en el art.32.2, y que permite, a petición del Ayuntamiento afectado:
 - La actualización de valores al alza en municipios cuyas ponencias son muy antiguas (coeficiente de incremento).
 - La actualización de valores a la baja en municipios con ponencias que se elaboraron en los años en los que los valores de mercado estaban más altos (coeficiente de decremento).

CONTENIDO:

- **Art.32.2 TRLCI.** Asimismo, las leyes de presupuestos generales **podrán 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 del municipio.
- Los Ayuntamientos podrán solicitar la aplicación de los coeficientes previstos en este apartado cuando concurran 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 comunique 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.
- Corresponde al Ministro de Hacienda apreciar la concurrencia de los requisitos enumerados en el párrafo anterior, mediante **orden ministerial que se publicará en el BOE antes del 30 de septiembre de cada ejercicio, en la que se establecerá la relación de municipios concretos en los que resultarán de aplicación los coeficientes** que, en su caso, establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente.
- **La aplicación de los coeficientes previstos en este apartado, excluirá la de los coeficientes de actualización a que se refiere el apartado uno** de este artículo.

MEDIDA TRANSITORIA

- Finalmente, señalar que la implantación de este nuevo mecanismo de actualización está concebido como medida transitoria hacia futuras líneas de actuación encaminadas a la obtención de una valoración catastral de todos los bienes inmuebles del territorio nacional, homogénea y anualmente actualizada, que permita un mayor ajuste al mercado inmobiliario en aras de los principios de generalidad y justicia tributaria y asignación equitativa de los recursos públicos.