



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

LOS RETOS DEL VALOR DE REFERENCIA

Autor: Elena Campón Acuña

Curso 2022-2023; E-3 Analytics

Área de Derecho Financiero y Tributario

Tutor: D. Cristino Fayos Cobos

Madrid
Abril 2023

RESUMEN

La Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, introdujo el valor de referencia, una nueva figura en el sistema tributario español que pretende minorar los litigios generados hasta el momento por la valoración de inmuebles. Con los precios de todas las compraventas del año anterior y otros datos obrantes de catastro, se establece el valor de referencia como la nueva base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y, en su caso, del Impuesto sobre el Patrimonio. Es indudable que esta nueva figura va a repercutir en numerosas operaciones económicas, y con su corta vida hasta el momento, son muchos los pronunciamientos doctrinales al respecto, que parecen no acoger, de la manera esperada, el valor de referencia.

PALABRAS CLAVE

Valor de referencia; valor catastral; valor real; valor comprobado por la Administración; valoración de los bienes inmuebles; configuración del valor de referencia; cálculo del valor de referencia; impugnación del valor de referencia; Dirección General de Catastro; Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Impuesto sobre el Patrimonio; Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; Ley 11/2021.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	8
III. LA VALORACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES.....	8
IV. EL CATASTRO INMOBILIARIO	13
1. EL VALOR CATASTRAL Y EL VALOR DE REFERENCIA	14
V. ELEMENTOS CONFORMADORES DEL VALOR DE REFERENCIA	16
1. DEFINICIÓN, CONFIGURACIÓN Y NATURALEZA	16
2. PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN INDIVIDUALIZADA DEL VALOR DE REFERENCIA	19
VI. LA IMPUGNACIÓN DEL VALOR DE REFERENCIA.....	27
VII. EL VALOR DE REFERENCIA A LA VISTA DE LA JURISPRUDENCIA ACTUAL SOBRE VALORACIÓN DE INMUEBLES	30
VIII. CONCLUSIÓN	37
IX. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.....	41

LISTADO DE ABREVIATURAS

ITPAJD. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

ISD. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

IP. Impuesto sobre el Patrimonio.

IIVTNU. Impuesto sobre el Incremento de valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

TRLCI. Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

IRPF. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

IBI. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

DGC. Dirección General de Catastro.

TRLITPAJD. Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre el Incremento de valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

LISD. Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

RD. Real Decreto.

FD. Fundamento de Derecho.

DT. Disposición Transitoria.

DF. Disposición Final.

STC. Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS. Sentencia del Tribunal Supremo.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal (en adelante, Ley 11/2021) entró en vigor el 1 de enero de 2022. Con ella, se introdujo en el sistema fiscal español el valor de referencia, una estimación del valor de los bienes inmuebles, tanto urbanos como rústicos, en función del precio de las compraventas del año inmediatamente anterior y de las características de cada inmueble, que sirve como base imponible para el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (en adelante, ITPAJD), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (desde ahora, ISD), e Impuesto sobre el Patrimonio (en adelante, IP) en aquellos inmuebles adquiridos a partir del 1 de enero de 2022. El valor de referencia trata de evitar el fraude fiscal, y se creó para dotar de objetividad, transparencia y seguridad jurídica a los impuestos ya mencionados y las transmisiones originarias de los mismos, estableciéndose, además, como tributación mínima -que nunca puede llegar a ser superior al valor de mercado- para tales tributos. No obstante, la inserción del valor de referencia como base imponible de estos impuestos presenta numerosos retos a afrontar durante los próximos años, y es que la modificación introducida en enero del 2022 no ha tenido la acogida esperada por la sociedad y expertos, y sus repercusiones en el plano práctico no son, en todos los casos, las esperadas.

Por un lado, se cuestiona la manera en que se ha definido y construido el valor de referencia. El propio nombre ya ha generado polémica, en tanto que resulta contradictorio adjetivar como referencial algo que verdaderamente es vinculante, ya que, como se verá más adelante, se establece como valor mínimo, a falta de valor mayor de compraventa, y no como mero valor sugerido. A esto se le añade la falta de normativa técnica sobre cómo se tiene que regular.

En segundo lugar, se plantean dudas sobre la idoneidad de su cálculo en una doble vertiente: tanto por las variables que se tienen en cuenta como por el tamaño de la muestra. En cuanto a las características que se tienen en cuenta para el cálculo del valor de referencia, expertos en la materia consideran que se prescinde de muchos aspectos de gran relevancia a la hora de establecer el precio de un inmueble. Se dedicará un apartado a la explicación detallada de cómo se calcula el valor de referencia, pero aquí cabe mencionar que se prescinde de datos como el piso o planta en el que se encuentra el bien, si el mismo es interior o exterior, o si está reformado o no. Todas ellas, por mencionar algunas de las más relevantes, son características determinantes en la fijación de distintos

precios a los diversos bienes que se encuentran en una misma zona geográfica, edificio, o incluso planta dentro de este último. En otras palabras, dos viviendas colindantes pueden valorarse muy distintamente, por encontrarse una recién reformada y la otra no, o por una disponer de más luz natural que la otra, o simplemente por los elementos subjetivos que motivan una compraventa, aspectos, como se verá más adelante, que no tiene en cuenta el valor de referencia. A esto cabe añadir que, si bien se aplican correctivos y se intenta que la información sea lo más veraz posible a la realidad en cuestión, el valor de referencia se construye teniendo en cuenta ciertos elementos que determinan el valor catastral, que en muchas ocasiones no son acordes con el inmueble en cuestión, por poder estar desactualizados. Por otro lado, se plantea si el total de las compraventas efectuadas el año anterior es muestra suficiente para poder extrapolar su media al total poblacional. El Instituto Nacional de Estadística indica que España contaba, a finales del año 2020, con más de 18 millones de vivienda (en concreto, con 18.754.800). La misma fuente recoge un total de 1.145.932 compraventas producidas en 2021. Estas compraventas representan a un 6,11% del total de viviendas en España, lo cual es muy poco representativo. Esta línea de pensamiento sugiere que, si bien para el cálculo del valor de referencia se tienen en cuenta “todas” las compraventas del año anterior, ese “todas” está representando, al fin y al cabo, a poco más del 6% de viviendas españolas. Este porcentaje resulta muy bajo para poder extraer del mismo conclusiones veraces, objetivas y carentes de azar, conclusiones que se pretende extender a todos los inmuebles del país en forma de valor que será base imponible –en su caso– del impuesto generado por las operaciones económicas sobre dichos inmuebles que tengan lugar el año inmediatamente siguiente.

Por otro lado, no existen vías de recurso contra el valor de referencia. Es, en sí mismo, un acto administrativo no recurrible. La manera de solicitar una modificación de dicho valor es mediante la solicitud de rectificación de la autoliquidación, o mediante recurso a la liquidación llevada a cabo por la Administración Tributaria, cuestión muy criticada por los expertos.

Se puede ver que el valor de referencia, lejos de dotar de transparencia y seguridad a los impuestos mencionados, ha generado nuevas líneas de pensamiento y debates, llegando incluso a cuestionar su constitucionalidad, principalmente tras la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2021, de 26 de octubre, que declara inconstitucional el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), más conocido como “plusvalía municipal”. De este modo, el presente

trabajo pretende exponer, de una manera objetiva, clara y detallada, qué es el valor de referencia, cómo se ha construido, los retos que presenta, y posibles soluciones, si caben, a los mismos, para que el valor de referencia, en lugar de ser causa de conflictos, sea solución a los mismos, y pueda dotar, ya no en el plano teórico sino en el práctico, de seguridad y transparencia a los impuestos, a las compraventas, y a la valoración de los inmuebles.

II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El presente trabajo tiene como objetivo principal la propuesta de soluciones a los grandes debates que surgen alrededor del valor de referencia. Se abordará desde una triple vertiente, ya adelantada en la introducción: la propia definición y construcción del valor de referencia, su cálculo y problema de tamaño muestral, y los cauces de impugnación del mismo. En el exhaustivo análisis sobre el valor de referencia, se incluirá la motivación de su creación, es decir, su razón de ser, su relación con el valor catastral y cómo se diferencia del mismo, y los retos y posibles soluciones que puede generar, a saber, los ya nombrados con anterioridad.

El que se tenga como objetivo fundamental la búsqueda de soluciones a los enormes retos que ha traído consigo el valor de referencia, no es óbice para que la doctrina, sin perjuicio de que a día de hoy no existen pronunciamientos jurisprudenciales relevantes al respecto, haya vertido severas críticas sobre todos los elementos que intervienen respecto de la concreción de este valor.

Para la consecución de tal objetivo, el trabajo se apoyará en recursos tales como trabajos publicados sobre el tema, la propia legislación, y opinión de expertos juristas y economistas que han ido publicando a lo largo de estos dieciséis meses de vigencia que tiene la figura.

III. LA VALORACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES

El preámbulo de la citada Ley 11/2021 parece reconocer la conflictividad que la valoración de los inmuebles ha generado históricamente entre los contribuyentes y las diferentes administraciones tributarias. Indica el legislador que “la determinación del valor real ha sido fuente de buena parte de litigios de estos impuestos por su incorrección”

(apartado VII, párrafo 1º), e incluso alude a la doctrina que ha venido estableciendo el Tribunal Supremo en el sentido de que “no existe un valor real, entendido este como un carácter o predicado ontológico de las cosas, y ha establecido como doctrina jurisprudencial [el Tribunal Supremo] que, cuando exista un mercado de los bienes de que se trate, el valor real coincide con el valor de mercado” (apartado VII, párrafo 1º).

Ya la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dedicó un artículo, en concreto, el 57 a lo que se denominó “comprobación de valores”. En su redacción original (publicada en diciembre de 2003 y con entrada en vigor en julio del 2004), la norma preveía diferentes medios para comprobar “el valor de las rentas, productos, bienes y demás elementos determinantes de la obligación tributaria” (art. 57.1 Ley 58/2003). Así, en dicha redacción original, el legislador dotó a la Administración hasta con cinco medios de comprobación de tales valores y un sexto residual, a saber:

- “a) Capitalización o imputación de rendimientos al porcentaje que la ley de cada tributo señale.
- b) Estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal.
- c) Precios medios en el mercado.
- d) Cotizaciones en mercados nacionales y extranjeros.
- e) Dictamen de peritos de la Administración.
- f) Cualquier otro medio que se determine en la ley propia de cada tributo. (redacción original del art. 57.1 Ley 58/2003)”

Y tal redacción de la comprobación de valores no difería de forma sustancial de la contemplada en la derogada Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, que ya establecía, en su artículo 52, unos métodos muy similares a los ya citados de la Ley de 2003. Así, se preveían como medios adecuados para la comprobación de valores los siguientes:

- “a) Capitalización o imputación de rendimientos al porcentaje que la Ley de cada tributo señale o estimación por los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal.
- b) Precios medios en el mercado.
- c) Cotizaciones en mercados nacionales y extranjeros.
- d) Dictamen de peritos de la Administración.

e) Tasación pericial contradictoria.

f) Cualesquiera otros medios que específicamente se determinen en la Ley de cada tributo.”
(art. 52.Uno Ley 230/1963).

En el año 2006, con la promulgación de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, el legislador modificó sustancialmente el ya citado artículo 57 de la Ley 58/2003. Por un lado, introdujo tres nuevos métodos de valoración de inmuebles, con lo que pasó el contenido de la letra f) a la letra i) y por otro, concretó el método de valoración especificado en la letra b). Los nuevos medios incorporados son:

“[...]

f) Valor asignado a los bienes en las pólizas de seguros.

g) Valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria.

h) Precio o valor declarado correspondiente a otras transmisiones del mismo bien, teniendo en cuenta las circunstancias de éstas, realizadas dentro del plazo que reglamentariamente se establezca.

[...]” (última actualización del art. 57.1 Ley 58/2003).

La “estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal” recibió un párrafo añadido en el que quedó establecido que “dicha estimación por referencia podrá consistir en la aplicación de los coeficientes multiplicadores que se determinen y publiquen por la Administración tributaria competente, en los términos que se establezcan reglamentariamente, a los valores que figuren en el registro oficial de carácter fiscal que se tome como referencia a efectos de la valoración de cada tipo de bienes. Tratándose de bienes inmuebles, el registro oficial de carácter fiscal que se tomará como referencia a efectos de determinar los coeficientes multiplicadores para la valoración de dichos bienes será el Catastro Inmobiliario” (última actualización del segundo párrafo del art. 57.1.b) de la Ley 58/2003).

Durante el lapso de tiempo que media entre 2003 y 2009, se produjo una serie de situaciones fácticas que pueden ayudar a entender el porqué de la llegada del valor de referencia y la relevancia que el mismo tiene en el sector inmobiliario. Por un lado, se dio un *boom* en todo el sector, con crecimiento de precios y número de operaciones inmobiliarias celebradas en toda España. Por otro lado, se cedió la recaudación del

ITPAJD a las Comunidades Autónomas, pasando, tal recaudación, a ser una pieza importante en la ejecución presupuestaria de las mismas. En último lugar, se generalizó la convicción de que las operaciones inmobiliarias “escondían” dinero no declarado o “dinero negro”. Con todo ello, la controversia entre contribuyentes y administraciones estaba servida. Aquéllos en la defensa de que el precio pactado en sus operaciones inmobiliarias respondía al valor real del bien transmitido, y éstas practicando liquidaciones tributarias de comprobación de valores masivas en las que, al amparo de tales comprobaciones, los precios declarados se consideraban diferentes del valor real de mercado de los bienes transmitidos, y con ello se producía incrementos no menores en las bases imponibles y las cuotas tributarias a liquidar.

Los pronunciamientos judiciales han ido acotando de forma severa las posibilidades de la Administración para utilizar los diferentes medios habilitados por el legislador en un claro proceso de defensa de los principios de capacidad económica y de seguridad jurídica para el contribuyente. Escapa del alcance de esta introducción el realizar un análisis pormenorizado de la jurisprudencia que la citada controversia ha ido generando, si bien, y a meros efectos ilustrativos, cabe citar algunas sentencias recientes y relevantes, tanto del Tribunal Supremo como de diferentes Tribunales Superiores de Justicia, que acreditan la litigiosidad que ha acompañado y sigue acompañando la aplicación de estos métodos. Estas Sentencias han establecido una sólida doctrina que depura, detalla y aclara los requisitos de aplicación práctica de los mismos:

- Respecto de la inidoneidad del método de comprobación consistente en la estimación por referencia a valores catastrales multiplicados por índices o coeficientes, la Sentencia del Tribunal Supremo 843/2018, de 23 de mayo, que se encuentra en la exposición de motivos de la Ley 11/2021.

- Respecto de los precios medios en el mercado, la contundente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 306/2021, de 14 de diciembre, que, en reiteración de otras muchas, y aplicando la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, establece en relación con este método que “[...] se lleva a cabo la aplicación de una metodología en la que se recogen toda una serie de criterios sobre los que asentar un resultado que dice se corresponde con la existencia de unos precios medios de mercado pero que no aparecen contrastados en el expediente, pues no se justifica, precisamente por qué se aplican esos criterios, y no otros, para la obtención de unos valores que vayan más allá de la utilización de coeficientes genéricos imposibles de comprender y que no

dan una explicación concreta del inmueble objeto de valoración, [...]” (fundamento de Derecho (FD) tercero, p.6).

- Respecto del dictamen de peritos de la Administración, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 39/221 de 21 de enero, ratificadora de otras anteriores.

- Respecto del valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria, por su claridad, la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia 508/2022, de 26 de octubre, que cita la ya comentada Sentencia del Tribunal Supremo 843/2018, de 23 de mayo de 2018, explicitando que la definición de valor de mercado no es coincidente con el valor hipotecario, y concluyendo que “[e]sta diferenciación impide identificar el valor real o de mercado del bien exigido para la base imponible del impuesto, con el de tasación hipotecaria, sin que sea necesario para ello una motivación adicional realizada en este caso por la Administración, al carecer la tasación hipotecaria de ella” (FD cuarto, p.6).

- Respecto del precio o valor declarado correspondiente a otras transmisiones del mismo bien, teniendo en cuenta las circunstancias de éstas, realizadas dentro del plazo que reglamentariamente se establezca, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia 67/2021, de 17 de febrero, que partiendo, una vez más, de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2018, concluye que es exigible, en este método “[...] una justificación adicional acerca de si se habían mantenido o no las circunstancias carácter físico, jurídico y económico que determinaron que se fijara aquel valor en la dación en pago, hecho en el que concurren circunstancias específicas, de ahí que no pueda entenderse motivada aquella valoración, con la consecuencia de no estimar conforme aquella liquidación fijada fruto del procedimiento de comprobación limitada” (FD tercero, p.6).

Con este breve acercamiento a la evolución de la valoración de los inmuebles en España, queda a la vista la complejidad práctica y la litigiosidad que la comprobación de valores ha generado en la relación entre las diferentes administraciones tributarias y los contribuyentes. Es en este contexto en el que surge el valor de referencia, con el ánimo de minorar tal litigiosidad, y, de acuerdo con el legislador, “en aras de la seguridad jurídica [...] amparando un garantista procedimiento administrativo para el general conocimiento del valor de referencia de cada inmueble” (párrafo 1º del apartado VII del preámbulo de la Ley 11/2021).

IV. EL CATASTRO INMOBILIARIO

El Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, TRLCI) es el regulador del Catastro Inmobiliario, y lo define, en su artículo primero, como un “[...] registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales [...]”. Esta descripción incluye “sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor de referencia, el valor catastral y el titular catastral, con su número de identificación fiscal o, en su caso, número de identidad de extranjero.” (art. 3 TRLCI). La inscripción de los inmuebles en el Catastro es obligatoria y gratuita, y su contenido cuenta con una presunción de certeza.

Todos los datos incluidos en Catastro sirven como base para dar un valor a cada bien inmueble, denominado “valor catastral”, al que se dedica el Capítulo V de la citada ley. En concreto, el artículo 22 define el valor catastral como un dato objetivo que está “integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones”, y se establece con la aplicación de la Ponencia de Valores, un documento llevado a cabo por la Dirección General de Catastro (abreviado, DGC) que recoge “los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos precisos para llevar a cabo la determinación del valor catastral” (art. 25 TRLCI). Una cuestión controvertida respecto del valor catastral es que no siempre resulta del todo actualizado, pues las Ponencias de Valores son de ámbito municipal y su elaboración es costosa y lenta. Por ilustrarlo con un ejemplo, la última Ponencia de Valores del municipio de Madrid es del año 2011, es decir, de hace doce años. Por ello, la propia Ley trata de salvaguardar esta laguna con dos correctivos. Por un lado, el artículo 27 TRLCI habilita la posibilidad de presentar recurso ante la Ponencia de Valores en vía económico-administrativa, si bien su interposición no suspende la ejecutoriedad del acto. Por otro lado, el artículo 32 TRLCI permite que las leyes de Presupuestos Generales del Estado publiquen coeficientes actualizadores del valor catastral.

La cifra del valor catastral adquiere suma relevancia en el ámbito tributario, pues numerosos impuestos se ven afectados por el mismo:

- El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF). El valor catastral sirve como base -sin perjuicio de los correspondientes correctivos a aplicar- de todos los inmuebles urbanos no considerados vivienda habitual.

- El Impuesto sobre Bienes Inmuebles, más conocido como “IBI”, tiene como base imponible el valor catastral del inmueble en cuestión, si bien se le debe aplicar las reducciones y tipo impositivo oportunos.

- El Impuesto sobre el Patrimonio. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, dicho tributo tomará como base imponible el mayor de los siguientes: “el valor catastral, el determinado o comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de la adquisición”. Hay que matizar que se computará el valor catastral -cuando éste sea el mayor de los tres nombrados- en aquellos casos en que el inmueble hubiera sido adquirido antes del 1 de enero de 2022, ya que, para los inmuebles transmitidos a partir de tal fecha, se tendrá en cuenta el valor de referencia y no el catastral.

- Previa entrada en vigor del valor de referencia, el valor catastral también se tenía en cuenta para el ITPAJD, y para el ISD.

- Antes de que la STC 182/2021, de 26 de octubre de 2021 declarase inconstitucional la plusvalía municipal, este tributo también tenía como referencia el valor catastral.

1. EL VALOR CATASTRAL Y EL VALOR DE REFERENCIA

Como ya se ha adelantado en puntos anteriores, el 1 de enero de 2022 entró en vigor el valor de referencia. El valor de referencia es diferente del valor catastral y su ámbito de aplicación es igualmente distinto del anterior. Es decir, el legislador ha considerado perfectamente válido que la propia Dirección General del Catastro incorpore dos valores sustancialmente diferentes a un mismo inmueble. La incidencia para el contribuyente de dichos valores lo será en diferentes aspectos tributarios de su relación con la Administración.

Desde una perspectiva estrictamente formalista, una primera diferencia entre ambos valores radica en que el valor de referencia es un dato público, mientras que el valor catastral es privado, por lo que sólo el titular del bien tiene acceso al mismo.

En cuanto a su objetivo, el valor de referencia despliega sus efectos principalmente sobre impuestos instantáneos, que se devengan como consecuencia, generalmente, de la realización de operaciones de transmisión de los bienes afectados; mientras que el valor catastral, básicamente, resulta aplicable a un clásico tributo que grava de forma periódica la propiedad, como es el IBI. Lo anterior con los importantes matices que tal aseveración debe reconocer, como por ejemplo la trascendencia del valor catastral respecto del impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, y del segundo, por ejemplo, respecto del IP.

En cuanto a su actualización y adecuación a la realidad del momento en que opera, el valor de referencia es un concepto revisable año tras año, mientras que el valor catastral, como se ha apuntado anteriormente, sólo sufre variaciones con las modificaciones de la ponencia de valores de cada municipio o, en momentos puntuales, como consecuencia de casos concretos e individualizados de revisión de valor.

Con todo, probablemente su mayor diferencia se encuentre en el método de cálculo. Mientras que al valor catastral se construye mediante la localización del bien en cuestión, y el valor de la construcción y el suelo, se ha diseñado un sistema completamente alternativo para el cálculo del valor de referencia, que sigue los pasos que se concretan a continuación.

Cada municipio se divide en lo que se denomina “ámbitos territoriales homogéneos”. Cada uno de ellos cuenta con un producto inmobiliario representativo, que son aquellos inmuebles que se considera que cumplen con las características constructivas y de superficie representativas del territorio. Por otro lado, de todas las compraventas realizadas el año anterior en el ámbito territorial en cuestión, se extrae el “módulo de valor medio”, que es el precio medio de las mismas, dato que se toma como referencia para determinar el valor de referencia para las compraventas del año inmediatamente posterior. Éste se adaptará en función de criterios tales como la calidad de la construcción, su antigüedad y su estado de conservación, y sirve como base imponible del ITPAJD, ISD, y del IP para aquellas operaciones que queden sujetas a dichos tributos a partir del 1 de enero de 2022.

V. ELEMENTOS CONFORMADORES DEL VALOR DE REFERENCIA

El valor de referencia se introdujo en el sistema tributario español para “asentar unos parámetros de justicia tributaria y facilitar las actuaciones tendentes a prevenir y luchar contra el fraude [...] en aras de la seguridad jurídica” (párrafo 1º, apartado I, preámbulo, Ley 11/2021). El 1 de enero de 2023 el valor de referencia cumplió un año, y si bien ha dotado al sistema tributario de grandes avances como la visibilidad y por tanto la seguridad jurídica, la reacción general frente a su introducción no es, probablemente, la que se previó en un principio.

Este año de vida del valor de referencia parece constatar que el mismo se enfrenta a grandes retos para su plena integración y grata acogida en el sistema tributario español. Las quejas son de diversa índole: por no ser un acto administrativo recurrible, por el pequeño tamaño muestral, por la eliminación en muestra de los inmuebles “no representativos” del ámbito territorial homogéneo, por su propia configuración... El presente trabajo sintetiza todos los retos a los que se enfrenta el valor de referencia en tres grandes grupos, ya adelantados en la introducción, y de los que se hará un análisis en el punto actual: la forma en que se ha definido y configurado el valor de referencia, su cálculo y todo lo relacionado al respecto, como el tamaño muestral, y por último, las vías de impugnación del valor de referencia.

1. DEFINICIÓN, CONFIGURACIÓN Y NATURALEZA

La Ley 11/2021 es la que introduce el valor de referencia en el sistema tributario español. En concreto, el apartado VII del preámbulo de tal Ley indica que el valor real, que hasta ahora había sido base imponible del ITPAJD e ISD, había sido causa de numerosos litigios “por su concreción”. Tal y como indica el catedrático en Derecho Financiero y Tributario, D. Juan Enrique Varona Alabern, en su libro “El valor de referencia y el valor comprobado por la Administración Tributaria”, uno de los mayores desafíos que siempre ha tenido la fiscalidad inmobiliaria es la valoración de los inmuebles, pues, por un lado, se busca evitar o reducir, en la mayor medida posible, el fraude fiscal, pero a su vez, se debe establecer un sistema justo que no sobrecargue de manera infundada al contribuyente, ya que se estaría vulnerando el principio de capacidad económica. Es por ello que esta misma Ley modifica otros textos legales con el fin de eliminar este “valor real” y establecer un simple “valor” –que se queda sin adjetivar, pero

el legislador, en el ya citado preámbulo de la Ley 11/2021, precisa que hace referencia al valor de mercado, entendiéndose éste como aquel precio más probable por el que se transmitiría un bien libre de cargas entre partes independientes– que sirva como referencia de valor de los bienes. En cuanto a la valoración de los bienes inmuebles, introduce el denominado “valor de referencia”.

En el apartado XII del preámbulo de la misma Ley, el legislador otorga el ámbito competencial del valor de referencia a la Dirección General de Catastro, que será el órgano encargado de garantizar la correspondencia de las descripciones catastrales con la realidad inmobiliaria, y asegurar que la información catastral se corresponde con los principios de generalidad y justicia tributaria.

Los preceptos que modifica, en relación con la cuestión objeto de análisis en este documento, la Ley 11/2021, y, por tanto, el marco normativo del valor de referencia es el siguiente:

- El art. 9 de la Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, queda modificado de tal manera que el valor de referencia pasa a ser la base imponible de tal impuesto (art. 4º.1 Ley 11/2021).

- Además, el apartado 3 de dicho artículo 4º de la Ley 11/2021, parece concluir que, las competencias de la Administración tributaria para la comprobación de valores quedan limitadas a los casos en los que, o bien, no exista valor de referencia, o el mismo no pueda ser certificado por la Dirección General de Catastro. Así pues, salvo en esos dos casos tasados, el valor de referencia vincula a la Administración, que verá totalmente vedada la posibilidad de realizar comprobación de valores.

- Se modifica el apartado 1 del art. 10 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (en adelante, TRLITPAJD), se añaden los apartados 2 a 4, que hablan sobre el valor de referencia en el caso de los bienes inmuebles, y el antiguo apartado 2 pasa ahora a ser el apartado 5 de tal artículo (art. 6º.2 Ley 11/2021).

- El art. 46.1 de tal Texto Refundido se modifica para dejar fuera del alcance de la Administración la comprobación del valor de los bienes inmuebles cuando éste venga determinado por el valor de referencia o magnitud superior (art. 6º.7 Ley 11/2021).

- Se modifica el TRLCI en varios apartados. En su artículo 3.1 se añade el valor de referencia como elemento constituyente de la descripción catastral (art. 14º.1 Ley 11/2021). Se modifica la disposición transitoria (DT) 9ª de tal texto legal, que establece el “régimen transitorio para la determinación del valor de referencia de cada inmueble” (art. 14º.7 Ley 11/2021). Por último, se modifica la disposición final (DF) 3ª, “valor de referencia”, que establece los plazos y procedimiento de determinación de tal valor (art. 14º.8 Ley 11/2021), si bien su cálculo detallado precisa de desarrollo reglamentario aun no publicado.

Para tener un esquema completo de la forma en que está configurado el valor de referencia es preciso añadir unas notas finales, muchas de las cuales menciona D. Juan Enrique en su libro ya citado. En primer lugar, cabe precisar que el valor de referencia no se aplica a todos los bienes inmuebles, sino únicamente a los rústicos sin construcciones, y a los urbanos residenciales y de estacionamiento, y es un valor de revisión anual. Por otro lado, el primer inciso del párrafo primero de la DF 3ª del TRLCI expone que “[l]a Dirección General del Catastro determinará [...] con el límite del valor de mercado [...] el valor de referencia”, redacción de la que el autor ya citado extrae dos conclusiones que se comparten en el presente trabajo: el valor catastral está configurado de tal manera que nunca puede equipararse al valor de mercado, por lo que se le aplica un coeficiente reductor del 50%. El valor de referencia, que pretende acercarse en lo máximo posible - como parece lógico en función de los impuestos de los que pasa a ser base imponible- al valor de mercado, pero nunca superarlo, se le aplica un factor de minoración del 90%. Como el valor de referencia se revisa anualmente, frecuencia mucho mayor a la del valor catastral, uno podría argumentar que el valor de mercado utilizado para hallar el valor de referencia es el más actualizado, y el propio valor catastral estaría justificando su impugnación. Lo mismo se podría argumentar, pero con la lógica contraria: en tanto que el valor de referencia siempre ha de ser menor al de mercado, el valor de referencia sería impugnabile si las ponencias de valores desprenden un valor de mercado superior al real, que podría resultar en un valor de referencia -aun aplicándole el factor de minoración- superior al de mercado (Varona Alabern, J. E.).

Un tercer punto que, si bien se explicará con mayor detenimiento cuando se hable de la forma en que se calcula el valor de referencia, conviene adelantar, y dejar plasmado es la manera en que se ha configurado el valor del que venimos hablando hasta el momento. La DF 3ª TRLCI establece ciertos plazos de los que dispone la DGC para la publicación

de ciertas resoluciones y textos en relación con el valor de referencia. Pues bien, el legislador no contempla qué ocurriría con dicho valor si se incumple con dichos plazos, al igual que tampoco plasma cómo actuar si, por la razón que fuere, un año no se puede determinar el valor de referencia (Varona Alabern, J. E.): ¿si la DGC incumple con alguno de los plazos preestablecidos, incurre en algún tipo de responsabilidad? Si es imposible aprobar un nuevo valor de referencia para el año entrante, ¿se estaría únicamente a lo dispuesto por las partes? ¿sería efectivo el valor de referencia del año anterior? Si la respuesta a esta última pregunta fuera afirmativa, se estaría perdiendo la actualidad, una de las características fundamentales del valor de referencia. A este último argumento se le podría contestar con otra pregunta: ¿hasta qué punto se considera “actual” o no un valor determinado por catastro? Una opción de respuesta, es que se podría considerar que un valor actualizado dos años atrás sigue estando actualizado, y más en comparación con el valor catastral, que se revisa con una frecuencia infinitamente menor. No obstante, parece que con el fin para el que se ha creado el valor de referencia, y sabiendo que es base imponible de impuestos instantáneos tal y como son el ITPAJD o el ISD, que precisan de valores actualizados en la fecha más reciente posible, se debería realizar un análisis mucho más extenso sobre las posibles alternativas en caso de que el valor de referencia no resultara aprobado en algún año, que excede del objetivo del presente trabajo.

Sí que entra en el ámbito de este estudio, no obstante, la STC 182/2021 del 26 de octubre de 2021, de la que se pasará a hablar más adelante. Se adelantó previamente que en ella el Constitucional se pronuncia respecto a la constitucionalidad del impuesto comúnmente conocido como “plusvalía municipal”, impuesto con el que diversos autores encuentran delicadas y posiblemente conflictivas semejanzas en el valor de referencia.

2. PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN INDIVIDUALIZADA DEL VALOR DE REFERENCIA

La concreción exacta del valor de referencia de un determinado inmueble sigue un procedimiento que ha quedado ya regulado en la normativa publicada.

El primer paso procesal de dicha determinación es la aprobación por parte de la Dirección General del Catastro del “Informe Anual del Mercado Inmobiliario¹”, que será

¹ Se publican dos: uno para inmuebles urbanos y otro para rústicos. En el presente trabajo se analizará el Informe anual del mercado inmobiliario urbano.

el soporte que dotará de contenido las posteriores concreciones de los valores individualizados.

Dicho informe está actualmente fechado el 27 de septiembre de 2022 y tiene una extensión de 1.836 páginas, aun cuando ya en la primera de ellas, la Dirección General de Catastro, advierte que la publicación no es completa por cuanto que el Anexo II.B del mismo contiene “datos con trascendencia tributaria de carácter reservado, obtenidos por esta Administración tributaria en el ejercicio de sus funciones” (p.2). Excede del alcance de este estudio el análisis sobre si acierta la Administración al ocultar, al amparo de la pretendida protección de datos confidenciales, la totalidad de los datos que se contienen en el citado Anexo y que, en último extremo, son los elementos estadísticos presumiblemente esenciales para obtener la modulación de los valores que finalmente informarán cada valor de referencia concreto.

El informe establece con claridad las características que pretende emanar, siendo éstas integridad y completitud, veracidad y carácter irrefutable, y transparencia. De hecho, el Informe analiza la totalidad de las operaciones de compraventas de inmuebles urbanos residenciales y de garajes-aparcamientos, que han de ser comunicadas a la Administración por los fedatarios públicos que las intervienen.

El análisis de los datos así obtenidos se centra en las siguientes características físicas:

- Tipología constructiva.-
- Superficie construida.-
- Antigüedad.-
- Estado de conservación.-
- Calidad constructiva.-

Tal metodología se cierra con la aseveración de que “[a]simismo, se toman en cuenta en el análisis cuantos datos, antecedentes o información complementaria sobre los inmuebles y sus alteraciones constan en los sistemas de información catastrales” (p.7).

No obstante, se excluyen de este estudio dos casuísticas concretas: las compraventas sobre inmuebles “atípicos”, y las llevadas a cabo con precios “notoriamente anómalos”. El propio informe establece que estos casos pueden llegar a suponer casi un 20% del total,

del cual se cualifica, aproximadamente, el 6% como compraventas de inmuebles atípicos, y el 14% restante como operaciones con importes irregulares.

Nótese que este punto añade énfasis a la reflexión ya plasmada en la Introducción del presente trabajo: para la determinación del valor que deben tener las transmisiones del año siguiente, se están teniendo en cuenta las compraventas del año inmediatamente anterior, que suelen representar alrededor de un 6% del total de inmuebles en España. De ese 6%, se está excluyendo de la muestra un 20% por tratarse de operaciones sobre inmuebles “atípicos”, o por haberse llevado a cabo con precios “anómalos”. De esta manera, la muestra empleada para determinar el valor de referencia pasa a ser de compraventas sobre un total de inmuebles que representan aproximadamente un 4,8% del total de inmuebles en España.

Por un lado, se podría abordar la cuestión tal y como se ha hecho hasta el momento: hallando tales porcentajes sobre el total de inmuebles que hay en España. En este caso, el total muestral empleado para la determinación del valor de referencia es de aproximadamente un 5%, porcentaje que en ningún caso parece que pueda ser representativo de un total poblacional.

Por otro lado, se podría extraer los porcentajes -argumento que parece que sigue la propia configuración del valor de referencia- sobre el total de compraventas efectuadas. En tal caso, se estaría teniendo en cuenta un total aproximado del 80% de las transmisiones -hallado restando el porcentaje de inmuebles “atípicos” o con precios “anómalos”. Si la lógica que se sigue es esta última, el problema del tamaño muestral quedaría solucionado. No obstante, si lo que se pretende es dar un valor individualizado a cada uno de los inmuebles a partir de las compraventas del año anterior -como ocurre con el valor de referencia-, no parece que esta segunda línea de pensamiento resulte del todo veraz, pues se está extendiendo una conclusión hallada de un 5% de los inmuebles al total poblacional, si bien ese valor no se hará efectivo -con esto, quiero decir que no llegará a ser base imponible- en todos los casos, ya que se trata de un impuesto instantáneo y no periódico.

En cualquier caso, opte uno por una u otra línea de pensamiento, parece excesivo que se excluya del análisis de valores un total del 20% de las transmisiones llevadas a cabo en todo un año. Si bien se debe extraer o corregir los valores atípicos de una muestra para evitar que desvirtúen las conclusiones a las que se llega -que en este caso son aquellas compraventas atípicas o de valores anómalos-, tal muestra siempre debe ser aleatoria. Si

se prescinde de esta característica en el muestreo en cuestión, se estarán modificando los datos de tal manera que el resultado final pueda quedar como se esperó en un principio. En este caso concreto, extraer un 20% del muestreo parece una labor muy minuciosa de selección de las transmisiones que se quieren tener como base para el cálculo del valor de referencia, de tal manera que se podría considerar que deja de ser una muestra *aleatoria*, tratándose, verdaderamente, de una muestra premeditada y preseleccionada.

Continuando con el procedimiento para la determinación y concreción del valor de referencia, todos los resultados obtenidos con el análisis de las compraventas del año inmediatamente anterior son plasmados en mapas de valores, “que contienen los módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos en cada ámbito territorial homogéneo de valoración” (Informe Anual del Mercado Inmobiliario Urbano, p.8). Tales productos inmobiliarios representativos se incluyen en los mapas de valores, zonificando los territorios, con los que se definen recintos en función de los precios de compraventas de inmuebles, que se busca sean lo más homogéneos posible.

Delimitados estos ámbitos territoriales homogéneos, se concreta el inmueble considerado representativo de la zona, que es aquel “cuyas características de superficie y constructivas son típicas en el mismo, para el uso considerado” (p.9).

Todo lo anterior resume, muy exhaustivamente, los apartados de Análisis y Conclusiones del Informe. El resto del Informe lo componen los diferentes Anexos. Resulta interesante al menos titularlos:

- Anexo 0. Datos socioeconómicos. Este Anexo se compone de los datos de cada una de las Gerencias Regionales, y resulta especialmente interesante la “conclusión” que, a forma de gráfico de color, se define como “gradiente de los precios de las compraventas de uso residencial correspondientes al ámbito temporal del presente informe” (p.10).

- Anexo I. Listado de municipios, número de inmuebles, dinámica inmobiliaria y áreas estadísticas de estudio.

- Anexo II. Información.

- A. Distribución territorial de las compraventas.

- B. Listados descriptivos de las compraventas. (No publicado).

- C. Resumen de identificación de casuísticas en compraventas.

D. Listado de ámbitos territoriales homogéneos de valoración.

- Anexo III. Mapa de valores del producto inmobiliario de inmuebles de uso residencial.
- Anexo IV. Mapa de valores del producto inmobiliario representativo de inmuebles de uso garaje-aparcamiento.
- Anexo V. Leyenda de códigos de identificación de casuísticas.

De acuerdo con la redacción que dan D. Diego Marín-Barnuevo Fabo y D. Juan Manuel Herrero de Egaña Espinosa de los Monteros junto con otros autores a su obra titulada “La impugnación del valor de referencia”, varias son las dudas que el citado Informe plantea, especialmente en lo que a su regulación se refiere, por cuanto que, en este momento, ni la Ley del Catastro Inmobiliario ni el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril que la desarrolla, contienen una regulación del informe anual del mercado inmobiliario más allá de algunas referencias para “(i) atribuir la competencia para su elaboración al ponente de la Junta Técnica Territorial (ii) atribuir la competencia a la Junta Técnica Territorial para recibir el informe anual sobre el mercado inmobiliario regulado y elevarlo a la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria y (iii) atribuir a la Comisión Superior de Coordinación de la competencia para conocer el informe anual sobre el mercado inmobiliario” (p. 22), para continuar considerando que la estructura y contenido de los informes anuales viene determinada por circulares aprobadas por la Dirección General del Catastro y que “[e]n consecuencia, el informe anual que determina los mapas de valores y los valores medios sobre los que pivota el VR², tanto en la normativa vigente como en la modificación legal analizada, *carece de la necesaria regulación jurídica en una disposición general susceptible de control judicial*, pues una Circular no es una disposición normativa de general aplicación, sino una instrucción interna, aprobada por un Centro Directivo de la Administración para dar instrucciones de actuación a sus órganos dependientes” (pp. 22 y 23). En base a todo ello, concluyen los autores que “[e]s, por tanto, evidente que estas circulares no cumplen la exigencia de que el informe del mercado inmobiliario esté asentado sobre bases técnicas muy *sólidas, homologadas* y establecidas *normativamente*” (p.23).

Obtenido y publicado el Informe expuesto, resulta relevante la exigencia impuesta por el legislador de que el valor de referencia no supere el valor de mercado (DF 3ª TRLCI).

² Valor de referencia

Para garantizar su cumplimiento “se fijará, mediante orden de la Ministra de Hacienda, un factor de minoración al mercado para los bienes de una misma clase” (párrafo 3º). De esta manera, en el BOE número 246, de 14 de octubre de 2021, se publicó la Orden HFP/1104/2021, de 7 de octubre por la que se aprueba el factor de minoración aplicable para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles, la cual, en su artículo 1, establece el valor de minoración para inmuebles urbanos en 0,9; fijando idéntico importe para los bienes rústicos en su artículo 2.

Continúa el legislador exigiendo que, “[c]on periodicidad anual, la Dirección General del Catastro aprobará, mediante resolución, los elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble por aplicación de los citados módulos de valor medio y de los factores de minoración correspondientes, en la forma en la que reglamentariamente se determine” (párrafo 4º de la DF 3ª TRLCI). La Resolución del 26 de octubre de 2022 es la que se encuentra actualmente en vigor para el ejercicio 2023, y se compone de doce disposiciones que vienen a dar cumplimiento a las exigencias procedentes. Tras establecerse el marco normativo en que se enmarca la Resolución en su disposición primera y su ámbito de aplicación (todo el territorio nacional salvo País Vasco y Navarra), con las precisiones contenidas en la disposición segunda, las disposiciones tercera a décima, desgranar toda una batería de elementos técnicos y datos fácticos que informarán la concreta obtención del valor de referencia.

Siguiendo el orden de las disposiciones, los elementos precisos que sirven para determinar los valores de referencia son los siguientes (disposición tercera):

- El valor del suelo.
- El valor de la construcción.
- La componente de los gastos y beneficios de la promoción inmobiliaria.
- El Factor de Minoración (establecido de momento en el 0,9 según se ha explicado).

Las disposiciones cuarta, quinta y sexta desarrollan la forma de obtención del valor del suelo, partiendo del concepto de “valor de suelo de zona” que se establece en los propios anexos de la Resolución. Destacar que los valores del suelo de las zonas se obtienen mediante el método residual estático sin que se tenga en cuenta la “edificabilidad permitida en el planteamiento urbanístico, sino la construcción media efectivamente materializada” (p.6). Con ello, se establecen zonas de valor de repercusión de suelo por

metro cuadrado construido (R) o por metro cuadrado de suelo (U). Además, al suelo se le aplican varios coeficientes correctores (disposición sexta), que se concretan así:

- Coeficiente D) Fondo excesivo;
- Coeficiente E) Superficie distinta a la mínima;

Las disposiciones séptima y octava se refieren al valor de las construcciones. En concreto, la disposición séptima remite a diferentes normas del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, concretando que para valorar las construcciones se tendrá en cuenta su “uso, calidad, depreciándose cuando proceda, por aplicación de los coeficientes correctores correspondientes, en función de la antigüedad y el estado de conservación” (p.9), para continuar concretando que “[a] tal efecto, se tendrá en cuenta para la valoración de las construcciones su uso, clase, modalidad y categoría obrante en el Catastro [...]” (p.9). Todo ello, enmarcado dentro de las Normas Técnicas de Valoración establecidas en el Real Decreto que se acaba de citar.

La disposición octava establece los coeficientes correctores, concretándolos en dos:

- Coeficiente H) Antigüedad de la construcción,
- Coeficiente I) Estado de conservación,

Además, la disposición noventa, establece unos coeficientes correctores conjuntos del valor del suelo y de la construcción, definiendo expresamente su campo de aplicación:

- Coeficiente J) Depreciación funcional o inadecuación,
- Coeficiente K) Viviendas interiores,
- Coeficiente M) Fincas afectadas por situaciones especiales de carácter extrínseco,
- Coeficiente N) Depreciación económica,

Hasta ahora se ha hecho un análisis de cada uno de los documentos que se van publicando para poder llegar a la exacta concreción del valor de referencia de un inmueble. A modo de síntesis de todo ello, se expone a continuación, *grosso modo*, el procedimiento para llegar a tal cuantificación, siguiendo lo que establece la DF Tercera

TRLCI: el punto de partida son ciertos datos catastrales que se tienen en cuenta a la hora de computar el valor de referencia, así como todos los precios de las compraventas del año inmediatamente anterior al que el valor de referencia va a surtir efectos, informados por los fedatarios públicos que las han intervenido.

Todas estas conclusiones se plasman en dos documentos que se publican en la sede electrónica de la Dirección General de Catastro, siendo éstos el informe anual del mercado inmobiliario ya comentado, y los mapas de valores. Estos últimos se establecen dividiendo los territorios que componen los distintos municipios en lo que se denomina “ámbitos territoriales homogéneos”. Teniendo todo ello en cuenta, se establece lo que sería el producto inmobiliario representativo del ámbito en cuestión, y se extrae el módulo de valor medio para cada uno de ellos.

Antes del 30 de octubre, la publica por edicto en la sede electrónica de la DGC la resolución que contiene los elementos necesarios para la determinación del valor de referencia³, previo trámite de audiencia colectiva, momento en el que cabe recurso a tal resolución. Una vez aprobada, se asigna, individualmente a cada inmueble, su valor de referencia correspondiente, asignación que debe ser publicada por anuncio informativo en los 20 primeros días de diciembre del año anterior al que el valor de referencia venga a causar efecto.

A pesar de la enorme estructura con que la Administración trata de establecer sus criterios objetivos de obtención del valor de referencia, múltiples son las críticas que dicho valor viene recibiendo, por cuanto que existen amplios sectores doctrinales que consideran la existencia de multitud de factores, que pueden incorporar elementos subjetivos de valoración que, a la vista de lo señalado, no se tienen en cuenta. Así, suelen citarse de forma reiterada la altura o planta en la que se encuentra un determinado inmueble, su orientación (principalmente norte o sur), la existencia de problemas de ruido o peligrosidad nocturna de la zona, situación estructural de exceso de demanda u oferta en la zona, etc. Todo ello, acompañado de la falta de desarrollo reglamentario por el momento.

Si bien la cuestión sobre el procedimiento para calcular el valor de referencia es probablemente la más controvertida, se podría pensar formas de mejora del mismo. Una

³ La cuantificación del valor de referencia del año inmediatamente posterior a la fecha de publicación de tal resolución.

posible solución que se podría plantear es la transformación del “valor de referencia” en un “rango de referencia”, de manera que se estarían solucionando dos matices simultáneamente: por un lado, pasaría a ser verdaderamente *referencial* y no un único valor vinculante, pues establecería un valor mínimo y máximo sobre el que tal valor debería encontrarse, de manera que sirva de verdadera referencia para el precio concreto que debe tener la transmisión correspondiente. Por otro lado, se salvaría en gran medida a sí mismo, en tanto que, al ser un conjunto de valores y no uno único, se dota de mayor potestad al contribuyente, que es más probable que esté de acuerdo con un valor determinado por sí mismo con las referencias mínima y máxima de dos valores, que por uno único impuesto. No obstante, esta posible solución no deja de levantar cuestiones que exceden del objeto de análisis del presente trabajo: ¿cómo de amplio ha de ser el rango? ¿y si se considera que todo el rango, en sí, está mal construido o hallado?

En cualquier caso, si se consigue una más detallada configuración y regulación del valor de referencia, y si se dota al contribuyente con las suficientes garantías impugnatorias –cuestión que se analizará en el apartado siguiente–, el problema del cálculo del valor de referencia quedaría, si bien no directamente, indirectamente solucionado, en tanto que, si el contribuyente no está de acuerdo con la manera en que se ha determinado el valor de referencia, podría articular los medios necesarios para modificarlo y quedar finalmente conforme.

VI. LA IMPUGNACIÓN DEL VALOR DE REFERENCIA

El legislador ha limitado las posibilidades de impugnación del valor de referencia, estableciendo, como requisito previo y necesario para la impugnación del mismo, no su mera publicación, sino su afección a alguna operación concreta llevada a cabo por el contribuyente.

Si bien es cierto que la publicación de la resolución de elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble abre consigo un trámite de audiencia colectiva en el que los interesados pueden formular alegaciones y presentar las pruebas que consideren oportunas, y además pueden solicitar la corrección de errores en catastro (fundamentalmente, a través del procedimiento de subsanación de discrepancias), esto únicamente opera de manera positiva al interesado, en el sentido que, si tales alegaciones o solicitud de subsanación de discrepancias son admitidas por Catastro, se

procederá a la modificación del valor de referencia y, en su caso, del valor catastral. Por el contrario, si estas pretensiones son desestimadas, el interesado no puede impugnar tal resultado hasta que no se vea obligado tributariamente por el valor de referencia.

Así, si bien se permite una revisión de los elementos configuradores del valor de referencia antes de que el interesado pase a ser contribuyente, la realidad es que tal resolución debe incurrir en un error notorio y fácilmente probable, cuestión difícil ya que los datos del Catastro Inmobiliario se presumen ciertos (art. 3 TRLCI).

De esta manera, se podría decir que el valor de referencia contempla una vía de impugnación *ex post*, en el sentido de que es recurrible desde el momento en que el interesado pasa a ser obligado tributario. Así, una vez el valor de referencia pasa a ser base imponible de alguno de los tributos a los que afecta, puede ocurrir que el obligado tributario no esté de acuerdo con el valor de referencia establecido para su inmueble. Recuérdese que éste deberá tributar, según lo establecido, respectivamente, en los artículos 9 y 10 LISD, y TRLITPAJD, por el mayor de los siguientes:

- El valor de referencia.
- El valor declarado o pactado por las partes.
- El valor de mercado.

En el plano teórico, el valor de referencia nunca debe superar al valor de mercado -que sería el razonable que, en circunstancias normales, las partes pactaran como precio del inmueble. Sin embargo, ya se ha dado la casuística de que el valor declarado ha sido inferior al de referencia, en cuyo caso los contribuyentes deberían tributar por una cuantía mayor a la efectivamente pagada por el inmueble. Si dos partes pactan una compraventa en 280.000 euros, pero su valor de referencia está tasado en 300.000, las partes, para presentar su liquidación, deberán tomar como precio de la compraventa estos 300.000 euros y no los 280.000 efectivamente pagados. Es por ello que se abre la posibilidad de impugnar el valor de referencia.

Las redacciones de los artículos 9.4 y 10.3 LISD y TRLITPAJD, respectivamente, coinciden en que “[e]l valor de referencia solo se podrá impugnar cuando se recurra la liquidación que en su caso realice la Administración Tributaria o con ocasión de la solicitud de rectificación de la autoliquidación, conforme a los procedimientos regulados en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.” Esta redacción continúa, en su párrafo segundo, de la siguiente manera: “[c]uando los obligados tributarios consideren

que la determinación del valor de referencia ha perjudicado sus intereses legítimos, podrán solicitar la rectificación de la autoliquidación impugnando dicho valor de referencia.”. De manera más sintética, estos artículos exponen que la manera de presentar recurso, y por tanto revisar el valor de referencia puede darse de dos maneras alternativas:

- Si la liquidación la ha llevado a cabo la Agencia Tributaria, presentando recurso ante tal liquidación, regulado en el Título V de la Ley 58/2003, General Tributaria, de revisión en vía administrativa.

- Si es el propio contribuyente el que ha presentado la autoliquidación a la Agencia Tributaria, solicitando rectificación de la autoliquidación, tal y como lo permite el artículo 120 de la misma ley.

Así, caben dos reflexiones sobre la forma en que está configurada la vía impugnatoria del valor de referencia. Por un lado, el valor de referencia es, en sí mismo, un acto administrativo no recurrible: el obligado tributario debe proceder a la liquidación del impuesto, y junto con el recurso a tal liquidación, solicitar revisión del valor de referencia. En otras palabras, no se puede presentar recurso directo al valor de referencia. Por otro lado, y como se comentó al comienzo del presente apartado, se trata de una revisión *ex post*, que abre sus puertas una vez el interesado se ve verdaderamente obligado por el valor de referencia.

Se podría decir que la primera reflexión encuentra solución en su propia configuración, en tanto que, si bien el valor de referencia no es directamente recurrible, contempla vías de impugnación que permiten su corrección. No obstante, el segundo apunte requiere mayor desarrollo. Por un lado, parece que una figura introducida en el sistema tributario español con la finalidad de dotar a éste de transparencia y seguridad jurídica no debería obligar al contribuyente a declarar en su liquidación un valor que no es el efectivo de la transmisión y con el que no está de acuerdo. Esto se podría tratar de subsanar con una revisión *ex ante* e independiente del valor de referencia, y no dependiente del recurso presentado a la liquidación. Resulta mucho más garantista una revisión del valor anterior a la fecha en que se produce efectivamente la compraventa, y no tras haberse efectuado ésta. Ello se conseguiría adecuando una vía de recursos directa frente al valor de referencia, independiente de la liquidación que posteriormente corresponda presentar al obligado tributario. Por otro lado, la realidad es que el valor de referencia es únicamente utilizado en las transmisiones inmobiliarias -y en su caso en el patrimonio-, y que una vía

impugnatoria previa a su verdadera afección a cualquier impuesto generaría gran carga a los tribunales, sin garantizar su posterior uso. Si a esto se le añade que el valor de referencia tiene una validez de un año, ya que se revisa con frecuencia anual, en caso de establecer una revisión *ex ante*, es probable que la costosa labor de los tribunales resultase inaplicada, y además modificada a los pocos meses. Si se sigue esta línea de pensamiento, parece coherente que la revisión actual se haya establecido *ex post*.

En cualquier caso, el autor de la presente obra considera que se debería revisar la vía de impugnación del valor de referencia y accionarla en un punto medio, de tal manera que se evite la sobrecarga a los tribunales, pero que tampoco se obligue al interesado a tributar por un valor con el que está en desacuerdo. Se podría establecer un requisito previo de admisión de tal recurso que constase en presentar prueba de que se pretende transmitir un inmueble, y que hay posibles adquirentes. De esta manera, si bien es cierto que la carga de los tribunales aumentará con respecto a la actual, no lo hará de una forma desmesurada, y se configura todo el sistema de manera que sea más garantista para con los contribuyentes.

VII. EL VALOR DE REFERENCIA A LA VISTA DE LA JURISPRUDENCIA ACTUAL SOBRE VALORACIÓN DE INMUEBLES

A la vista de todo lo anterior, no parece descabellado afirmar que, a pesar de la inmensa cantidad de información que utiliza el Catastro para definir el valor de referencia de cada inmueble (operaciones de compraventa de inmuebles, análisis de zonas de localización, calidades constructivas, antigüedad de la construcción, estado de conservación, carácter de interior o no del inmueble concreto, etc.), éste no es un valor individualizado. Es decir, no está obtenido de forma concreta, unívoca y específica para cada uno de los inmuebles a valorar en tanto que no se hace un estudio concreto del inmueble en cuestión, sino que se llega a tal valor con la adecuación *ad casum* de datos más generales mediante la aplicación de factores y correctores.

Y, como se ha señalado, muchos son los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales que ha habido al respecto. Excede del alcance de este trabajo el profundizar en la posibilidad de que el valor de referencia supere de forma exitosa el cribado al que, sin duda, los operadores económicos que se sientan perjudicados por su aplicación, van a someterlo.

Por ello, considero importante traer a colación diferentes sentencias que, aun cuando no podrán ser aplicadas de forma analógica al valor de referencia por aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 58/2003, General Tributaria, sí parece que vienen estableciendo un marcado bloque interpretativo que impide a la Administración la liquidación de tributos en base a estimaciones de valor no individualizadas.

Sin duda, en este sentido, la primera Sentencia que cabe citar es la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2021, de 26 de octubre, que, no sin votos particulares, y en lo que al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana se refiere, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en los términos previstos en el fundamento jurídico 6. En la práctica, tal Sentencia vino a expulsar del ordenamiento jurídico determinados aspectos del citado tributo, generando con ello un vacío normativo que rápidamente se vio obligado a cubrir el legislador.

Esta Sentencia analiza con especial rigor la adecuación de las normas y vías de cuantificación de la base imponible del IIVTNU al principio de capacidad económica recogido en el artículo 31 de nuestra Carta Magna. Y de tal análisis, concluye el Tribunal que ciertos artículos de la norma aplicable “establecen un único método de determinación de toda la base imponible del IIVTNU, y no de parte de ella, de carácter objetivo y de imperativa aplicación” (apartado 5 A) del punto 2 de los fundamentos jurídicos de tal Sentencia), frase esta que, desde luego, parece plenamente aplicable a la nueva regulación establecida respecto del valor de referencia y su conceptualización como base imponible de ciertos tributos.

Sigue el Tribunal concretando la problemática que presenta la cuantificación objetiva u objetivada de aquello que se grava, realizando precisas diferenciaciones respecto de en qué casos, razones de compatibilidad “con otros intereses jurídicos dignos de protección, como puedan ser [...] el cumplimiento de fines de política social y económica, la lucha contra el fraude fiscal o razones de técnica tributaria” (párrafo 2º del apartado 5 B) del punto 2 de los fundamentos jurídicos), pueden llevar a la no inconstitucionalidad del tributo, es decir, que “la falta de conexión entre el hecho imponible y la base imponible no sería inconstitucional per se, salvo que carezca de justificación objetiva y razonable”.

A pesar de esta modulación que prevé el Constitucional en la Sentencia citada sobre la aplicabilidad del principio de capacidad económica cuando se den elementos

extrafiscales que pudiesen llegar a justificarlo, la conclusión del mismo para el IIVTNU es clara, y el Tribunal rechaza que el método para estimar el incremento de valor gravado en el tributo en cuestión se pueda ver respaldado por tal aseveración. No obstante, matiza esta generalización, exponiendo un *numerus clausus* de casuísticas en que tales reglas de cuantificación quedarían justificadas “por razones de simplificación en la aplicación del impuesto o de practicabilidad administrativa” (apartado 5 D) del punto 2 de los fundamentos jurídicos), siendo éstas las siguientes:

- Que ese método estimativo no se erija como único para hallar la base imponible del impuesto, quedando habilitadas estimaciones directas de tal valor.

- Que ese método “grave incrementos medios o presuntos (potenciales); esto es, aquéllos que previsiblemente o presumiblemente se producen con el paso del tiempo [...]” . El Tribunal, seguidamente, y para este segundo comentario, pone de manifiesto que, para el IIVTNU, y respecto de la presunción de incremento de valor, “la caída del mercado inmobiliario, [...] ha convertido lo que podía ser un efecto aislado –la inexistencia de incrementos o la existencia de decrementos- en un efecto generalizado” (apartado 5 D) del punto 2 de los fundamentos jurídicos).

Visto el contenido y alcance de esta Sentencia, no se han hecho esperar los comentarios doctrinales que valoran la constitucionalidad del valor de referencia utilizando de forma especialmente relevante el tenor literal de la misma. Un claro ejemplo se muestra en el pronunciamiento del ya nombrado autor Varona Alabern en su obra ya citada, Capítulo IV (páginas 69 y siguientes), donde realiza un detallado análisis del valor de referencia a la luz de determinados principios constitucionales, concluyendo la constitucionalidad del mismo al tratarse de un impuesto indiciario que, siempre en su opinión, cumple con el principio de capacidad económica, el de seguridad jurídica (sin dejar de advertir la notable complejidad que implica la determinación del valor de referencia, si bien considera que se trata de una dificultad que no es superable en su plenitud por ser inherente a las valoraciones inmobiliarias masivas), el de garantías reaccionales y principio *pro actione*, el de igualdad y el de reserva de ley (este último, en un modo de redactar que parece no esconder dudas al respecto).

Destacar cómo este autor desciende finalmente al “acierto en la cuantificación” del valor de referencia como fuente ahorradora de obstáculos a este valor, al aseverar lo que se expone a continuación:

“El superar el test de constitucionalidad no ahorrará al valor de referencia los muchos obstáculos que deberá afrontar, cuyo número e intensidad dependerá en muy buena medida del acierto en su cuantificación, es decir, de una cuestión genuinamente técnica. Si el Catastro logra determinar valores de referencia inferiores a los de mercado (principio de capacidad económica), garantizando también que sus diferencias respecto de aquél sean homogéneas (principio de igualdad), y el sistema procedimental opera con agilidad, se podrá reducir sustancialmente la cifra de litigios provocados por la aplicación de este valor; en otro caso, el sistema puede fracasar tanto desde el punto de vista jurídico (abundancia de recursos) como sociológico (rechazo por los ciudadanos).” (Varona Alabern, J.E., p.79).

Aunque sin duda, esta Sentencia es, por su identidad, la que quizás más se utilizará por quienes se sientan perjudicados por el valor de referencia para impugnar el mismo, cabe citar algunas otras sentencias que, en relación con la valoración de los bienes inmuebles, han sido dictadas por diferentes tribunales y que, actualmente, forman un sólido bloque de conclusiones respecto de la necesaria individualización de los criterios concretos que sirven para valorar inmuebles individuales.

A este respecto conviene destacar la Sentencia del Tribunal Supremo 39/2021, de 21 de enero de 2021. Se trata de una Sentencia relativamente breve pero especialmente rigurosa para las valoraciones llevadas a cabo por las Administraciones, lo que comúnmente se conoce como la “comprobación de valores”. En ella, el Tribunal Supremo viene a establecer, como norma general, la exigencia incluso de una visita e inspección ocular del inmueble para que la valoración que del mismo se realiza, pueda cumplir con los requisitos de individualización de valoración que resultan exigibles a la Administración. Es indudable, que, el “valor comprobado” no presenta equivalencia con el “valor de referencia”, en tanto en cuanto aquél es el resultado de un procedimiento precisamente de comprobación llevado a cabo por la Administración, mientras que éste es un valor fijado o predeterminado por la propia Administración.

No obstante tan importante diferencia, es indudable que el valor de referencia, con sus matices, es un concepto jurídico tributario que viene a *suplir* el complejo procedimiento de comprobación de valores de la Administración, fijando de forma objetiva y más o menos generalizada y apriorística un valor que surtirá efectos plenos como base imponible de varios tributos, con una afeción importante al contribuyente respecto de la cuantificación de sus obligaciones tributarias. Así, surge la duda de si, a través de esta nueva figura jurídica, todo el bloque jurisprudencial que, con los años se ha creado desde los Tribunales, decae o si, por el contrario, los requisitos y límites que se han ido

estableciendo por éstos a la actuación de la Administración para realizar ciertos incrementos de bases imponibles en ciertos tributos, directamente relacionados con la valoración de los bienes inmuebles, quedarán plenamente vigentes para la aplicación práctica del valor de referencia.

En concreto, el objeto del recurso a que vino a dar solución la Sentencia que ahora estamos comentado, lo era el establecer la forma en que se ha de interpretar las reiteradas exigencias que establece el Tribunal Supremo a que el perito, como regla general, visite el inmueble de cuyo avalúo se trata, y a sus eventuales salvedades. Centrado el debate en estos términos, la postura del Tribunal Supremo resulta clara, afirmando que:

“[...] debemos ratificar, mantener y reforzar nuestra doctrina constante y reiterada sobre la necesidad de que el perito de la Administración reconozca de modo personal y directo los bienes inmuebles que debe valorar, como garantía indispensable de que se tasa realmente el bien concreto y no una especie de bien abstracto, común o genérico.

En particular: a) ha de razonarse individualmente y caso por caso, con justificación racional y suficiente, por qué resulta innecesaria, de no llevarse a cabo, la obligada visita personal al inmueble; b) la mera utilización de valores de venta de inmuebles semejantes, por comparación o análisis, requiere una exacta identificación de las muestras obtenidas y una aportación certificada de los documentos públicos en que tales valores y las circunstancias que llevan a su adopción se reflejan, de acuerdo con lo que ha establecido el TEAC en el criterio que recoge su resolución impugnada en la instancia; c) en los casos en que el heredero o contribuyente, se haya sometido, en su declaración o autoliquidación, a los valores de referencia aprobados por la propia Administración cesionaria del tributo de que se trata, la motivación ha de extenderse a la propia necesidad de la prueba de peritos, correctora de tales valores y, además, al desacierto de la declaración del contribuyente en ese punto.” (Fundamento de Derecho sexto).

Se trata, sin duda, de un pronunciamiento de una rigurosidad brutal respecto de las exigencias que la Administración debe cumplir para, considerando incorrecto lo autoliquidado por el contribuyente, modificar el valor del inmueble, con las consecuencias tributarias que de ello se derivan para el mismo.

Obviamente, prácticamente ninguno de los requisitos que, en esta Sentencia ha establecido el Tribunal Supremo para que el “valor comprobado” pueda surtir efectos plenos en la operativa económica, se cumplen a la hora de configurarse el “valor de referencia”, cuyos efectos recaudatorios y liquidatorios, en cambio, sí son prácticamente

idénticos a los de aquél. Es más, como se viene comentando a lo largo del presente documento, tal efecto pasa a ser exigible directamente al contribuyente, que necesariamente ha de liquidar su tributo en base a tal valor de referencia sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de solicitud de rectificación de la autoliquidación presentada.

Ya ha quedado claro que el valor de referencia, si bien tiene una enorme cantidad de elementos contrastados a través de los cuales llega a cuantificarse, no cuenta entre ellos, con la vista del inmueble que se valora. En este sentido, establece la Sentencia del Supremo que los informes periciales de comprobación de valores han de estar debidamente motivados, motivación que no se verá conseguida si se emiten meras generalizaciones sobre los criterios de valoración o solo referencias genéricas a los elementos tenidos en cuenta en la comprobación de valores, mediante fórmulas repetitivas que podrían servir y de hecho sirven para cualquier bien. Continúa el más alto Tribunal, afinando su criterio al especificar que, *sensu contrario*, la comprobación de valores ha de ser individualizada para permitir que el contribuyente en cuestión conozca “sus fundamentos técnicos y fácticos y así aceptarlos, si llega a la convicción de que son razonables o imposibles de combatir, o rechazarlos porque los repunte equivocados o discutibles y en tal caso, solo entonces, proponer la tasación pericial contradictoria a la que también tiene derecho” (Fundamento de Derecho cuarto).

En opinión de este autor, es especialmente trascendente lo reseñado *supra* por cuanto que el Tribunal Supremo habla de “valor real”, concepto éste que parece ser, si no idéntico, sí muy similar al que, el legislador, a través de la modificación de los artículos 10 del TRLITPAJD y 9 de la LISD, ha dado a la base imponible de ambos impuestos.

Así, el artículo 10 TRLITPAJD, tras la entrada en vigor de la Ley 11/2021, se modifica la definición de la base imponible del tributo, que ya no queda cuantificada por el valor *real* del bien transmitido, sino por el *valor* del bien transmitido, entendiéndose por éste el valor de mercado, que es “el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas”, salvo que el declarado por los interesados o el precio o contraprestación pactada fuese superior, en cuyo caso, tal será la base imponible. En términos casi idénticos, el artículo 9 de la LISD especifica que cuando, dentro de la base imponible del tributo, se hace alusión al valor de los bienes y derechos, se está refiriendo a su valor de mercado. Seguidamente concreta que “en el caso de bienes inmuebles, su valor será el valor de referencia previsto en la normativa reguladora del catastro inmobiliario, a la fecha de devengo del impuesto” (apartado 3).

Es decir, que incluso la actual normativa, al referirse al valor, o al valor de referencia, parece, de forma clara, no separarse del valor real que el Tribunal Supremo ha definido en la Sentencia citada y, para cuyo establecimiento indubitado y con efectos para el contribuyente que habiliten su legítimo derecho a la defensa, requiere de una visita por perito al mismo.

Finalmente, se desea citar la Sentencia del Tribunal Supremo 842/2018, de 23 de mayo, también esclarecedora de la falta de adecuación del medio de valoración de los bienes inmuebles a través de la “estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal”.

Una vez más, resulta expeditivo y claro el criterio del Tribunal en cuanto que las razones que ha de dar la Administración para instar la rectificación del valor declarado por el contribuyente por no considerarlo concordante con el valor real, han de estar debidamente motivadas. La mera discrepancia de valores o coeficientes generales por los que se multiplica el valor catastral no son suficiente justificación para iniciar tal procedimiento. Establece además, el Tribunal en esta Sentencia una consideración sobre el valor real que otorga a éste una componente dinámica difícil de soslayar por la Administración, y es que “[e]l valor real configura un concepto jurídico indeterminado de imprecisos perfiles, como esta Sala ha subrayado en una jurisprudencia constante y uniforme, puesto que no se ampara en definición legal alguna y, permite, sea cual fuere el medio de comprobación o determinación que en cada caso se utilice, un cierto margen legítimo. El valor real no arroja –no puede hacerlo– un guarismo exacto, único y necesario, sino una franja admisible entre un máximo y un mínimo.” (FD 3.1 e), segundo párrafo).

Se entiende innecesaria una extensión más amplia y detallada de la doctrina sentada por los Tribunales, sirviendo las sentencias citadas de muestra de la extrema complejidad que la determinación del valor real ha supuesto para la Administración. Obviamente, es precisamente esa conflictividad y su derivada litigiosidad la que pretende evitar el legislador con la novedosa figura del valor de referencia, si bien tal controversia seguirá estando presente en la relación económico-tributaria del administrado con la Administración en tanto en cuanto pueda ocurrir que el valor de referencia supere al pactado por las partes en su transacción económica.

VIII. CONCLUSIÓN

La tributación generada alrededor tanto de los bienes inmuebles como de las transacciones que se producen sobre los mismos, presentan, en su conjunto, un peso importante en la estructura de ingresos de las diferentes Administraciones tributarias, que han articulado toda una batería normativa que da forma a un amplio abanico de tributos que gravan, ya la mera tenencia de los inmuebles, ya las operaciones transaccionales que con los mismos se lleva a cabo.

Así, por ejemplo, para las Administraciones locales, tanto el Impuesto sobre los Bienes Inmuebles (que grava con periodicidad anual la propiedad de los mismos), como el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (que grava la transmisión de los inmuebles bajo ciertos supuestos), generan una parte no menor de sus recursos propios. Lo mismo ocurre con las Administraciones autonómicas, que a través de tributos tales como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, o incluso el Impuesto sobre el Patrimonio, con marcado énfasis en la propiedad y transmisión de bienes inmuebles, obtienen una parte importante de sus recursos. También para el Estado los inmuebles son fuente principal de ingresos: véase el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con el concepto de imputación de rentas inmobiliarias (artículo 85 LIRPF), o el Impuesto sobre Sociedades.

Y, la valoración de los bienes inmuebles, como fuente cuantificadora de las obligaciones tributarias que generan para los contribuyentes, han sido, en consecuencia, objeto de detallado análisis por parte del legislador, con continuos pronunciamientos de los Tribunales en su cualidad revisora de la correcta aplicación de la norma al caso concreto. Así, ya desde la derogada Ley General Tributaria de 1963, el legislador, en un doble ánimo de evitar el fraude fiscal en las operaciones realizadas alrededor de los inmuebles, y de acercar las bases imponibles a la realidad del mercado inmobiliario, ha puesto énfasis en definir diferentes métodos a través de los cuales la Administración podría comprobar dichos parámetros tributarios. En 2003, la entonces nueva Ley General Tributaria vino a ampliar parcialmente el abanico de posibilidades y medios a través de los cuales se dotaba a la Administración de capacidad de valoración de, entre otros, los bienes inmuebles, estableciendo un especial énfasis en las posibilidades de que la Administración realizase estimaciones de valor comprobado. Los métodos facilitados a

ésta eran múltiples, y en multitud de casos, solían concluir una valoración del inmueble superior a la pactada o declarada entre las partes.

Con la crisis inmobiliaria operada desde finales de 2007, y con la caída generalizada de los precios y valores de los inmuebles, los contribuyentes empiezan a sufrir de forma acentuada la inadecuación de los valores comprobados a los valores reales por los cuales han llevado a cabo sus operaciones transaccionales. Es en este contexto donde la litigiosidad referida a estas comprobaciones se dispara, siendo los Tribunales los que, a lo largo de los siguientes años, construyen toda una doctrina jurisprudencial que, en la inmensa mayoría de los casos, encorseta la actuación de la Administración en la aplicación práctica de sus facultades, exigiéndole motivaciones más rigurosas, actuaciones periciales más concretas y fundamentadas, e incluso, la motivación de por qué se inicia la comprobación de valores⁴.

El legislador busca la terminación de esta situación perniciosa a través de la promulgación del valor de referencia, intentando con ello terminar con una situación que, a la vista tanto del contenido de ciertas sentencias, como de multitud de artículos doctrinales, parecía estar destrozando principios básicos del Derecho Tributario como son el de seguridad jurídica y el de buena administración que deben regir la relación tributaria.

Así, tras la correspondiente tramitación parlamentaria, en el Boletín Oficial del Estado de 10 de julio de 2021, se publica la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, a la que se ha hecho alusión en numerosas ocasiones a lo largo del presente trabajo, y que, como ya se ha venido comentando, modifica la definición de la base imponible del impuesto, quedando ésta ya no queda cuantificada por “el valor real del bien transmitido”, sino por “el valor del bien transmitido”, detallando tal concepto al establecer que “se considerará valor de los bienes y derechos su valor de mercado”, entendiéndose, a su vez, por valor de mercado, “el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas”, salvo que el declarado por los interesados o el precio o contraprestación pactada fuese superior, en cuyo caso, tal será la base imponible.

En lo que a este trabajo incumbe, la creación del valor de referencia es la medida estrella de tal norma. Reconoce el legislador en su exposición de motivos la tremenda

⁴ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo 184/2023, de 23 de enero, no comentada en este documento.

litigiosidad derivada del concepto de “valor real” y de ahí la necesidad de creación del valor de referencia.

No obstante los objetivos con los que esta figura fue creada -ya expuestos en el apartado V- de transparencia y seguridad jurídica entre otros, en su hasta entonces corta vida, no parece haber traído consigo la solución absoluta al problema de la valoración de los bienes inmuebles. Se ha ido detallando a lo largo del presente trabajo todos los puntos “débiles” de esta figura, y los problemas que parece haber empezado a presentar. Se ha centrado el análisis en tres puntos clave:

- Su propia configuración y regulación, empezando por el propio nombre de esta figura, y llegando hasta los vacíos legales que se presentan en una doble vertiente: la necesidad de aclarar ciertas situaciones si su publicación resulta incompleta o imposible y la falta de desarrollo reglamentario hasta el momento. A todo ello cabe añadir la rigurosa tarea que se le presenta a Catastro para conseguir que el valor de referencia cumpla con todos los requisitos establecidos, siendo probablemente el más destable su imposibilidad de superar al valor de mercado.

- La manera en que se calcula el valor de referencia, procedimiento que ya de por sí oculta cierta información de obtención del dato al contribuyente por tratarse de datos protegidos. Procedimiento que aún no está regulado en su plenitud por la falta de desarrollo reglamentario, y que además no tiene en cuenta ciertos elementos -se podría decir, más subjetivos- que motivan la transmisión de un inmueble, o que aportan más valor a uno que a otro, como es su orientación, la planta en la que se encuentra, o la fecha de la última reforma. Si se vuelve al problema del tamaño muestral, ¿se acierta en dotar con un valor individualizado a todos los bienes inmuebles a partir de unas transmisiones que se llevaron a cabo sobre alrededor de un 6% de los inmuebles?

- La manera en que se puede impugnar el valor de referencia, que, por el análisis ya expuesto, no parece dotar de las plenas garantías al contribuyente, en tanto que le obliga a tributar por un valor con el que no está de acuerdo para después impugnarlo.

Muchas de estas dificultades son fácilmente -si bien no ágilmente o rápidamente- superables: el primer punto quedaría solucionado con una más exhaustiva labor del legislador en establecer los aspectos a tener en cuenta ante cada situación adversa que se pudiera dar a la hora de publicación y determinación del valor de referencia, y asegurándose Catastro de que lleva a cabo una minuciosa labor de cuidado de los matices

que evitaría que el valor de referencia quede desvirtuado. La solución a la vía de impugnación del valor de referencia ya se adelantó: se propone un sistema que quede en un punto medio entre la publicación del valor de referencia y el momento en que el interesado pasa a ser contribuyente. Probablemente la solución más difícil de hallar sea al segundo punto, que se refiere al propio cálculo del valor de referencia. ¿Añadir más variables a tener en cuenta a la hora de determinar el valor de referencia? ¿Establecer un “rango de referencia” en lugar de “valor de referencia” que estime el valor mínimo y máximo para una transmisión, dotando de mayor potestad al contribuyente? En este último caso, ¿cómo de amplio habría de ser el rango, para evitar que resulte muy amplio, en cuyo caso normalmente se optaría por el menor precio posible? Parece que una respuesta directa a este problema solucionadora del mismo es muy compleja. En cualquier caso, parece que, si la manera en que se configura el valor de referencia se especifica con mayor detalle, y si se proporciona al contribuyente con herramientas más garantistas y ágiles de revisión e impugnación de la valoración individualizada de su inmueble, este segundo punto quedaría indirectamente solucionado, en tanto que, si se estima que se ha calculado inadecuadamente el valor de referencia de un bien inmueble, uno dispondría de los recursos necesarios para rectificarlo.

En vista de la línea jurisprudencial que los Tribunales han seguido hasta el momento en materia de valoración de inmuebles, y a la luz de las opiniones críticas que han ido surgiendo respecto del valor de referencia en concreto, parece que, tal y como está configurado el valor de referencia por el momento, está encontrando más obstáculos de lo esperado. En este sentido, si no se emplean recursos en la mejora de la figura tal y como está configurada en la actualidad, parece que le pueden seguir llegando enormes críticas cuestionando muchos aspectos de su configuración, pudiendo incluso llegar a cuestionarse su cabida en el sistema tributario español en tanto que deja de observar, a la vista de algunos autores, ciertos principios constitucionales. Dicho esto, en sentido contrario y como se comentó *supra*, sus posibilidades de mejora son no menores en el sentido de que muchos de estos obstáculos son subsanables, y si se lleva a cabo una rigurosa labor de mejora y mayor adecuación de la figura a la realidad inmobiliaria, su acogida podría resultar muy grata y finalmente, si bien no radicar, minorar en gran parte los litigios generados por la valoración de los bienes inmuebles que tanto tiempo nos ha acompañado a lo largo de la historia inmobiliaria en España.

IX. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Cuyás, D., Ordeig, M., "El 'valor de referencia' como nuevo elemento configurador y determinante de la base imponible en varios impuestos sobre el valor de inmuebles", *Cuatrecasas*, 2022 (disponible en <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/fiscalidad/art/el-nuevo-y-controvertido-valor-de-referencia>).

El valor de referencia de la Dirección General del Catastro. Jornadas Demarcación Territorial del Galicia AEDAF. 10 de febrero de 2022.

Instituto Nacional de Estadística, "Encuesta continua de hogares. Últimos datos.", 7 de abril de 2021 (disponible en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176952&menu=ultiDatos&idp=1254735572981#:~:text=El%20n%C3%BAmero%20medio%20de%20hogares,cifra%20que%20el%20a%C3%B1o%20anterior).

Instituto Nacional de Estadística, "Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad (ETDP). *Diciembre 2021 y año 2021*", 15 de febrero de 2023.

Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria. (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1963).

Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. (BOE núm. 303, de 19/12/1987).

Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio. (BOE núm. 136, de 07/06/1991).

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003).

Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal. (BOE núm. 286, de 30 de noviembre de 2006).

Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden

directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego. (BOE núm. 164, de 10 de julio de 2021).

Marín-Barnuevo Fabo, D. y Herrero de Egaña Espinosa de los Monteros J.M. (2021). "La impugnación del valor de referencia". *Revista Técnica Tributaria* (134), pp. 15-47.

Pérez, J. (2022). "Valor referencia, valor catastral, valor de mercado; ¿quién es quién?". *KPMG Tendencias* (disponible en <https://www.tendencias.kpmg.es/2022/03/valor-referencia-quien-es-quien/>).

Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1993).

Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (BOE núm. 58, de 8 de marzo de 2004).

Sede Electrónica del Catastro (disponible en <https://www.sedecatastro.gob.es/>).

Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2021, de 26 de octubre.

Sentencia del Tribunal Supremo 842/2018, de 23 de mayo.

Sentencia del Tribunal Supremo 843/2018, de 23 de mayo.

Sentencia del Tribunal Supremo 1071/2020, de 21 de julio.

Sentencia del Tribunal Supremo 39/2021, de 21 de enero.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia 67/2021, de 17 de febrero.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 306/2021, de 14 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia 508/2022, de 26 de octubre.

