

TRIBUTACIÓN

**EL IMPUESTO SOBRE BIENES
INMUEBLES Y LA NUEVA LEY DEL
CATASTRO INMOBILIARIO**

**Núm.
30/2003**

DOLORES AGUADO FERNÁNDEZ

*Subdirectora General de Catastros Inmobiliarios. Ministerio
de Hacienda*

Extracto:

EL objetivo de este trabajo no es otro que el de dar a conocer las diferentes modificaciones introducidas en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales. Asimismo, se han seleccionado los aspectos que se han considerado de mayor relevancia referente a la nueva Ley del Catastro Inmobiliario (Ley 48/2002, de 23 de diciembre).

Sumario:

- I. Introducción.
- II. El hecho imponible y la definición de bien inmueble. Las clases de bienes inmuebles.
- III. El tipo de gravamen. Los tipos diferenciados por usos. El recargo de los bienes inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente.
- IV. Los sujetos pasivos del IBI y los titulares catastrales.
- V. Exenciones.
- VI. La base imponible y la base liquidable.
- VII. Bonificaciones.
- VIII. Las ponencias de valores y los procedimientos de valoración.
- IX. La inspección catastral y el nuevo régimen sancionador.
- X. El régimen transitorio.

I. INTRODUCCIÓN

Dos son las leyes que aquí se van a comentar: la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, RLRHL) y la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario (en adelante, LCI), si bien, de la primera de las citadas, únicamente se hará referencia al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Las modificaciones introducidas son numerosas y, en ocasiones, es necesario esperar al futuro desarrollo reglamentario para calibrar el resultado efectivo de alguna de las citadas modificaciones.

En este artículo se han seleccionado los aspectos que se han considerado de mayor relevancia, aunque en algunos casos sea, simplemente, objeto de un breve comentario.

El preámbulo de la RLRHL señala, como faceta fundamental de la misma «una nueva y completa regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles que, sin embargo se extiende a los aspectos estrictamente tributarios, permitiendo así dotar a la normativa reguladora de la institución catastral de la necesaria sustantividad». Efectivamente, en la situación anterior la «materia catastral» estaba contenida en su práctica totalidad en la Ley 39/1988, (LRHL) aunque en otras muchas leyes hay referencias al valor catastral y su utilización tributaria o extratributaria. En la Exposición de Motivos de la LCI vamos a encontrarnos con el siguiente párrafo:

«La utilización múltiple de la información catastral no desvirtúa, sino todo lo contrario, la naturaleza tributaria de la Institución, al servir aquélla como elemento de referencia para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda Pública. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional en Sentencia de 16 de diciembre de 1999, cuando indica que, al tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, el Catastro ha de incardinarse, sin lugar a dudas, en la Hacienda general del artículo 149.1.14 de la Constitución Española. Es en esta justificación donde se apoya la adscripción que la Ley hace del Catastro al Ministerio de Hacienda y su atribución como competencia exclusiva del Estado y, por derivación de ello, la competencia de los Tribunales Económico-Administrativos del Estado para la revisión de los actos resultantes de los procedimientos catastrales.»

Ha de advertirse que la larga permanencia de la regulación catastral en la LRHL y las modificaciones a la misma introducidas por sucesivas Leyes de Medidas, va a hacer necesaria la frecuente remisión entre preceptos de ambas leyes. Es más, podemos adelantar una primera crítica cual es, la no perfecta relación entre las mismas en la utilización de algunos términos cual es la «inscripción catastral» en la nueva LRHL y la «incorporación al catastro» en la LCI, si bien el esfuerzo realizado se va a evidenciar en el tratamiento dado a multitud de cuestiones que habían sido muy problemáticas y debatidas en el período transcurrido desde la anterior LRHL y que en los nuevos textos queda aclarado, sistematizado y perfeccionado, incorporando experiencias y acogiendo pronunciamientos de los tribunales.

En relación con la LCI, señalar que, únicamente los estudiosos de estas materias entenderán por qué se habla de la «nueva Ley del Catastro», ya que para la mayoría habrá caído en el olvido la Ley de 23 de marzo de 1906 que establecía el Catastro Topográfico y Parcelario, último texto con rango de Ley que regulaba de manera autónoma, la materia catastral. La Ley de 1906 sufrió varias vicisitudes que han colaborado a que muchos desconozcan que actualmente, algunos preceptos de la misma continúan en vigor, ya que no ha tenido una derogación expresa, si bien muchos de sus apartados lo han sido de forma implícita por otras disposiciones.

La Ley tenía un fuerte contenido técnico, incluso podríamos afirmar que prácticamente todo su contenido era de carácter técnico, estableciendo criterios para realizar los deslindes, para los trabajos geodésicos y topográficos, pero resulta interesante recordar el contenido del artículo 1:

«El catastro parcelario de España tendrá por objeto la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos, con el fin de lograr que sirva eficazmente para todas las aplicaciones económicas, sociales y jurídicas con especialidad para el equitativo reparto del impuesto territorial y, en cuanto sea posible para la movilización del valor de la propiedad.»

No han cambiado demasiado los objetivos y funciones desde 1906, es decir, la finalidad del Catastro sigue siendo eminentemente tributaria, si bien, conforme ha ido ganando en riqueza la información catastral, especialmente la gráfica o cartográfica, ha sido cada vez más utilizada para otras actividades, si bien es cierto que todas ellas estaban en el germen de la información: la información del Catastro es información del territorio y la información territorial es necesaria para múltiples actividades, tanto públicas como privadas.

La Exposición de Motivos de la LCI delimita la diferencia entre el Catastro como registro público administrativo (si bien con datos reservados) y el Registro de la Propiedad. La garantía de la protección de los derechos la va a dar el Registro de la Propiedad para todos los que figuren inscritos, pero el Catastro va a aportar una mayor riqueza en los datos físicos, incluidos los gráficos y cartográficos y además, hay que recordar que afecta a la práctica totalidad de los inmuebles.

El mantenimiento de la parte nuclear se va a encontrar fundamentalmente en los criterios técnicos y metodología valorativa, aunque también en este punto existen novedades.

II. EL HECHO IMPONIBLE Y LA DEFINICIÓN DE BIEN INMUEBLE. LAS CLASES DE BIENES INMUEBLES

En la LRHL el artículo 61 mezclaba la naturaleza y hecho imponible del tributo, para pasar a continuación en el artículo 62 a definir qué bienes se consideraban de naturaleza urbana. La RLRHL recoge en el artículo 61 la naturaleza del tributo «directo de carácter real que grava el valor de los bienes en los términos establecidos en esta Ley.»

El artículo 62 define lo que constituye el hecho imponible y nos encontramos con modificaciones de tres tipos en este artículo:

- Se introduce un orden de prelación, anteriormente inexistente. El hecho imponible lo constituye la titularidad del derecho de concesión administrativa, superficie, usufructo y propiedad, en este orden, lo que va a permitir una modificación del artículo 64, referente a los sujetos pasivos, modificación que se enmarca en las que hemos definido como «mejora técnica».
- El punto 3 del artículo establece sobre qué bienes inmuebles va a recaer el tributo y, aquí se produce una doble innovación: en primer lugar, hay **tres** clases de inmuebles en lugar de las **dos** anteriores y en segundo lugar, la definición de los mismos se remite a las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario, es decir a la LCI.
- La tercera modificación es la mención expresa a los supuestos de no sujeción, lo que completa la determinación concreta del hecho imponible, incluyendo en estos supuestos bienes considerados anteriormente exentos. Esta modificación puede parecer totalmente irrelevante ya que ni antes ni ahora, estos bienes tributan.

No lo es, sin embargo, para la actividad catastral, ya que si el bien está sujeto, obligatoriamente debe tener asignado un valor catastral, aunque goce de exención, si el bien no está sujeto, lógicamente, no necesita de la determinación del valor catastral.

Los bienes no sujetos son:

- a) Las carreteras, los caminos, las demás vías terrestres y los bienes del dominio público marítimo terrestre e hidráulico, siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito.
- b) Los siguientes bienes inmuebles propiedad de los municipios en que estén enclavados:
 - Los de dominio público afectos a un uso público.
 - Los de dominio público afectos a un servicio público gestionado directamente por el Ayuntamiento, excepto cuando se trate de inmuebles cedidos a terceros mediante contraprestación.
 - Los bienes patrimoniales, exceptuados igualmente los cedidos a terceros mediante contraprestación.

Pues bien, dado que el Catastro no conoce los bienes que están cedidos a terceros mediante contraprestación, las formas de tratamiento de estos bienes en el padrón catastral pueden ser dos:

- Incluirlos con su valor correspondiente y el ayuntamiento o el órgano encargado de la gestión tributaria verificar si corresponde o no la exención.
- El ayuntamiento comunica a Catastro los bienes que tiene cedidos mediante contraprestación y se incorporan sólo éstos al padrón catastral.

La definición de bien inmueble y de cada una de las tres clases de bienes la vamos a encontrar en el artículo 2 de la LCI. Este largo artículo admite y requiere un, también, largo comentario porque sí que se producen en el mismo fuertes innovaciones en relación con la situación anterior, alguna de las cuales puede pasar desapercibida en una primera lectura. Analizando sistemáticamente el artículo nos encontramos con lo siguiente:

- La definición va más allá de las referencias del Código Civil y del Reglamento Hipotecario, no coincidiendo con el concepto de finca registral, es una definición «catastral» veamos el contenido del primer párrafo apartado 1:

*«A los exclusivos efectos catastrales, tiene la consideración de bien inmueble la parcela o porción de suelo de una misma **naturaleza**, enclavada en un **término municipal** y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del **derecho de propiedad** de un propietario o de varios *pro indiviso* y, en su caso, las **construcciones** emplazadas en dicho ámbito, **cualquiera que sea su dueño**, y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble».*

Para conocer a que se refiere el apartado cuando habla de la naturaleza del suelo hay que ir a los apartados 3 y 4 del mismo artículo, que analizaremos más adelante, pero que para comprender este apartado 1, diremos, resumidamente, que la naturaleza le va a dar la clasificación del suelo del planeamiento urbanístico.

Tendríamos, por tanto, que cuando el planeamiento clasifique diferenciadamente dos partes de una parcela delimitada por una poligonal, de un único propietario o de varios *pro indiviso*, el Catastro va a dividir esta parcela en dos, siempre que toda ella esté ubicada en un mismo término municipal. Es indudable que la clasificación del planeamiento es determinante en relación con los derechos que se pueden ejercer en la parcela, en lo que se puede edificar y por tanto, en el valor de la misma. También es cierto, que la parte clasificada como urbana o urbanizable, cuando se vaya a actuar sobre la misma, se segregará de la parcela matriz y se convertirá en **dos parcelas**. Pero, mientras tanto, cabe plantearse por qué no se ha decidido mantener como un único bien inmueble ya que el Catastro utiliza subparcelaciones como instrumento valorativo tanto para inmuebles rústicos (diferentes tipos de cultivo e intensidades productivas) como para urbano (criterios de subparcelación para

fincas con más de una fachada, con fondo excesivo, etc.), es decir, es posible tener información asociada a partes de las parcelas, que incide en el valor de la misma, sin necesidad de dividirla.

Por tanto, no puede sino pensarse que la «influencia tributaria» ha sido decisiva en esta definición y aunque en la RLRHL se ha establecido un padrón único, en el mismo siguen figurando separadamente las nuevas clases de bienes. La citada «influencia tributaria» ha sido más fuerte que determinados derechos ya que cuando en el bien inmueble hay construcciones de distinto propietario, esto no va a ser causa de división en inmuebles diferentes.

Siguiendo con este apartado 1, nos encontramos a lo largo de los epígrafes a), b) y c) con lo siguiente:

- Dentro del epígrafe a) se encuentra el reconocimiento de inmuebles diferentes a los distintos locales o suma de los mismos, en que queda dividida una propiedad en la escritura de división horizontal, y aquí sí que se reconoce que será un único inmueble los diferentes elementos que estén vinculados en el título, es decir, que no se puedan transmitir separadamente, por tanto, la vivienda, plaza de garaje y trastero vinculados, formarán un único bien inmueble y tres locales diferentes.

Para los trasteros y plazas de estacionamiento que formando un *pro indiviso* estén adscritos al uso y disfrute exclusivo y permanente de un titular, se permite que en el **futuro** sean considerados inmuebles independientes cuando un reglamento fije las condiciones. Es decir, en estos momentos este *pro indiviso* no podría «dividirse» por el Catastro en inmuebles diferentes.

También remite a un futuro desarrollo reglamentario la atribución de la parte correspondiente de los elementos comunes a cada inmueble o local, medida esta adecuada, ya que la libertad que permite la Ley de Propiedad Horizontal no tiene por qué ser asumida por el Catastro, debiendo ser los criterios de atribución total y absolutamente reglados. Es previsible que en el futuro reglamento se incorporen los criterios utilizados actualmente por el Catastro que, en síntesis, consisten en considerar el elemento común como un local más y repartir el valor del mismo, proporcionalmente, a los locales de los que es elemento común.

- El epígrafe b) configura como bien inmueble el ámbito espacial de una concesión administrativa y de nuevo notamos la «influencia tributaria», incluso en la propia redacción se nota esta debilidad: «Tendrán también la consideración de bienes inmuebles... el ámbito espacial de una concesión administrativa sobre los bienes inmuebles o sobre los servicios públicos a los que se hallen afectos». Parece pues, evidente que si en la RLRHL no hubiera figurado el concesionario como sujeto pasivo, la LCI hubiera recogido una definición de bien inmueble diferente, al menos en este apartado.
- Finalmente, el epígrafe c) remite al apartado 7 para los bienes de características especiales, a los que nos referiremos en su momento.

El apartado 2 no supone ninguna innovación, simplemente la aclaración de que la referencia catastral es la «matrícula» o «NIF» del bien inmueble y que, además permite su perfecta localización en la cartografía catastral.

El apartado 3, nos va a decir las clases de bienes inmuebles, encontrándonos con tres en lugar de las dos anteriores. Como el propio título del artículo 2 anticipa, hay bienes inmuebles urbanos, rústicos y de características especiales, en lugar de bienes inmuebles de naturaleza urbana y de naturaleza rústica, que eran los recogidos en la legislación anterior. Pero esta clasificación no supone la incorporación a las dos clases anteriores de una nueva, vamos a ver que supone una modificación mucho más profunda. En primer lugar nos encontramos que **es el suelo** el que tiene naturaleza y ésta se va a transmitir al inmueble.

En la LRHL, tanto el suelo como las construcciones tenían *naturaleza* y en el supuesto de que la construcción fuera de *naturaleza urbana*, ésta se transmitía al suelo por ella ocupado. Hay que recordar que la práctica totalidad de las construcciones eran así consideradas, ya que sólo se exceptuaban *los edificios e instalaciones de carácter agrario, que situadas en terrenos de naturaleza rústica, fueran indispensables para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales*.

La LCI parece, pues, querer aproximarse en lo posible, a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

El apartado 4 recoge los suelos de naturaleza urbana:

«Se entiende por suelo de naturaleza urbana el clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano, el que, de conformidad con la disposición adicional segunda de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, tenga la consideración de urbanizable y el que reúne las características contenidas en el artículo 8 de la Ley citada. Tendrán la misma consideración aquellos suelos en los que puedan ejercerse facultades urbanísticas equivalentes a las anteriores según la legislación autonómica.

Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales.»

Las diferencias con la situación anterior son:

- En relación con el suelo que el planeamiento clasifique como urbano y urbanizable incluido en sectores, no existe ninguna modificación. Dadas las competencias en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas y las denominaciones utilizadas en algunas de las Leyes, también se precisa que tendrán naturaleza urbana los suelos en los que puedan ejercerse facultades urbanísticas equivalentes, lo que incluye los «núcleos rurales urbanos» de las legislaciones de las Comunidades de la cornisa cantábrica y de alguna otra Comunidad.

- La mención al artículo 8 de la Ley 6/1998 no puede sino entenderse en el sentido siguiente: la LCI ha querido contemplar la situación de municipios que no tengan planeamiento adaptado a las legislaciones autonómicas o no dispongan de ningún tipo de planeamiento, ni siquiera «*proyecto de delimitación de suelo urbano*», dando criterios para que el redactor de una Ponencia de valores pueda delimitar el ámbito de aplicación de la misma. Es, en estos supuestos, cuando se acudirá al citado artículo 8 y a la legislación urbanística para establecer los suelos consolidados por la edificación.

El artículo 8 contiene lo siguiente:

«Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley:

- a) El suelo ya transformado por contar como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establece la legislación urbanística.*
- b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.»*

La posición dentro de la Ley, inmediatamente después de mencionar las clases de suelo y el propio contenido del artículo parece destinado a dar instrucciones al planificador, indicándole que para cumplir la Ley debe clasificar conforme a estas reglas. Esas instrucciones serán, en definitiva, las que deba seguir, en los supuestos antes citados, el redactor de la ponencia de valores.

Bien es cierto que el Catastro se ha impuesto una nueva obligación, ya que no sólo tiene que comprobar los terrenos que cuentan con los servicios citados, trabajo que ya tenía que hacer anteriormente e incluso con algún servicio más (alcantarillado, encintado de aceras y alumbrado público) sino que deberá analizar la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma y comprobar la existencia de suelos consolidados por la edificación.

Desaparecen, sin embargo, los terrenos fraccionados en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, desaparición que no podemos menos que celebrar, ya que una ilegalidad debe llevar su correspondiente sanción y establece los procedimientos para acabar con la situación de ilegalidad, pero no parece razonable que lleve al pago del IBI de urbana. Estas ilegalidades, por tanto, aunque lleguen a manos del Catastro seguirán figurando en él como suelos de naturaleza rústica.

Dejando aparte los inmuebles de características especiales, los suelos de naturaleza rústica serían los no urbanizables y los urbanizables no incluidos en sectores.

Entremos a continuación en el apartado 6, dedicado a las construcciones y observamos que ya no existen construcciones de naturaleza urbana y de naturaleza rústica, ya que, como se ha señalado, es el suelo el que va a transmitir la naturaleza al inmueble.

«Tendrán la consideración de construcciones:

- a) *Los edificios, sean cualesquiera los materiales de que estén contruidos y el uso a que se destinen, siempre que se encuentren unidos permanentemente al suelo y con independencia de que se alcen sobre su superficie o se hallen enclavados en el subsuelo y de que puedan ser transportados o desmontados.*
- b) *Las instalaciones industriales, comerciales, deportivas, de recreo, agrícolas, ganaderas, forestales y piscícolas de agua dulce, considerándose como tales, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, muelles, pantanales e invernaderos, y excluyéndose en todo caso la maquinaria y el utillaje.*
- c) *Las obras de urbanización y de mejora, tales como las explanaciones, y las que se realicen para el uso de los espacios descubiertos, como son los recintos destinados a mercados, los depósitos al aire libre, los campos para la práctica del deporte, los estacionamientos y los espacios anejos o accesorios a los edificios e instalaciones.*

No tendrán la consideración de construcciones aquellas obras de urbanización o mejora que reglamentariamente se determinen, sin perjuicio de que su valor deba incorporarse al del bien inmueble como parte inherente al valor del suelo, ni los tinglados o cobertizos de pequeña entidad.»

Observamos que, al igual que en la legislación anterior y aún de forma más pormenorizada, el concepto de construcción es muy amplio y prácticamente todo lo que necesite una cierta obra para poder ser utilizado para algún uso, es construcción. Es más, anteriormente se entendían como construcciones «*las instalaciones comerciales e industriales asimilables a edificios*» actualmente, las instalaciones son consideradas construcciones.

Únicamente parece reservarse la Ley la cautela de no considerar construcción aquellas obras que sea más fácil incorporarlas al valor, como pueda ser una instalación de regadío, aunque habrá que esperar al desarrollo reglamentario para conocer qué obras de urbanización o mejora no serán consideradas construcciones.

Como conclusión, van a ser cuatro los factores determinantes de la configuración de un bien inmueble que no sea de características especiales:

- Línea poligonal que configure un espacio continuo.
- Derecho de propiedad o como excepción, concesión administrativa.
- Ámbito municipal.
- Clase de suelo.

Entramos a continuación en la tercera clase de bienes, los de características especiales, y veamos que diferencias existen con relación a la anterior situación.

El amplio concepto de construcción que, como hemos señalado, incluía ya la LRHL, había obligado a catastrar y valorar los bienes comprendidos en el apartado 7, pero en la mayoría de los casos por estar comprendidos **precisamente** en la definición de construcción de naturaleza urbana, con independencia de la clasificación urbanística del suelo que ocuparan. Cuando las construcciones podían valorarse con la utilización del cuadro de la Norma 20 del Real Decreto 1020/1993, se consideraban «convencionales» y cuando no, la Norma 12.3 establecía:

«Cuando las especiales características de una construcción no permitan su identificación con alguno de los tipos definidos en el cuadro antes citado, ni su asimilación a ninguna de las tipologías descritas se realizará una valoración singularizada, utilizando el método valorativo que prevea la Ponencia de valores. En este caso no serán de aplicación los coeficientes del cuadro al que se refiere la norma 20».

Es indudable que por ser construcciones singulares dejar que la Ponencia fijara el método valorativo era dejar una vía abierta a una posible descoordinación de los valores resultantes. El Catastro evitó esta posibilidad dictando instrucciones que debían ser utilizadas en todas las Ponencias cuyo ámbito de aplicación afectaba a estas «singularidades». Pero las instrucciones no se publican en el BOE como sí lo está el Real Decreto 1020/1993, produciéndose por tanto un desconocimiento (si bien es cierto que relativo, ya que siempre se puede acceder a la Ponencia) de si el método valorativo que incluye una Ponencia es el mismo en todo el territorio de régimen común.

El apartado 7 fija unas condiciones concretas no pudiendo ser considerado «singular» según la terminología anterior cualquier bien que el técnico considera que no es asimilable a los incluidos en el cuadro de la Norma 20, sino sólo los que se contemplan en este apartado 7, pero además entendiendo que deben cumplir **dos condiciones**: que constituyan un **conjunto complejo de carácter unitario** y que estén destinados a los usos mencionados en los epígrafes:

- a) Los destinados a la producción eléctrica y gas y al refino de petróleo, y las centrales nucleares.
- b) Las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego.
- c) Las autopistas, carreteras y túneles de peaje.
- d) Los aeropuertos y puertos comerciales.

Por tanto, es perfectamente posible que construcciones consideradas anteriormente «convencionales» pasen a formar parte de un bien inmueble de características especiales, por estar integradas en un conjunto complejo de carácter unitario.

Estos inmuebles van a tener un tratamiento especial tanto en los aspectos catastrales como en los tributarios.

III. EL TIPO DE GRAVAMEN. LOS TIPOS DIFERENCIADOS POR USOS. EL RECARGO DE LOS BIENES INMUEBLES DE USO RESIDENCIAL DESOCUPADOS CON CARÁCTER PERMANENTE

El artículo 73 trata de los tipos de gravamen y establece los mínimos y máximos para cada una de las nuevas clases de bienes, permitiendo que, en el caso de los *especiales*, los Ayuntamientos puedan establecer tipos diferenciados para cada grupo. Ha desaparecido la referencia al número de habitantes, lo que permite una mayor autonomía para toda clase de municipios.

La definición de bien inmueble va a tener una relación directa con la aplicación de *tipos de gravamen diferenciados por usos*, novedad introducida por el artículo 73.4 de la RLRHL. En primer lugar porque, los tipos diferenciados por usos se aplicarán a los *inmuebles*, y, cuando éstos tengan atribuidos varios usos, se aplicará el correspondiente al de la *edificación o dependencia principal*. La disposición transitoria décima de la LRHL recoge, de forma pormenorizada, las reglas de aplicación que suponen una interpretación «racionalizada» del Cuadro de la Norma 20 del Real Decreto 1020/1993.

En síntesis, la citada disposición establece las reglas para la identificación del uso de la edificación o dependencia principal que, en el caso de propiedad vertical, será el residencial siempre que existiendo este uso la superficie ocupada por el mismo suponga, al menos, el 20 por 100 de la total del inmueble, descontada la destinada a almacén-estacionamiento. Cuando no exista el uso residencial o cuando la superficie no alcance el citado porcentaje, el uso atribuido será el correspondiente al que ocupe la mayor superficie. Asimismo, se recogen algunas especialidades orientadas a atribuir un uso correcto, a estos efectos, a determinados locales comerciales, instalaciones industriales, etc.

Con relación al recargo que se podrá exigir cuando un inmueble de uso residencial se encuentre desocupado con carácter permanente, novedad reiteradamente mencionada en la prensa de forma incorrecta, como *recargo sobre viviendas desocupadas*, debe recordarse que el tercer párrafo del artículo 73.4 menciona con claridad la necesidad de fijar las condiciones mediante un futuro desarrollo reglamentario. Por tanto, hasta que no se produzca el citado desarrollo, no podrá aplicarse.

IV. LOS SUJETOS PASIVOS DEL IBI Y LOS TITULARES CATASTRALES

Los artículos 64 y 65 de la LRHL han experimentados diversas modificaciones, veamos las diferencias con la situación anterior:

- Se establece una total correlación entre la prelación de titularidad de derechos citada en el hecho imponible y la definición de sujetos pasivos del tributo.
- Se recoge que en el supuesto de concurrencia de varios concesionarios sobre un mismo inmueble de características especiales, será sustituto del contribuyente el que deba satisfacer el mayor canon. Esta regla, necesaria únicamente para esta clase de bienes, ya que recordemos que *el ámbito espacial de una concesión* administrativa configura el bien en las otras dos clases, es la solución correcta para algunos supuestos pero, puede producir problemas en aquellos casos como puertos y aeropuertos comerciales, ya que la diferencia entre el mayor canon y el siguiente puede ser casi despreciable.
- Se afecta la totalidad de la cuota tributaria en los supuestos de cambio en la titularidad de los derechos y como consecuencia, en los sujetos pasivos, estableciéndose la obligación de que los notarios comprueben la existencia de deudas pendientes.
- Se reconoce la responsabilidad solidaria de los copartícipes o cotitulares, extremo que necesariamente debe ponerse en relación con el contenido del artículo 3 de la LCI, que se refiere a los titulares catastrales. En efecto, la separación de la regulación catastral ha permitido diferenciar entre sujeto pasivo del IBI y titular catastral, diferenciación que permitirá una más amplia utilización de la información catastral a otros efectos tributarios, coincidiendo con los cometidos que la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional de diciembre de 1999 refiere a la institución catastral.

El artículo 3 de la LCI define los titulares catastrales y aunque mantiene el mismo orden de prelación mencionado para los sujetos pasivos, abre la vía para la incorporación, en un futuro, de todos los propietarios, aunque no sean sujeto pasivo del IBI y de todos los comuneros, incluyendo, en este caso, sus cuotas de participación.

V. EXENCIONES

El artículo 63 recoge modificaciones de cierta importancia: claramente se definen ahora las exenciones que tienen carácter rogado, recogiendo el artículo en su punto 1 las que se concederán de oficio y con el punto 2 las que deben solicitarse, pudiendo considerarse esta modificación como una mejora técnica. Pero existen dos novedades que interesa mencionar. Los bienes del Ministerio de Defensa estaban exentos en la legislación anterior si estaban **directamente** afectos a la Defensa Nacional. En el texto actual se ha eliminado la palabra **directamente** y sólo

se requiere que estén afectos a la Defensa Nacional, lo que puede suponer que se incorporen como exentos bienes que anteriormente no lo estaban. La otra **novedad** incluida en este artículo es el contenido del punto 4:

«Los ayuntamientos podrán establecer, en razón de criterios de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria del tributo, la exención de los inmuebles rústicos y urbanos cuya cuota líquida no supere la cuantía que se determine mediante ordenanza fiscal, a cuyo efecto podrá tomarse en consideración para los primeros, la cuota agrupada que resulta de lo previsto en el apartado 2 del artículo 78 de esta Ley.»

Se elimina, pues, la antigua exención para bienes de naturaleza urbana cuya base imponible sea inferior a 100.000 pesetas. Y para bienes de naturaleza rústica, para sujetos pasivos cuya base imponible correspondiente a la totalidad de sus bienes de la citada naturaleza en el municipio, sea inferior a 200.000 pesetas.

Esta acertada medida tiene dos efectos: por una parte, desvincula una exención del valor catastral, cuya competencia es de otra administración, lo que permite a su vez incrementar la autonomía municipal. Deben ser, efectivamente, los ayuntamientos los que valoren y apliquen los criterios de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria, pudiendo no ser exactamente los mismos criterios para todos los municipios y abriendo la posibilidad, antes inexistente, de establecer para los bienes rústicos, limitación en la cuota agrupada o no.

VI. LA BASE IMPONIBLE Y LA BASE LIQUIDABLE

La base imponible no sufre ninguna modificación y continúa coincidiendo con el valor catastral.

La base liquidable, sin embargo, sí sufre modificaciones en su evolución. Los artículos 67 a 71 recogen el contenido de la Ley 53/1997, adaptando la nueva terminología referente a los procedimientos de valoración e introduciendo dos novedades en la citada Ley:

- Se reducen los valores base de tres posibilidades a sólo dos, por la eliminación del valor base igual a cero.
- Se permite la actualización por los coeficientes de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.
- El valor catastral resultante de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general no queda congelado durante diez años.

Veamos un **ejemplo** de lo que supone esta modificación para un caso real:

EJEMPLO:

La base liquidable, tanto en la legislación anterior como en la nueva, responde el primer año a la siguiente fórmula:

$$BL_1 = BI_1 - K (V_{CR} - V_B)$$

Siendo:

BI_1 = Base imponible del primer ejercicio, coincidente con V_{CR} .

V_{CR} = Valor catastral «revisado».

V_B = Valor base, en este supuesto igual al valor catastral del ejercicio anterior.

K = Coeficiente reductor diferente en cada ejercicio (0,9, 0,8, 0,7... 0,1)

$$V_{CR} = 5.497.947 \text{ pta.} - 33.043 \text{ €}$$

$$V_B = V_{CA} = 2.978.750 \text{ pta.} - 17.903 \text{ €}$$

Supongamos un coeficiente de actualización de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1,03 para el primer ejercicio posterior a la «revisión de valores» y de 1,02 para todos los ejercicios posteriores.

El **componente individual** de la reducción va a ser, a lo largo de **todos** los ejercicios, si no se producen alteraciones en el inmueble:

$$5.497.947 - 2.978.750 = 2.519.197 \text{ pta.} - 15.140 \text{ €}$$

Pero la base imponible del ejercicio siguiente no va a coincidir con el V_{CR} del primer ejercicio, ya que se va a actualizar por los coeficientes de las LPGE.

		<i>Antes</i>		<i>Ahora</i>	
		Pta.	€	Pta.	€
BL_1	=	3.230.670	- 19.417	BL_1	= 3.230.670 - 19.417
BL_2	=	3.482.590	- 20.931	BL_2	= 3.647.528 - 21.922
BL_3	=	3.734.509	- 22.445	BL_3	= 4.012.705 - 24.117
.....
BL_{10}	=	5.497.947	- 33.043	BL_{10}	= 6.383.054 - 38.363

Si suponemos que se mantiene el mismo tipo de gravamen a lo largo de todos los ejercicios y que ese tipo fuera de 0,52% la cuota tributaria, sin considerar posibles bonificaciones, sería:

		<i>Antes</i>		<i>Ahora</i>	
		Pta.	€	Pta.	€
C_1	=	16.799	- 100,96	C_1	= 16.799 - 100,96
C_2	=	18.109	- 108,84	C_2	= 18.967 - 113,99
C_3	=	19.419	- 116,71	C_3	= 20.866 - 125,41
.....
C_{10}	=	28.589	- 171,82	C_{10}	= 33.192 - 199,49

VII. BONIFICACIONES

Los artículos 74 y 75 de la Ley se refieren a bonificaciones en la cuota íntegra. Las novedades en este apartado son las siguientes:

- Se reconoce la posibilidad de aplicación de la bonificación de entre el 50 y el 90 por 100 a los inmuebles actividad de las empresas de urbanización y promoción inmobiliaria tanto de obra nueva como de **rehabilitación**, es decir, se incorpora la rehabilitación siempre que sea equiparable a la obra nueva. Debe recordarse que este extremo había sido muy debatido, las empresas solicitaban la aplicación de la bonificación para obras de rehabilitación por entender que se encontraban en la misma situación que las obras nuevas y acudieron incluso a la Dirección General de Tributos quien de forma razonable determinó que no existiendo definición clara, ni límites económicos, bajo el concepto de rehabilitación podían incluirse cualesquiera obra realizada, no siendo éste el objetivo de la bonificación aquí tratada. Ahora la Ley incluye el supuesto y lo equipara a la obra nueva, debiendo entenderse esta equiparación tanto en los aspectos económicos de la obra, como en los técnicos y prácticos, es decir, no puede existir «rehabilitación» si el edificio puede seguir en uso durante las obras. En este caso estaríamos en un supuesto de reforma o mantenimiento que no dé lugar a la bonificación.
- Se posibilita la ampliación del período de tres años con bonificación del 50 por 100 para las viviendas de protección oficial y equiparables por la normativa de la respectiva Comunidad Autónoma. La ordenanza fiscal fijará la duración y cuantía anual, manteniendo el tope en el 50 por 100.
- Se amplía a todos los ayuntamientos la posibilidad de establecer un coeficiente de incremento máximo anual de la cuota líquida cuando haya «revisión» de valores. Esta medida estaba limitada anteriormente a ayuntamientos de más de 750.000 unidades urbanas, es decir, Madrid y Barcelona. La ampliación es para todos los ayuntamientos y para bienes rústicos (anteriormente sólo urbanos) pero, como contrapartida se establece que no podrá exceder de tres períodos impositivos.
- Se posibilita bonificar hasta el 90 por 100 la cuota íntegra para cada grupo de bienes de características especiales, debiendo especificar la ordenanza fiscal, la duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos de esta bonificación. En este punto, puede resultar sorprendente que, por una parte, el artículo 15.2 establezca como tipo general para estos bienes el 0,6 por 100 y un límite mínimo del 0,4 y un máximo de 1,3 y por otra, se reconozca la posibilidad de bonificar hasta un 90 por 100, si bien no puede negarse que deja un amplio margen a la autonomía municipal que podrá «incentivar» o «penalizar» la existencia de bienes de características especiales.
- Como última novedad en este apartado de bonificaciones, nos encontramos con una bonificación de hasta el 90 por 100 a favor de los sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa, siendo de nuevo la ordenanza fiscal la que establezca las condiciones de aplicación y de compatibilidad con otras bonificaciones.

VIII. LAS PONENCIAS DE VALORES Y LOS PROCEDIMIENTOS DE VALORACIÓN

En el artículo 9 de la LCI, dedicado a las Ponencias de valores, no se han producido grandes cambios, ya que se recogen los que se introdujeron en la modificación del artículo 71 por la Ley 50/1998 y, únicamente cabe señalar que se flexibiliza aún más alguna de las medidas allí introducidas. Se modifica la terminología, siendo ahora más clara: las Ponencias serán totales, parciales y especiales.

En los artículos 11 y 12 se mencionan tres «orígenes» de la valoración colectiva, el procedimiento va a ser prácticamente el mismo en los tres supuestos, pero la causa, el origen de la modificación del valor, va a ser diferente.

Distingue los siguientes:

- Procedimiento de valoración colectiva de carácter general.
- Procedimiento de valoración colectiva de carácter parcial.
- Procedimiento simplificado de valoración colectiva.

En el primer caso el origen es una Ponencia de valores total, es decir, que afecta a todos los bienes de una misma clase del término municipal, lo que hasta ahora se conocía como «revisión de valores» y la única diferencia con la situación anterior es que las Ponencias debían fijar los criterios de valoración para los bienes de características especiales y ahora los bienes especiales tendrán su propio instrumento de valoración independiente.

El segundo caso mencionado tiene su origen en una Ponencia parcial, lo que antes se denominaba «modificación de Ponencia» o «Ponencia complementaria», y como su nombre indica, no afecta a la totalidad de los bienes de una misma clase del término municipal.

Finalmente, el procedimiento simplificado de valoración colectiva tiene su origen en aquellos supuestos en que no hay una ponencia nueva ni total, ni parcial y son herencia de una parte del artículo 71.3, modificación de planeamiento que varíe la edificabilidad, el uso o la clase por incluirse en un ámbito delimitado o sector. En este caso la **novedad** está en la **determinación concreta del inicio y final del procedimiento**.

El procedimiento se inicia mediante un acuerdo que se publicará por edicto en el BOP, los actos dictados como consecuencia de las modificaciones de planeamiento mencionadas, se notificarán de conformidad con lo dispuesto en la Ley General Tributaria y el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa será de seis meses, a contar desde la fecha de publicación del acuerdo de inicio. El incumplimiento del plazo determinará la caducidad del procedimiento.

En relación con el procedimiento de determinación del valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales, de nuevo, habrá que esperar al desarrollo reglamentario para aclarar algunas dudas en lo referente a notificaciones, recursos, etc.

IX. LA INSPECCIÓN CATASTRAL Y EL NUEVO RÉGIMEN SANCIONADOR

La separación de la materia catastral en la LCI ha permitido establecer un régimen propio para las actuaciones de inspección catastral y para las sanciones derivadas de las mismas, siendo la Ley General Tributaria y la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, de aplicación supletoria. La opción elegida debe calificarse como afortunada, ya que las características del IBI, tributo de gestión compartida y no sujeto a autoliquidación, no han tenido, con frecuencia, fácil adaptación a lo establecido en la Ley General Tributaria, Ley con objetivo codificador para tributos que no tienen las características mencionadas.

El artículo 7 otorga naturaleza tributaria a las actuaciones de inspección catastral y obliga a determinar los documentos y especialidades de los mismos, determinación que se realizará por Orden ministerial.

Podríamos decir que, hasta este punto, no puede hablarse de grandes novedades, sino de precisiones necesarias. Las auténticas novedades se resumen en los siguientes puntos:

- Actuaciones de inspección conjunta Catastro-Ayuntamiento o Catastro-entidad gestora del IBI, en los términos que reglamentariamente se determinen.
- La inspección tributaria tiene su régimen sancionador propio.
- Se abre la posibilidad de unificar la gestión catastral y la gestión tributaria en el supuesto de delegación del Ayuntamiento en el Catastro.

X. EL RÉGIMEN TRANSITORIO

La RLRHL contiene ocho disposiciones transitorias en relación con el IBI, la LCI contiene cuatro disposiciones transitorias. Algunas de ellas recogen determinaciones «clásicas», como son las referentes a los procedimientos en tramitación, otras han sido necesarias, como la ampliación de plazo, tanto para la aprobación de las ordenanzas fiscales como para los acuerdos sobre los tipos de gravamen en los municipios afectados por un procedimiento de valoración colectiva de carácter general.

Nos centraremos, pues, en las que están relacionadas con la nueva clasificación de bienes inmuebles.

Exceptuamos aquí la disposición transitoria décima de la RLRHL, ya mencionada al referirnos a los tipos diferenciados por usos.

Comencemos por la disposición transitoria primera de la LCI, «*Clasificación de bienes inmuebles y contenido de las descripciones catastrales*».

«1. La clasificación de bienes inmuebles rústicos y urbanos establecida por la presente Ley tendrá efectividad desde el 1 de enero de 2006. Las incorporaciones o modificaciones en el Catastro Inmobiliario que para ello procedan se realizarán de oficio por la Dirección General del Catastro y no requerirán notificación individualizada a los titulares catastrales, siempre que no se modifique la descripción catastral de dichos bienes.

Hasta dicha fecha, los bienes inmuebles que figuren o que se den de alta en el Catastro Inmobiliario tendrán la naturaleza que les correspondería conforme a la normativa anterior.

No obstante, en los procedimientos de valoración colectiva de carácter general que se inicien a partir de la entrada en vigor de la presente Ley será de aplicación la clasificación de bienes contenida en la misma, con la excepción de las construcciones ubicadas en suelo rústico».

El primer párrafo de este apartado 1 supone la permanencia como inmueble urbano de las antiguas construcciones de naturaleza urbana sobre suelo rústico. Los «diseminados» continuarán, pues, en el catastro y en el padrón como inmuebles urbanos, incluyéndose también, en las ponencias totales que se realicen en los ejercicios 2003 y 2004.

El 1 de enero de 2006, la construcción y la parcela rústica sobre la que esté asentada formarán un único bien inmueble.

«2. Los bienes inmuebles de características especiales que a la entrada en vigor de la presente Ley consten en el Catastro Inmobiliario conforme a su anterior naturaleza mantendrán hasta el 31 de diciembre de 2005 el valor, sin perjuicio de su actualización cuando proceda, así como el régimen de valoración.

La incorporación al Catastro Inmobiliario de los restantes inmuebles que, conforme a esta Ley, tengan la condición de bienes inmuebles de características especiales se practicará antes del 31 de diciembre de 2005».

Este apartado hay que ponerlo en relación con el contenido de la disposición transitoria primera de la RLRHL.

«Los bienes inmuebles de características especiales que a la entrada en vigor de la presente Ley estén inscritos en el Catastro Inmobiliario conforme a su anterior naturaleza, mantendrán hasta el 31 de diciembre de 2005 la reducción en la base imponible que tuvieran conforme a la normativa anterior, y les serán de aplicación los tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles previstos para dichos bienes en esta Ley. Los restantes bienes inmuebles de características especiales empezarán a tributar en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles el día uno de enero del año inmediatamente posterior al de su inscripción en el Catastro Inmobiliario».

De ambas disposiciones cabe concluir que, que en esta clase de inmuebles, se podrán tramitar alteraciones que los bienes experimenten, se podrán incorporar nuevos bienes si existen criterios de valoración, pero, en determinados supuestos será necesario esperar el desarrollo reglamentario. El calendario se cumpliría si el citado desarrollo se aprobara en 2004 y todas las Ponencias especiales se hicieran en 2005, para que el 1 de enero de 2006 todos los bienes de características especiales tuvieran un nuevo valor catastral.

Por último, el apartado 3 de la disposición aquí analizada difiere la incorporación de titulares catastrales no coincidentes con sujeto pasivo del IBI y de los cotitulares o copropietarios, estableciendo que será a partir de 1 de enero de 2005.

La disposición transitoria segunda de ambas Leyes hace referencia a los inmuebles rústicos, no estableciéndose una fecha concreta en la que finalice el período transitorio. Será una Ley la que determine la fecha de aplicación de una nueva normativa de valoración a los citados inmuebles.

Finalmente, la disposición transitoria tercera de la LCI permite seguir utilizando la normativa preexistente, que en relación con los inmuebles urbanos se concreta en el Real Decreto 1020/1993, así como cualquiera otra norma dictada en desarrollo de la normativa anterior, que bien pudiera ser nuevas órdenes ministeriales en relación con el Módulo de valor M o con módulos específicos de valoración. Ello permite la realización de Ponencias totales y parciales, así como la utilización del procedimiento simplificado de valoración colectiva durante todo el período transitorio que finalizará con la aprobación de un nuevo reglamento de valoración catastral.