

CUARTA ÉPOCA

GEOGRAPHICALIA

1977 - 1988 - 2000 - 2023

**EDITORIAL:**

De los problemas territoriales a la gestión sostenible

ARTÍCULOS:

Crisis de la vivienda en España |
 Datos geoespaciales en Ecuador
 | Análisis de la valoración
 catastral en Ecuador y España |
 Percepción del alumnado sobre
 riesgos naturales | Simulación
 de la población de Navarra 2050
 | Planificación energética
 territorial

MAPAS:

Preservación de rodales
 maduros en la gestión forestal |
 Cartografía climática de
 precipitación media -ANE- |
 Cartografía multivariante de las
 dinámicas turísticas y
 demográficas | Mapa de Paisaje
 como herramienta de gestión
 territorial

**NOTAS DE INVESTIGACION
Y RESEÑAS:**

Sensores remotos y de proximidad para la monitorización del suelo en áreas quemadas | Le temps des liens | Planificación adaptativa y resiliencia ante sequías e inundaciones | Diálogos entre geografía y urbanismo



Departamento de
 Geografía y
 Ordenación del Territorio
 Universidad Zaragoza

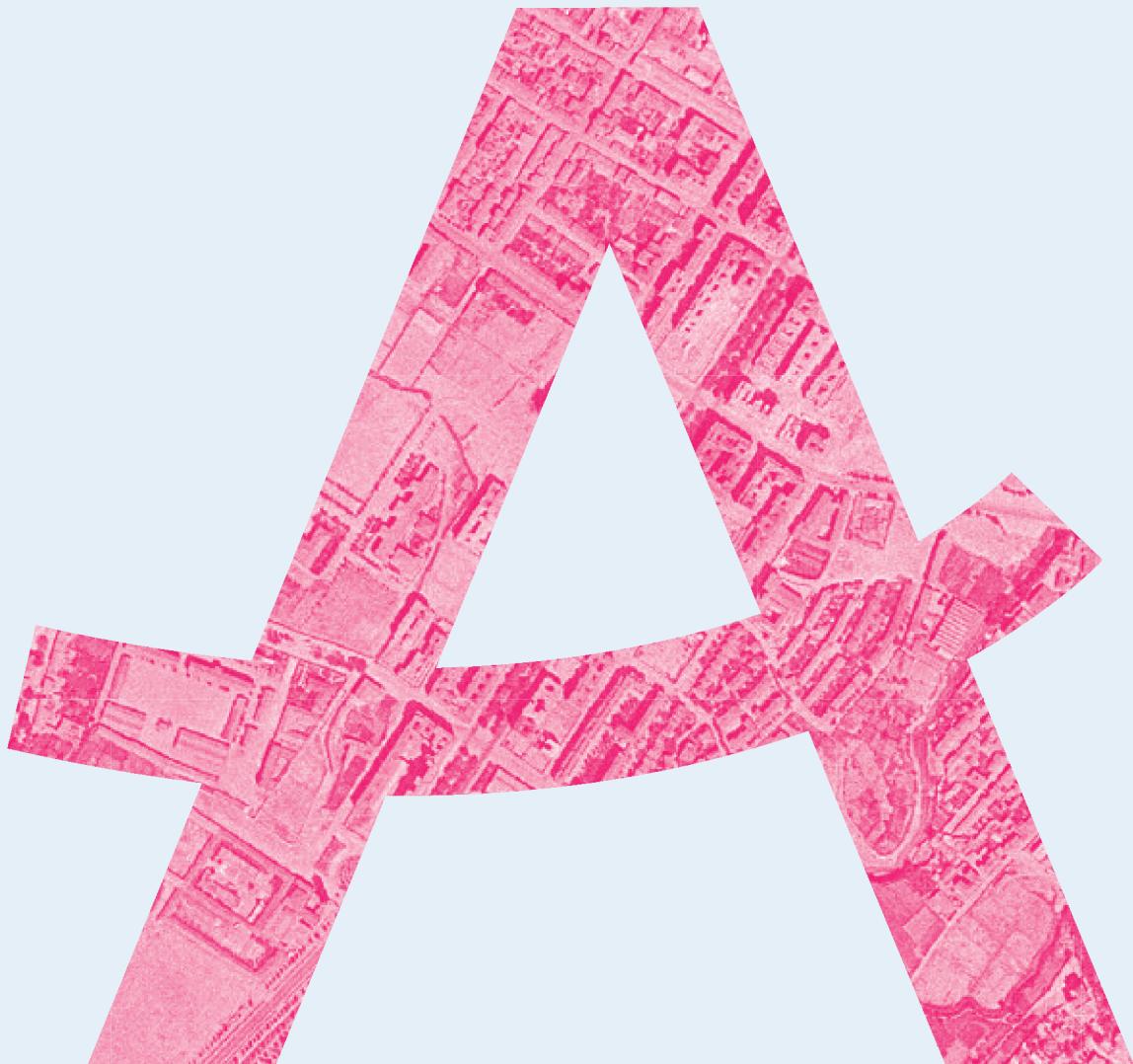
nº 77

DICIEMBRE, 2025

41-52 pp.

GEOGRAPHICALIA

ARTÍCULOS



**Análisis comparativo de las tendencias en la valoración catastral
y tarifas municipales en Ecuador y España**

Fabián Reyes-Bueno y José María Tubío-Sánchez



Departamento de
Geografía y
Ordenación del Territorio
Universidad Zaragoza

Análisis comparativo de las tendencias en la valoración catastral y tarifas municipales en Ecuador y España

Fabián Reyes-Bueno¹ y José María Tubío-Sánchez²

¹ Universidad Técnica Particular de Loja, Calle París s/n, CP: 110104, Loja, Ecuador
frreyes@utpl.edu.ec

² Universidad Técnica Particular de Loja, Calle París s/n, CP: 110104, Loja, Ecuador

Resumen: Este estudio realiza un análisis comparativo de la evolución de la valoración catastral y las tarifas impositivas en Ecuador y España durante el período 2006-2016, con el objetivo de evaluar y contrastar los resultados de sus modelos de gestión catastral centralizado en España y descentralizado en Ecuador. La metodología se basó en el análisis de datos de todos los municipios de ambos países, obtenidos de la Dirección Nacional de Catastro española y de las ordenanzas cantonales ecuatorianas. Los resultados revelan diferencias significativas: España presenta una alta estabilidad en los tipos de gravamen y una subvaloración de los inmuebles. En contraste, Ecuador muestra una gran variabilidad en las tarifas, una mayor presión fiscal relativa en zonas rurales y una notable influencia de los ciclos políticos en las decisiones locales, evidenciando inequidades territoriales. Se concluye que el modelo centralizado español favorece la armonización fiscal a costa de una lenta adaptación al mercado, mientras que la autonomía del modelo descentralizado ecuatoriano genera disparidades y una menor coherencia en la política tributaria.

Palabras clave:

Valoración catastral, tributación inmobiliaria, política fiscal, descentralización, análisis comparativo.

Comparative analysis of trends in cadastral valuation and municipal rates in Ecuador and Spain

Abstract: This study conducts a comparative analysis of the evolution of cadastral valuation and tax rates in Ecuador and Spain during the 2006-2016 period, with the objective of evaluating and contrasting the results of their cadastral management models-centralized in Spain and decentralized in Ecuador. The methodology was based on the analysis of data from all municipalities in both countries, obtained from Spain's National Cadastre Directorate and Ecuadorian cantonal ordinances. The results reveal significant differences: Spain exhibits high stability in tax rates and undervaluation of properties. In contrast, Ecuador shows great variability in rates, a higher relative fiscal pressure in rural areas, and a notable influence of political cycles on local decisions, revealing territorial inequities. It is concluded that the Spanish centralized model favors fiscal harmonization at the cost of slow adaptation to the market, while the autonomy of the Ecuadorian decentralized model generates disparities and less coherence in tax policy.

Keywords:

Cadastral valuation, property taxation, fiscal policy, decentralization.

Recibido: 22-08-2025. Aceptado: 19-11-2025.

DOI: https://doi.org/10.26754/ojs_geoph/geoph.20257712241

1. Introducción

EL VALOR CATASTRAL del suelo es de gran importancia en diversos aspectos de la gobernanza, la administración y los procesos de toma de decisiones relacionados con el suelo, desempeñando un papel crucial en la determinación de sus usos y beneficios potenciales de la tierra. En el ámbito de la tributación inmobiliaria, la valoración inmobiliaria permite mejorar la autonomía fiscal de los gobiernos locales, proveyéndoles fondos para alcanzar sus objetivos de desarrollo (Kalkuhl et al., 2018), pero también funciona como un instrumento de equidad y redistribución de la riqueza (Filippakopoulou & Potsiou, 2014). El valor del suelo es, por un lado, un indicador para comprender los resultados económicos, sociales y medioambientales de las políticas de uso del suelo (Coomes et al., 2018) y, por otro, una herramienta que, combinada con instrumentos de gestión, puede promover la eficiencia económica y ambiental.

Los impuestos a la propiedad, y en particular impuesto al valor del suelo, son relevantes para la gestión territorial porque pueden tener efectos en el uso de la tierra (Brueckner & Kim, 2003). Pueden favorecer un crecimiento urbano más compacto, prevenir el abandono del uso agrícola a través de la reducción de la especulación con la tierra, reducir los incentivos de los propietarios para mantener tierras vacantes (Reyes-Bueno et al., 2021), reducir las distorsiones en las decisiones de inversión, obligar a los propietarios de bienes raíces a tomar decisiones racionales sobre la cantidad de propiedad que desean poseer en función de los costes actuales (Ryan-Collins et al., 2017), entre otros. Asimismo, al mejorar la asequibilidad, pueden mitigar las presiones de asentamientos en zonas de riesgo o de conservación. A pesar de que estos instrumentos podrían repartir equitativamente los frutos de la tierra en los sistemas económicos (Fernández Milan et al., 2016), pocos Estados han logrado imponerlos debido a considerables obstáculos políticos. Para su correcta aplicación, así como para la gestión urbana, es fundamental contar con datos reales y continuos del valor del suelo que permitan a las administraciones actuar a tiempo para disminuir la volatilidad de los precios, que suele crear dificultades extremas para los hogares de bajos ingresos (Bertaud, 2018). Sin embargo, la valoración del suelo en mayor medida que la valoración de la construcción, sigue siendo todavía hoy en día uno de los mayores obstáculos para una implementación efectiva de este tipo de impuestos (Wyatt, 2019).

En este sentido es interesante examinar con detalle diferentes modelos administrativos de valoración catastral. La valoración catastral se administra comúnmente a través de dos modelos: centralizado o descentralizado. En la valoración centralizada, la responsabilidad recae en una autoridad gubernamental central, un enfoque utilizado para garantizar la uniformidad. En contraste, la valoración descentralizada delega esta responsabilidad a las autoridades locales con el objetivo de mejorar la go-

bernanza local, aumentar la rendición de cuentas y promover la toma de decisiones adaptada al contexto, permitiendo flexibilidad para ajustar las prácticas a necesidades específicas (Naeem & Khan, 2021).

Estos dos modelos se ejemplifican en los casos de España y Ecuador. En España, el sistema es centralizado y de claro carácter tributario, al depender el catastro del Ministerio de Hacienda. El procedimiento de valoración masiva se inicia por la Dirección General de Catastro o a instancia de un ayuntamiento y se formaliza mediante un convenio, siendo sus detonantes la aprobación de nuevo planeamiento, una alteración significativa del mercado o el cumplimiento de plazos legales, como se indica en el art. 28-3-a de España (2004). Los ayuntamientos fijan los tipos de gravamen dentro de un rango establecido por esta ley (entre 0,4% y 1,10% para inmuebles urbanos, y entre el 0,3% a 0,9% para los rústicos). Ecuador, por su parte, opera con un sistema descentralizado, donde las competencias están transferidas a los municipios. Estos realizan los avalúos y actualizan el mapa de valor cada dos años, definiendo las tarifas impositivas dentro de un rango fijado por el gobierno central, que va del 0,25% al 5% en el área urbana, y del 0,25% al 3% en el área rural. El Concejo Municipal es el encargado de revisar y ajustar los montos, observando los principios de igualdad, proporcionalidad y generalidad.

Aunque los sistemas centralizados ofrecen coherencia, pueden carecer de flexibilidad y capacidad de respuesta a las condiciones locales. Por el contrario, los sistemas descentralizados, si bien permiten enfoques más adaptados, pueden ser más propensos a incoherencias, sesgos y crear oportunidades para el clientelismo y la corrupción (Cendales et al., 2019). Este riesgo se agudiza en países en desarrollo, donde los desafíos se ven incrementados por una capacidad institucional limitada, la mala calidad de los catastros y la resistencia política (Ohemeng & Mohiuddin, 2022). Además, en un sistema descentralizado hay que mantener tantas bases de datos como subgobiernos existen, lo que incrementa considerablemente los costes de gestión (Bogaerts & Zevenbergen, 2001).

No obstante, esta visión no es unánime, ya que algunos estudios sugieren que la descentralización puede, de hecho, conducir a una mayor responsabilidad y transparencia (Rosselló Villalonga, 2018). Esta tensión entre los beneficios y los riesgos de cada modelo y la falta de análisis comparativos sobre su evolución práctica en contextos socioeconómicos distintos constituye una brecha de conocimiento significativa.

Por lo dicho anteriormente, este trabajo tiene dos objetivos. En primer lugar, analizar la evolución del catastro en los últimos años, evaluando las principales decisiones que las diferentes

administraciones toman en relación con el avalúo catastral y la fijación de los tipos impositivos. En segundo lugar, busca comparar críticamente esta evolución en dos países diferentes

2. Materiales y métodos

EL PRESENTE ESTUDIO se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo con un diseño descriptivo-comparativo. La investigación se fundamentó en un marco conceptual que contrasta dos modelos de administración territorial: el sistema de gestión catastral centralizado, representado por España, y el descentralizado, representado por Ecuador. El objetivo fue analizar y comparar la evolución de las decisiones administrativas en materia de valoración catastral y fijación de tipos impositivos en ambos contextos.

El ámbito de estudio comprendió la totalidad de las unidades administrativas de primer nivel de los dos países seleccionados. Por un lado, se incluyeron los 221 cantones que conforman las 24 provincias de Ecuador; por otro, los 8131 municipios de España. Los criterios de inclusión de los datos se definieron en función de la disponibilidad de información oficial en el período de análisis (2006-2016), seleccionando, en el caso de Ecuador, todos los cantones cuyas ordenanzas de valoración y tarifas impositivas se encontraban publicadas y accesibles en la base de datos cepweb, y en el caso de España, la disponibilidad de datos históricos centralizados en el portal oficial de la Dirección General del Catastro.

Se llevó a cabo un proceso sistemático de recopilación de datos de fuentes públicas y oficiales. En el caso de Ecuador, los datos se extrajeron de documentos textuales (ordenanzas municipales) alojados en la base de datos cepweb y, de forma complementaria, en los sitios web oficiales de los cantones. En el caso de España, se partió de la información numérica ya estructurada y disponible públicamente en la web de la Dirección General del Catastro.

El proceso de extracción, transformación y carga para los datos de Ecuador consistió en la creación de una base de datos estructurada. A partir de cada ordenanza, se extrajo y sistematizó la siguiente información numérica y categórica: nombre del cantón, área de aplicación (urbana o rural), valor zonal mínimo, valor zonal máximo y la tarifa impositiva correspondiente. No se aplicaron imputaciones para valores faltantes; las unidades de análisis sin información completa fueron excluidas de los cálculos correspondientes.

Para responder a los objetivos de este estudio, se definieron las siguientes variables:

– Año: Variable ordinal que representa el periodo temporal del análisis.

desde un punto de vista de renta, como son España y Ecuador, pero con una historia y un pasado común en relación con una institución como es el catastro.

- Valor Catastral: Variable continua-numérica, operacionalizada a través de los valores mínimo y máximo de cada zona definidos en las ordenanzas en el caso de Ecuador, y el avalúo catastral predial en el caso de España.
- Tarifa Impositiva: Variable continua-numérica que representa el tipo de gravamen aplicado, expresado en porcentaje.
- País: Variable categórica nominal (Ecuador, España) utilizada para la comparación de los modelos de gestión.
- Área: Variable categórica nominal (urbana, rural) utilizada para el análisis desagregado.

El análisis de los datos se realizó mediante estadística descriptiva. Para sintetizar la variable Valor Catastral Zonal en el caso de Ecuador, se calculó la media geométrica a partir de los valores zonales mínimo y máximo de cada unidad administrativa. Se optó por la media geométrica debido a su robustez para promediar rangos de valores y su idoneidad para datos que pueden presentar distribuciones asimétricas, proporcionando una medida de tendencia central más representativa que la media aritmética en dichos casos. En el caso de España, se obtuvo el promedio aritmético del avalúo catastral.

Para la variable Tarifa Impositiva, se calculó el promedio aritmético de las tarifas aplicadas, así como el porcentaje que estas representaban respecto al límite máximo permitido por la normativa de cada país. Tanto los análisis estadísticos como la generación de gráficas se llevaron a cabo utilizando el entorno de programación estadística R (R Development Core Team, 2011) y RStudio (Allaire, 2011).

La replicabilidad del estudio se garantiza a través de la descripción detallada de las fuentes de datos, los períodos de análisis y los métodos estadísticos empleados. La validez de los datos se fundamenta en el uso exclusivo de fuentes oficiales y públicas (ordenanzas municipales y bases de datos gubernamentales). La robustez de los hallazgos descriptivos se apoya en la aplicación de métodos consistentes y justificados para el análisis de todas las unidades administrativas para las cuales se disponía de información.

Finalmente, debido a que el estudio se basó exclusivamente en el análisis de datos de dominio público, no se manejó información personal o sensible que requiriera procesos de anonimización o consentimiento informado.

3. Resultados

EN ESTA SECCIÓN se presentan los hallazgos descriptivos del estudio, organizados por país para reflejar el análisis comparativo de los modelos de gestión catastral. Para cada caso, se examina primero la adherencia a las normativas de actualización, seguida de la evolución de los valores catastrales y, finalmente, la evolución de los tipos de gravamen.

3.1. Caso de España (Modelo Centralizado)

LA DIRECCIÓN GENERAL DE CATASTRO es el organismo responsable de la valoración de bienes inmuebles en España. Mediante su registro y actualización continua de la información de propiedades, determina el valor catastral, que sirve como referencia para calcular la base imponible de gravámenes como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). Formalmente, opera bajo el Ministerio de Hacienda, subrayando su naturaleza tributaria. La actualización catastral de los valores y tasaciones de propiedades es una tarea centralizada a nivel del gobierno nacional. Este proceso puede iniciarse tanto de oficio por la Dirección General del Catastro como a solicitud del municipio correspondiente. En ambos casos, la preparación de las normas de valoración y las valoraciones colectivas se lleva a cabo mediante un acuerdo entre la Dirección General del Catastro y el municipio.

Existen tres razones principales para iniciar un proceso de valoración masiva. La primera surge cuando un municipio aprueba un nuevo plan de uso del suelo, impactando significativamente los valores de las propiedades. La segunda razón ocurre cuando hay un cambio sustancial en el mercado inmobiliario, lo que lleva a una divergencia significativa entre los valores catastrales y los valores de mercado. La tercera razón, establecida en el Artículo 28-3-a del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, estipula que generalmente debe iniciarse un procedimiento de valoración masiva una vez que hayan transcurrido al menos cinco años desde que la última valoración masiva entró en vigor y debe completarse a más tardar diez años después de esa fecha. Estas valoraciones pueden ser generales o parciales en su alcance.

Los municipios son responsables de establecer los tipos impositivos y determinar las cuantías de las exenciones y bonificaciones aplicadas. El gobierno central, a través de la Ley de Haciendas Locales, establece el rango para los tipos del impuesto sobre bienes inmuebles, que debe situarse entre el 0,4% y el 1,1% para las propiedades urbanas y entre el 0,3% y el 0,9% para las propiedades rústicas. Estos rangos pueden variar en función de factores como el tamaño de la población y los servicios públicos prestados por el municipio.

En el caso del suelo urbano, clasificado así por el planeamiento, la determinación de los valores catastrales implica dividir el municipio en zonas de valoración homogéneas basándose en factores como el uso predominante del suelo, la accesibilidad y los equipamientos urbanos. Para cada zona, se determinan módulos de valor por separado para el suelo y las construcciones, reflejando sus respectivos valores de mercado ajustados mediante coeficientes para garantizar que el valor catastral se mantenga proporcional al valor de mercado.

El módulo de valor del suelo se determina analizando los datos del mercado inmobiliario, incluyendo los precios de transacción de parcelas comparables. Los municipios se dividen en zonas, y se establece un valor de mercado representativo para cada zona. Este valor se ajusta luego utilizando un coeficiente de referencia para calcular el valor catastral como una fracción del valor de mercado. Específicamente, este coeficiente se establece en 0,5, asegurando que los valores catastrales se calculen consistentemente a la mitad del valor de mercado.

De manera similar, el módulo de valor de construcción se basa en los costes de construcción, incorporando factores como la tipología, los materiales y las técnicas. Este valor se ajusta además para tener en cuenta factores de depreciación, incluyendo la antigüedad y el estado del edificio. El valor catastral final de una propiedad se calcula sumando el valor del suelo ajustado y el valor de construcción.

Para el caso de suelo rústico, el método para calcular el valor de la tierra para determinar la base imponible es el método de capitalización de rentas reales o potenciales. Se estima la renta anual neta generada por los aprovechamientos agrícolas, forestales o ganaderos del terreno. Despues esa renta se capitaliza a un tipo reglamentario (habitualmente fijado por el Ministerio de Hacienda) para obtener el valor catastral del suelo.

Según la Ley del Catastro Inmobiliario Español, los valores catastrales deben actualizarse al menos cada 10 años. Sin embargo, en la práctica muchas revisiones tardan más debido a la falta de recursos o a decisiones políticas. Actualmente las valoraciones están significativamente desactualizadas, experimentando los municipios rurales mayores retrasos en comparación con las áreas metropolitanas en crecimiento.

En el caso de los valores de suelo rural, para los municipios que no hayan todavía adoptado una ponencia de valores después de 2004, año de aprobación de la vigente legislación catastral, la valoración de la tierra se obtiene tomando como base el valor fiscal de 1989 (la base liquidable de la antigua contribución rústica). Este valor se capitaliza al 3%, para estimar el valor total del terreno como si la base liquidable representara una renta anual del 3% de su valor.

Los ingresos totales por impuestos sobre la propiedad representan, en promedio, el 25% de los ingresos totales de los gobiernos locales y el 50% de sus ingresos propios. Esta fuente de ingresos ha ganado importancia dentro de las finanzas locales, incrementando su participación en los ingresos totales en aproximadamente un 10% desde 2004.

3.1.1. Antigüedad de las Valoraciones Catastrales

DURANTE EL PERÍODO DE ESTUDIO, se observó que la antigüedad media de las valoraciones catastrales en los municipios españoles se incrementó en aproximadamente tres años, alcanzando una media de 15 años en 2016. Se identificaron diferencias geográficas significativas: las valoraciones con mayor antigüedad se concentraron en las comunidades autónomas de Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Cataluña. Asimismo, se detectó un patrón de actualización más frecuente en los municipios céntricos de las grandes áreas metropolitanas, como Madrid y, en menor medida, Barcelona.

3.1.2. Evolución del Valor Catastral Medio

EL VALOR CATASTRAL MEDIO en suelo urbano a nivel nacional prácticamente se duplicó durante el periodo analizado. Aquellos municipios que realizaron una actualización de sus valores entre 2006 y 2016 casi triplicaron, en promedio, el valor por metro cuadrado en comparación con su valoración previa (Figura 1). Esto resultó en un valor medio en suelo urbano de aproximadamente 20 €/m² superior al de los municipios que no llevaron a cabo una actualización.

3.1.3. Evolución del Tipo de Gravamen Medio

A PESAR DEL NOTABLE incremento en los valores catastrales, el tipo de gravamen medio en suelo urbano se mantuvo estable, con una media de 0.58% en 2016, lo que representó un aumento de solo 0.02 puntos porcentuales en la década (Figura 1). Este valor se sitúa en el 55% del límite máximo de 1.10% permitido por la Ley de Haciendas Locales.

En el caso del suelo rústico, el tipo de gravamen también se mantuvo estable, aunque con un incremento ligeramente superior al del suelo urbano (0.01 puntos porcentuales adicionales). No obstante, el tipo medio de gravamen en rústica se aproximó al 70% de su máximo legal, siendo además consistentemente superior al tipo aplicado en suelo urbano.

3.2. Caso de Ecuador (Modelo Descentralizado)

EN ECUADOR, la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales es una competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales y metropolitanos. Estos GAD tienen la obligación de mantener actualizados sus catastros de forma permanente y deben realizar actualizaciones generales de catastros y de la valoración de la propiedad urbana y rural de forma obligatoria cada bienio (dos años). El valor de la propiedad que consta en el catastro, el cual se establece mediante la suma del valor del suelo y las construcciones (valor intrínseco), sirve como base para la determinación de impuestos y otros efectos tributarios, como el Impuesto Predial Urbano y Rural. A nivel central, el sistema se articula a través del Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, el cual es administrado por el ente rector de hábitat y vivienda. Este ente rector tiene la facultad de establecer la metodología, normas, estándares y procedimientos para el levantamiento de la información catastral y la valoración de los bienes inmuebles, directrices que los gobiernos municipales y metropolitanos deben atender obligatoriamente.

La descentralización del catastro urbano en Ecuador tiene una larga historia. Desde las primeras versiones de la Ley de Régimen municipal los municipios tenían la potestad para realizar el catastro urbano y la valoración. Es sin embargo a partir de la constitución aprobada en 2008, cuando eso se formaliza más ampliamente sumiendo también la competencia sobre el catastro rural y se establece que los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva para formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. El posterior Código Orgánico de Organización Territorial consolida esa competencia en su artículo 55.

La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINAC) es el organismo rector del sistema catastral en Ecuador. A pesar de escasas competencias y recursos pues la competencia recae en los municipios, tiene la potestad para hacer lineamientos generales, pero con escasa capacidad administrativa, legal y técnica para lograr su cumplimiento.

La actualización de los valores es una competencia de los GAD municipales que deben realizar cada dos años, de acuerdo al COOTAD. Los GAD municipales son responsables de establecer las alícuotas del impuesto predial dentro de los rangos establecidos por la ley, que generalmente oscilan entre 0,2% y 0,6% del valor para propiedades urbanas, aplicando progresividad según el valor del inmueble. Las municipalidades también determinan las exenciones y bonificaciones aplicables.

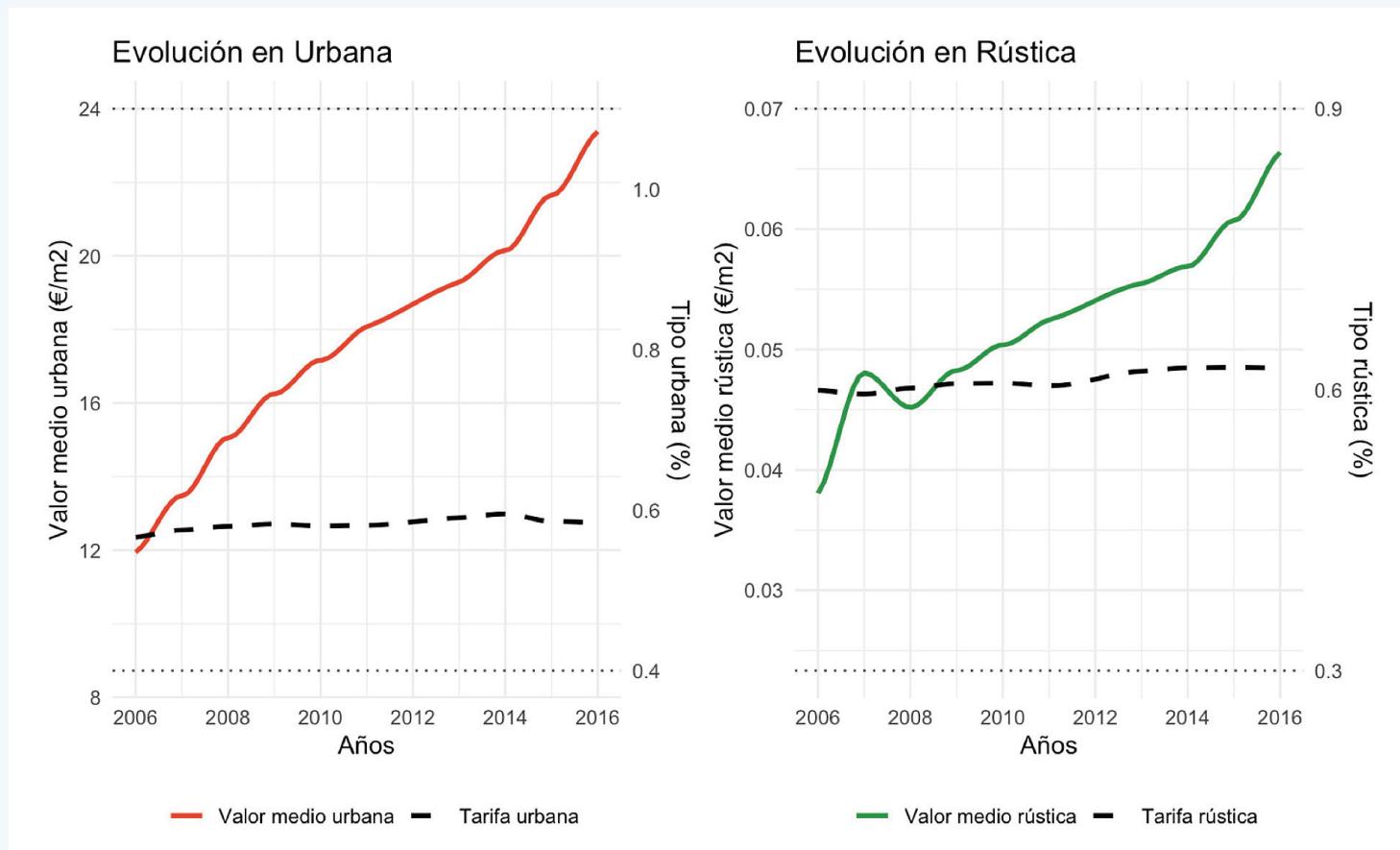


Figura 1. Evolución del valor catastral medio ($\text{€}/\text{m}^2$) y el tipo de gravamen medio (%) en España para suelo urbano y rural (2006-2016).

Fuente: Dirección General del Catastro (España). Elaboración propia.

La determinación de los valores catastrales implica dividir el cantón en zonas homogéneas basándose en factores como el uso del suelo, accesibilidad, servicios básicos y equipamiento urbano. Para cada zona, se determinan valores unitarios para el suelo y las construcciones, reflejando valores de mercado referenciales. El valor del suelo se establece analizando transacciones inmobiliarias y utilizando métodos de valoración masiva, mientras que el valor de las construcciones se calcula en base a costos de construcción tipificados, considerando depreciación por antigüedad y estado de conservación.

Aunque los valores catastrales deberían actualizarse cada dos años, en la práctica existen importantes atrasos, particularmente en municipios rurales y de menor capacidad técnica. Los ingresos por el impuesto predial son mucho más bajos que en España. Por ejemplo, en una ciudad intermedia como Loja representan en torno al 4% del ingreso total, aunque existe gran variabilidad entre los cantones. Esta fuente de ingresos ha ganado importancia en la última década, incrementando su participación en el financiamiento municipal, especialmente tras los procesos de actualización catastral.

3.2.1. Prevalencia de Ordenanzas de Valoración y Tarifas

A DIFERENCIA DE ESPAÑA, en Ecuador la actualización depende de la promulgación de ordenanzas cantonales bienales. Se observó una tendencia ascendente en el porcentaje de municipios que contaban con una ordenanza de valoración, alcanzando un máximo en 2016, con un 70% para el área urbana y un 60% para la rural. El porcentaje de municipios que definieron sus tarifas impositivas fue aún mayor, llegando al 80% tanto en suelo urbano como rural en el bienio 2016-2017. Sin embargo, la existencia de una ordenanza de tarifas no garantizó una actualización simultánea del valor catastral.

3.2.2. Evolución del Valor Catastral

EL VALOR CATASTRAL mostró una tendencia creciente durante el periodo. En el área urbana, los valores máximos zonales crecieron en promedio entre un 5% y un 18% por bienio, mientras que los valores mínimos lo hicieron entre un 9% y un 24%. En el área rural, el incremento fue aún más pronunciado, especialmente en las zonas de menor valor, donde el aumento llegó a ser de hasta un 40% en un bienio, mientras que en las zonas de mayor valor alcanzó un 25% (Figura 2).

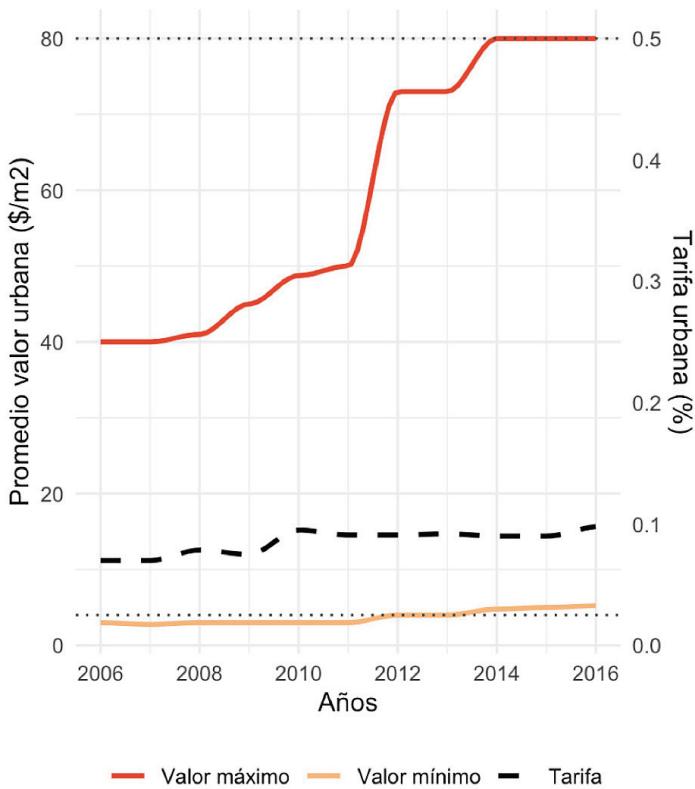
3.2.3. Evolución de la Tarifa Impositiva Media

LAS TARIFAS MEDIAS mostraron un comportamiento variable. Partiendo de su punto más bajo en 2006 (0.069% en urbana y 0.066% en rural), aumentaron progresivamente hasta 2010, para luego estancarse hasta 2015. A partir de ese año, las tendencias de las tarifas urbana y rural divergieron. La tarifa urba-

na alcanzó su pico en el bienio 2016/17 con 0.098%, mientras que la rural disminuyó en promedio la tarifa hasta un valor de 0.080% (Figura 2).

Al analizar estas tarifas en relación con los límites legales (0.5% para urbana y 0.3% para rural), se encontró que la tarifa del sector rural se fijó entre el 15% y el 22% de su valor máximo, mientras que la tarifa del sector urbano se fijó entre el 9% y el 15% de su máximo.

Evolución en Urbana



Evolución en Rural

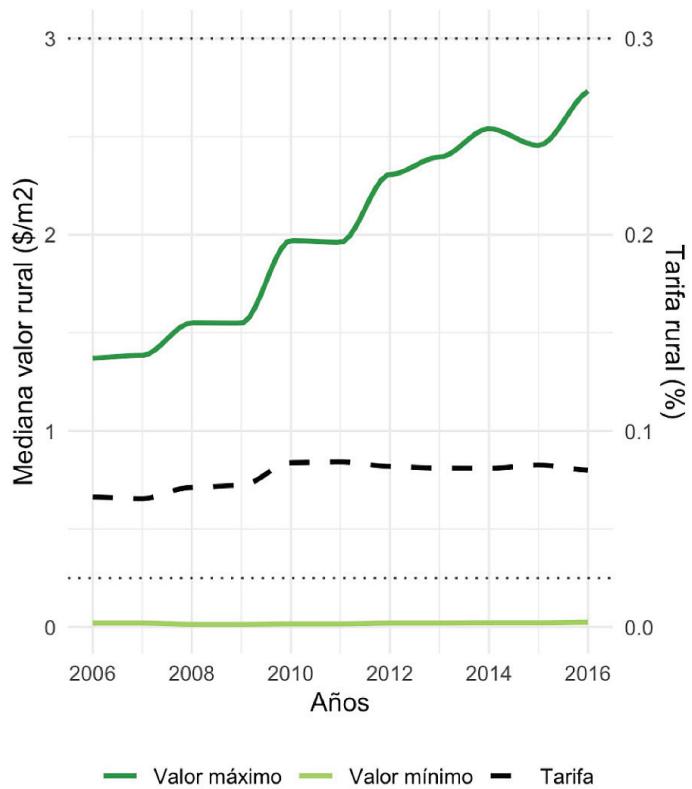


Figura 2. Evolución del valor catastral medio (\$/m²) y el tipo de gravamen medio (%) en Ecuador para suelo urbano y rural (2006-2016).

Fuente: cepweb. Elaboración propia.

4. Discusión y conclusiones

LA PRESENTE INVESTIGACIÓN tuvo como objetivo analizar y comparar la evolución de la gestión catastral en España y Ecuador, dos países con modelos de administración territorial opuestos: uno centralizado y otro descentralizado. Los resultados respondieron directamente a esta pregunta, revelando dinámicas marcadamente distintas. En España, se observó un sistema caracterizado por la estabilidad de los tipos impositivos y un incremento paulatino de los valores catastrales, aunque con una notable antigüedad en las valoraciones. En contraste, el sistema descentralizado de Ecuador exhibió una gran variabilidad inter-

anual tanto en la actualización de valores como en la fijación de tarifas, con tendencias divergentes entre las áreas urbanas y rurales. Estos hallazgos sugieren que el diseño institucional –centralizado vs. descentralizado– es un factor determinante en la coherencia, equidad y dinamismo de la política fiscal inmobiliaria a nivel local.

En relación al modelo centralizado (caso español), observamos que muestra una mayor uniformidad debido en parte a estándares técnicos similares. Al depender de una única autoridad

nacional (Dirección General del Catastro), lo que mejora la coherencia y reduce discrepancias metodológicas entre municipios. La descentralización deriva la capacidad técnica en 221 gobiernos cantonales, lo que resulta en una enorme heterogeneidad y disparidad de capacidades. El estudio evidencia esto al mostrar que, a pesar del mandato de actualización bienal, en 2016 solo el 70% de los cantones urbanos y el 60% de los rurales tenían una ordenanza de valoración vigente. La falta de un organismo rector fuerte (DINAC tiene “escasa capacidad”) impide garantizar estándares técnicos mínimos, especialmente en municipios pequeños y rurales con menos recursos.

Los resultados de esta uniformidad se observan también en la evolución de las tarifas y los valores, más uniformes en el caso español. Por ejemplo, en relación a los tipos de gravamen (alrededor del 0.58% para urbano), a pesar de que los valores catastrales se duplicaron. Los ayuntamientos, aun teniendo autonomía para fijar el tipo dentro de un rango, parecen mostrarse cautelosos a la hora de aumentar la presión fiscal, posiblemente por el control político y mediático que supone modificar un impuesto tan visible. En el caso de Ecuador, la autonomía municipal crea un escenario propicio para el oportunismo político y el clientelismo. Observamos que las tarifas impositivas efectivas son extremadamente bajas en relación con los máximos legales (9%-15% del máximo en urbano). Esto sugiere una resistencia política a aumentar la carga tributaria, posiblemente para ganar favores políticos o por la presión de los contribuyentes. Además, varían mucho en el tiempo, sugiriendo criterios dispares, más políticos que técnicos. La descentralización acerca la toma de decisiones al ciudadano, pero también la hace más vulnerable a capturas de interés local.

Los resultados de este estudio aportan de manera directa con el debate académico sobre los efectos de la descentralización fiscal. Los desafíos identificados en Ecuador –como la falta de capacidad técnica en algunos municipios, la inconsistencia en las actualizaciones y la potencial influencia de ciclos políticos– confirman empíricamente las advertencias de Ohemeng & Mohiuddin (2022) sobre las dificultades de la movilización de ingresos por impuesto predial en el sistema de gobierno local de los países en desarrollo.

De manera más específica, nuestros hallazgos matizan la teoría de Rosselló Villalonga (2018). Si bien Rosselló sugiere que la descentralización puede ser más eficiente para combatir la corrupción en contextos de heterogeneidad regional, el caso ecuatoriano ilustra las contrapartidas que el propio autor discute. La “mayor discrecionalidad” y las “prácticas clientelares” sugeridas por la reducción de tarifas en períodos preelectorales son un reflejo de cómo la descentralización puede alterar la búsqueda de rentas y permitir que las élites locales influyan en las decisiones fiscales, en lugar de fomentar necesariamente una

mayor transparencia. Por tanto, este estudio aporta evidencia de que, en ausencia de mecanismos de control robustos y capacidades técnicas homogéneas, los potenciales beneficios de la descentralización pueden verse superados por sus inconvenientes, tal como anticipa la propia teoría de Rosselló.

Las implicaciones de estos hallazgos son tanto teóricas como prácticas. Teóricamente, el estudio aporta evidencia empírica sobre la disyuntiva fundamental entre centralización y descentralización: mientras el modelo español logra una mayor equidad horizontal y estabilidad a costa de una menor adaptabilidad al mercado, el modelo ecuatoriano permite una mayor flexibilidad local, pero genera disparidades territoriales y posibles inequidades fiscales.

Las implicaciones prácticas y políticas son significativas. En España, la subvaloración crónica y la antigüedad de las valoraciones benefician desproporcionadamente a los propietarios en mercados inmobiliarios dinámicos, limitando la capacidad de los municipios para capturar plusvalías reales. En Ecuador, la presión fiscal desigual, con tarifas proporcionalmente más altas en áreas rurales, podría estar desincentivando la productividad agraria, mientras que la falta de actualizaciones efectivas en zonas urbanas y turísticas impide gravar eficientemente la especulación. Adicionalmente, la menor dependencia fiscal del impuesto predial en Ecuador, debido a las transferencias del gobierno central, reduce los incentivos para una gestión catastral eficiente, a diferencia de España, donde el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es una fuente de ingresos crucial para los presupuestos locales.

Es necesario reconocer las limitaciones de esta investigación. En primer lugar, el estudio se basó en valores catastrales oficiales, sin disponer de datos sistemáticos del valor real de mercado para ambos países. Esta omisión impide cuantificar con precisión la brecha de subvaloración y, por tanto, el verdadero alcance de las inequidades distributivas. Además, si bien el análisis identifica tendencias nacionales, la agregación de los datos en medias por país enmascara la considerable heterogeneidad regional existente en ambos casos. Por un lado, en España se observaron diferencias entre comunidades autónomas, y por otro, en Ecuador es probable que existan brechas significativas entre cantones costeros, amazónicos y andinos, las cuales no son capturadas en nuestro análisis. Finalmente, el diseño metodológico descriptivo-comparativo, si bien revela patrones diferenciados entre los dos modelos, no permite establecer una relación causal directa entre el tipo de gestión (centralizada o descentralizada) y los resultados observados. Las marcadas diferencias en el contexto socioeconómico, la capacidad institucional y los incentivos fiscales de España y Ecuador actúan como factores de confusión que nuestro análisis no logra aislar completamente. Por consiguiente, los hallazgos deben interpretarse como la identificación

de correlaciones consistentes con la teoría a nivel macro, más que como una demostración causal definitiva o una descripción exhaustiva de la realidad subnacional.

Los hallazgos y limitaciones de este trabajo abren nuevas vías para futuras investigaciones. Para superar las limitaciones men-

cionadas, un siguiente paso crucial sería incorporar otras variables a nivel municipal para realizar un análisis espacio temporal más completo. Este análisis podría incluir indicadores socioeconómicos (ingreso per cápita, demografía), geográficos (uso del suelo) y políticos (afiliación partidista del gobierno local) para modelar las causas de la variabilidad en las decisiones fiscales.

5. Bibliografía

- Bertaud, A. (2018). *Order without Design: How Markets Shape Cities*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/10671.001.0001>
- Bogaerts, T., & Zevenbergen, J. (2001). Cadastral systems—alternatives. *Computers, environment and urban systems*, 25(4-5), 325-337.
- Brueckner, J. K., & Kim, H. A. (2003). Urban sprawl and the property tax. *International Tax and Public Finance*, 10(1), 5-23.
- Cendales Andrés and Garza, N. and A. S. (2019). A Model of Public Choice with Clientelism and Corruption: Introducing the Analytical. En *Analytical Narrative on Subnational Democracies in Colombia : Clientelism, Government and Public Policy in the Pacific Region* (pp. 65–83). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13009-1_3
- Coomes, O. T., MacDonald, G. K., & de Waroux, Y. le P. (2018). Geospatial Land Price Data: A Public Good for Global Change Science and Policy. *BioScience*, 68(7), 481–484. <https://doi.org/10.1093/biosci/biy047>
- COOTAD (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. <https://amevirtual.gob.ec/codigo-organico-de-organizacion-territorial-cootad/>
- España. Jefatura del Estado. (2004). *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*.
- Fernandez Milan, B., Kapfer, D., & Creutzig, F. (2016). A systematic framework of location value taxes reveals dismal policy design in most European countries. *Land Use Policy*, 51, 335–349. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.11.022](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.11.022)
- Filippakopoulou, M., & Potsiou, C. (2014). Research on residential property taxation and its impact on the real estate market in Greece. *Survey Review*, 46(338), 333–341. <https://doi.org/10.1179/1752270614Y.0000000113>
- Kalkuhl, M., Fernandez Milan, B., Schwerhoff, G., Jakob, M., Hahnen, M., & Creutzig, F. (2018). Can land taxes foster sustainable development? An assessment of fiscal, distributional and implementation issues. *Land Use Policy*, 78, 338–352. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.07.008>
- Naeem, S., & Khan, R. E. A. (2021). Fiscal Decentralization and Gender Equality in Developing Economies: Dynamics of Income Groups in Economies and Corruption. *Asian Economic and Financial Review*, 11(9), 745–761. <https://doi.org/10.18488/journal.aefr.2021.119.745.761>
- Ohemeng, F. L. K., & Mohiuddin, F. (2022). *The Enigma of the Central–Local Government Relationship and its Impact on Property Tax Administration in Developing Countries: The Ghanaian Perspective*. https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/The_Enigma_of_the_Central_Local_Government_Relationship_and_its_Impact_on_Property_Tax_Administration_in_Developing_Countries_The_Ghanaian_Perspective/26428366
- R Development Core Team, R. (2011). R: A Language and Environment for Statistical Computing. En R. D. C. Team (Ed.), *R Foundation for Statistical Computing* (Vol. 1, Número 2.11.1, p. 409). R Foundation for Statistical Computing. <https://doi.org/10.1007/978-3-540-74686-7>
- Reyes-Bueno, F (2021). Gestión Territorial en Ecuador. Aportes de la RIGTIG al conocimiento en acción (F. Reyes-Bueno & J. M. Tubío-Sánchez, Eds.). PUCE. <https://edipuce.edu.ec/wp-content/uploads/2022/01/GESTION-TERRITORIAL-EN-ECUADOR.pdf>
- Rosselló Villalonga, J. (2018). Fiscal centralization: a remedy for corruption? *SERIES*, 9(4), 457–474. <https://doi.org/10.1007/s13209-018-0184-2>
- Ryan-Collins, J., Lloyd, T., & Macfarlane, L. (2017). *Rethinking the Economics of Land and Housing*. Zed Books.
- Wyatt, P. (2019). From a property tax to a land tax—who wins, who loses?. *Land use policy*, 88, 104172.