



El valor de referencia en el Proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal

Juan Enrique Varona Alabern

*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Cantabria*

Extracto

Uno de los retos más importantes que tiene planteada la fiscalidad inmobiliaria reside en la adecuada valoración de los bienes inmuebles. El llamado «valor real», que constituye la base imponible de algunos impuestos, es una magnitud difícil de concretar en la práctica y ha generado múltiples litigios, especialmente en lo que se refiere a la motivación del valor comprobado por la Administración tributaria. Para superar esta conflictividad el legislador ha concebido el valor de referencia, que es una figura llamada a ocupar una importante función en nuestro sistema fiscal. En este artículo se analizan en profundidad el régimen jurídico del valor de referencia, su relevancia como base imponible de determinados tributos y su incidencia en el resto del ordenamiento jurídico, tomando como base legal la redacción que contiene el Proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal de 23 de octubre de 2020. A lo largo de sus páginas se examinan con detalle los principales problemas que suscita esta reforma, al tiempo que se proponen modificaciones que permitan mejorar su regulación legal.

Palabras clave: valor catastral; valor comprobado; valor de mercado; valor de referencia; valor real; valoración fiscal inmobiliaria.

Fecha de entrada: 04-04-2021 / Fecha de aceptación: 17-04-2021

Cómo citar: Varona Alabern, J. E. (2021). El valor de referencia en el Proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 458, 5-50.





The new reference value and its role in the Spanish tax system

Juan Enrique Varona Alabern

Abstract

One of the most important challenges facing real estate taxation lies in the proper valuation of real estate. The so-called «real value», which constitutes the taxable base of some taxes, is a difficult magnitude to specify in practice and has generated multiple litigation, especially with regard to the motivation of the value checked by the Tax Administration. To overcome this conflict, the legislator has conceived the reference value, which is a figure called to occupy an important function in our tax system. This article analyzes in depth the legal regime of the reference value, its relevance as a taxable base of certain taxes and its incidence in the rest of the legal system, taking as a legal basis the wording that contains the Draft Law of Prevention Measures and Fight against Tax Fraud of October 23, 2020. Throughout its pages, the main problems raised by this reform are examined in detail, while modifications are proposed to improve its legal regulation.

Keywords: cadastral value; market value; real value; reference value; value tax of real estates.

Citation: Varona Alabern, J. E. (2021). El valor de referencia en el Proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 458, 5-50.





Sumario

1. Introducción
2. Diferencia entre el valor de referencia y el valor comprobado por la Administración tributaria
3. De la crisis del valor comprobado al valor de referencia
4. Naturaleza y régimen jurídico del valor de referencia
 - 4.1. Naturaleza
 - 4.2. Procedimiento de determinación del valor de referencia
 - 4.3. Régimen transitorio
 - 4.4. El gran reto del valor de referencia
5. El valor de referencia como base imponible del ISD y del ITPAJD
 - 5.1. Del valor real al valor de mercado
 - 5.2. El valor de referencia en el ISD
 - 5.2.1. El valor de referencia como base imponible del ISD
 - 5.2.2. Oposición al valor de referencia. ¿Un supuesto de impugnación *a posteriori*?
 - 5.2.3. Especial relevancia de la motivación del valor de referencia.
 - 5.2.4. ¿Es viable la tasación pericial contradictoria para atacar el valor de referencia?
 - 5.3. El valor de referencia en el ITPAJD
6. La extraña inclusión del valor de referencia en la base imponible del IP
7. Incidencia del valor de referencia en otros impuestos distintos. Efectos en el cálculo de las ganancias patrimoniales simultáneas y posteriores en el IRPF
 - 7.1. Precisiones metodológicas
 - 7.2. Incidencia en el cálculo de la plusvalía del transmitente de la operación
 - 7.3. Incidencia en el cálculo de la futura ganancia patrimonial del actual adquirente

Referencias bibliográficas

Nota: Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación del plan nacional I+D+i (RTI2018-095545-B-I00) titulado: «La fiscalidad de la vivienda en España».





1. Introducción

Uno de los retos más importantes que tiene planteada la fiscalidad inmobiliaria reside en la adecuada valoración de los bienes inmuebles, cuyas singularidades dificultan la obtención de un valor fiable que impida la extensión de fraude fiscal y, al mismo tiempo, evite una injusta sobrecarga al contribuyente, creando riquezas ficticias cuyo gravamen resultaría contrario al principio de capacidad económica.

Este problema ha aflorado con toda su crudeza en aquellos impuestos que han adoptado como base imponible el valor real, como actualmente sucede con el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD), que son tributos que han generado muchos litigios en punto a los valores inmobiliarios, especialmente en lo relativo a la motivación del valor comprobado por la Administración tributaria. El desgaste que tanta conflictividad ha supuesto para el contribuyente y para la Hacienda (especialmente autonómica), así como las contundentes exigencias que en la última década ha impuesto el Tribunal Supremo (TS) a la Administración han obligado a repensar la base imponible de los bienes inmuebles de aquellos dos tributos, con objeto de reducir los litigios y reforzar el principio de seguridad jurídica, sin que ello pueda servir de excusa para lesionar otros principios constitucionales (especialmente el de capacidad económica y el de tutela judicial efectiva). En ese contexto se ha concebido el valor de referencia, que es una figura llamada a ocupar una importante función en nuestro sistema fiscal y cuya implementación corresponde al Catastro, a quien habrá que dotar de más medios para poder afrontar tan relevante competencia.

A lo largo de estas páginas voy a analizar el régimen jurídico del valor de referencia, su relevancia como base imponible de determinados tributos y su incidencia en el resto del ordenamiento jurídico. Para ello me basaré en la redacción que contiene el Proyecto de Ley

de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal (PLMLF), de 23 de octubre de 2020. Es posible que su contenido sea objeto de algunas modificaciones, pero el retraso que está sufriendo la aprobación de esta ley, unido a la singular relevancia que presenta el valor de referencia, aconsejan publicar ahora este trabajo, que en su esencia mantendrá su vigencia y utilidad, al tiempo que pueda servir para mejorar algunos aspectos de su regulación antes de que aquella norma entre en vigor.

2. Diferencia entre el valor de referencia y el valor comprobado por la Administración tributaria

Como es sabido, la actividad específica de comprobación de valores tiene lugar en aquellos supuestos en los que el valor contemplado en la norma tributaria no es lo suficientemente concreto como para que la labor de mero contraste de datos ni la de recabar información de forma inquisitiva permitan cuantificar directamente aquella magnitud. La comprobación de valores consiste, por tanto, en la potestad administrativa de verificar si el valor declarado por el sujeto pasivo se adecua al genérico e indeterminado que recoge la ley como base imponible del impuesto, pudiendo la Hacienda asignar uno distinto del declarado por aquel empleando los medios establecidos en el artículo 57.1 de la Ley General Tributaria (LGT). Si la ley del impuesto contuviera unas reglas suficientemente específicas, de las que directamente dimanase un valor concreto sobre el que no cupiese realizar apreciaciones subjetivas, no procedería la comprobación de valores, porque la precisión de la norma jurídica cerraría la posibilidad de entablar cualquier discusión sobre la magnitud que debe imperar. Cabría, eso sí, constatar si el valor declarado es el que se deriva de una correcta interpretación y aplicación de la ley; pero una vez verificado este extremo, ya no tendría lugar proponer uno alternativo. De acuerdo con ello, la comprobación de valores solo se podrá efectuar cuando el legislador no haya concretado suficientemente el valor que debe prevalecer en el impuesto y, dada esta carencia de precisión, se susciten fundadas dudas sobre su exacta magnitud. Esta actividad forma parte tanto de la gestión como de la inspección tributarias (cfr. arts. 117.1 g) y 141 d) LGT).

Como se podrá observar, la comprobación de valores precisa de un pronunciamiento adicional que se distingue de la mera verificación de la correcta subsunción de los hechos, y reclama un juicio de valor específico y más alejado de la letra de la ley. Por tanto, esta actividad solo procede cuando la base imponible de un tributo toma como referencia un concepto jurídico indeterminado (normalmente *valor real* o *valor de mercado*), que permita una cierta apreciación subjetiva en la valoración del bien. Y ello con independencia de que el impuesto grave el tráfico patrimonial u otra clase de riqueza. Los supuestos más frecuentes han aparecido en el ITPAJD y en el ISD, cuyas bases imponibles consistían en el valor real de los bienes y derechos; pero también tiene lugar una comprobación de este tipo en otros muchos casos, como, por ejemplo, en las operaciones entre partes vinculadas, que

toman como referencia el valor de mercado y que tienen sus propios medios de comprobación (art. 18.4 de la Ley del impuesto sobre sociedades –LIS–), lo cual está justificado dada la singularidad de esta clase de operaciones. Por lo demás, esta regulación resulta coherente con lo dispuesto en el artículo 57.1 i) de la LGT, que, al enumerar los diversos medios de comprobación de valores, incluye «cualquier otro medio que se determine en la ley propia de cada tributo».

Cuando el tributo se refiere a un valor directamente identificable y calculable, ya no cabe propiamente la comprobación de valores, sino, a lo sumo, una mera comprobación formal por la que se verifique la correcta aplicación de la norma jurídica al caso concreto. Tampoco procede la comprobación del valor, incluso si la base imponible del tributo toma como referencia un concepto jurídico indeterminado, cuando el contribuyente declare una magnitud que la ley considera vinculante para la propia Administración, quedando esta obligada a respetarla y a no modificarla.

El valor comprobado por la Administración tributaria es el resultado de la descrita comprobación de valores; es, por tanto, un valor administrativo que concreta un concepto jurídico indeterminado y que corrige el valor que ha declarado previamente el contribuyente. En cambio, el valor de referencia no es un valor comprobado, ya que su determinación no va encaminada a modificar un previo valor declarado, cuya existencia ni es necesaria ni se exige, como sí sucede con el valor comprobado.

En este orden de ideas resulta oportuno señalar que, en rigor, *comprobar* no es igual que *fijar o determinar*. En la comprobación se pretende verificar que el valor de un bien se corresponde con el declarado o propuesto inicialmente por el particular, circunstancia que no se produce en el procedimiento de determinación de los valores de referencia, en el que la Administración unilateralmente calcula de forma masiva el valor de los inmuebles prescindiendo de previas propuestas formuladas por los contribuyentes. La diferencia entre comprobar y fijar un valor también se encuentra recogida en el artículo 227.2 c) de la LGT, que permite interponer la reclamación económico-administrativa contra «las comprobaciones de valor de rentas, productos, bienes, derechos y gastos, así como los actos de *fijación* de valores, rendimientos y bases, cuando la normativa tributaria lo establezca» (la cursiva es nuestra).

Por lo demás, el valor de referencia es una magnitud bien precisa que no exige mayor concreción; de ahí que ni sea un valor comprobado ni, cuando sea declarado por el particular, pueda ser objeto de una comprobación de valores por la Administración tributaria.

Aunque no sea un valor comprobado, nada impide que el valor de referencia pueda utilizarse como un medio de comprobación de valores subsumible en el artículo 57.1 b) de la LGT, que contempla expresamente como uno de ellos la «estimación por referencia de valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal», y no hay que olvidar que el valor de referencia es, al igual que el tradicional valor catastral, un valor que forma parte del

Catastro. Es más, cuando el segundo párrafo de aquel precepto señala que dicha estimación por referencia podrá consistir en la aplicación de determinados coeficientes multiplicadores a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal, y que tratándose de bienes inmuebles este registro es el Catastro, no hay ningún obstáculo para incluir entre ellos no solo al valor catastral sino también al valor de referencia, ya que los dos son características catastrales y también ambos se determinan por aquel registro. Es decir, el tenor literal del precepto no restringe la aplicación de estos coeficientes solo al valor catastral, sino a los valores que figuren en el Catastro, por lo que no debe considerarse excluido el valor de referencia. Tampoco el artículo 158.1 del Reglamento General de Gestión e Inspección de los Tributos (RGIT), que se refiere expresamente a la estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales, contiene una alusión en exclusiva al valor catastral, al que ni siquiera menciona expresamente¹.

Por tanto, no habría inconveniente en utilizar el valor de referencia como medio de comprobación de valores, e incluso para ser objeto de la aplicación de coeficientes (p. e., dividiéndolos por el coeficiente reductor que veremos más adelante), pero será necesario que siempre se observen los rigurosos requisitos que ha impuesto la jurisprudencia en materia de motivación cuando la Administración ha utilizado la aplicación de coeficientes al valor catastral. Como veremos en el apartado siguiente, también ahora se exigirá al actuario que realizara un juicio de singularización, una comprobación individualizada que huyera de todo automatismo, para poder considerar suficientemente motivado el valor comprobado.

3. De la crisis del valor comprobado al valor de referencia

No cabe duda de que en las últimas décadas cobró especial protagonismo el valor comprobado, lo cual no es extraño si se tiene en cuenta que en muchos casos ha representado en la práctica la concreción del valor real y del valor de mercado al que hacen referencia importantes tributos. En coherencia con ello, el legislador quiso reforzar la posición de aquel valor, como lo demuestran las diversas reformas normativas que tuvieron lugar en la primera década del presente siglo. En ellas se pretendía otorgar cierta flexibilidad a la Hacienda, sin por ello ignorar los deberes que reclama su motivación, requisito constantemente exigido por los tribunales y que en muchas ocasiones ha sido la causa de la anulación de tantas liquidaciones tributarias.

¹ Algunos autores consideran que no puede subsumirse el valor de referencia en el artículo 57.1 b) de la LGT porque el sistema de comprobación de valores descrito en este apartado está expresamente referido a los valores catastrales tradicionales, por lo que entienden que el valor de referencia solo encuentra cabida en el apartado i) del artículo 57.1, de aquella ley, que incluye «cualquier otro medio que se determine en la ley propia de cada tributo». Así, Puyal Sanz (2018, p. 168).

Hasta la entrada en vigor de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal (LPFF), la regulación dispensada por la LGT a los distintos medios de comprobación de valores permitía defender que el más idóneo para los bienes inmuebles era el dictamen pericial, con todas las exigencias y garantías que debe reunir esta figura. Se llegaba a esta conclusión interpretando la normativa reguladora de esta materia a la luz de determinados principios jurídicos. Tras la aprobación de aquella ley y de algunas normas autonómicas, se empezó a potenciar otro medio de comprobación de valores, como es el que toma como referencia el valor catastral, y que en la práctica venía a ser un medio instrumental del dictamen pericial, de tal modo que este quedaba impregnado del automatismo y de la escasa información que caracterizan a aquel.

Más concretamente, la LPFF realizó una importante reforma del artículo 57.1 de la LGT, mediante la cual se añadieron tres medios más a los hasta entonces existentes, al tiempo que incorporó un párrafo al apartado 1 b) de este precepto, que regula el relativo a la estimación por referencia a los valores que figuren en registros oficiales². Concretamente se reconoció de forma expresa la posibilidad de aplicar coeficientes multiplicadores sobre el valor que figurase en el registro fiscal de carácter oficial, registro que para los bienes inmuebles necesariamente debe ser el Catastro. Este medio ha sido muy utilizado en los últimos años y, si bien en un primer momento había sido mayoritariamente rechazado por los tribunales, a partir de aquella reforma legal comenzaron a aparecer sentencias que cambiaron de criterio y se inclinaron por estimar correctas tanto su utilización como su parca motivación³.

Pero en los últimos años el TS ha sentado una doctrina mucho más rigurosa en materia de motivación, lo que ha colocado a la Administración en una posición muy difícil, porque en muchos casos no podrá cumplir con los requisitos que esta jurisprudencia exige. Ante esta nueva circunstancia no es extraño que el valor comprobado haya quedado cuestionado, hasta el punto de poder hablarse sin ambages de *crisis* del valor comprobado. Veamos esto con más detenimiento.

En líneas generales la reciente jurisprudencia del Alto Tribunal exigía que el valor comprobado fuera un acto motivado, singularizado y que fuese fruto del examen del inmueble, lo que normalmente suponía la visita al lugar donde se ubicaba el bien o la inspección

² Respecto de los otros tres, el primero de ellos se refiere al «valor asignado a los bienes en las pólizas de contratos de seguros» (art. 57.1 f) LGT). El segundo es el relativo al «valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria» (art. 57.1 g) LGT). El tercer medio de comprobación que añadió la LPFF se refiere al precio o valor declarado correspondiente a otras transmisiones del mismo bien realizadas dentro del plazo de un año desde la fecha del devengo del impuesto en que surta efecto, siempre que se mantengan sustancialmente las circunstancias de carácter físico, jurídico y económico determinantes del valor (cfr. arts. 57.1 h) LGT y 158.4 RGIT).

³ Véanse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Extremadura de 30 de abril y 14 de mayo de 2009, así como las Sentencias del TSJ de Castilla-La Mancha de 7 de abril de 2008 y 2 de noviembre de 2009, que estimaron como suficiente una escueta motivación en estos casos.

ocular⁴. Pero fue la Sentencia del TS de 23 de mayo de 2018 la que de forma definitiva y contundente fijó los criterios interpretativos en relación con el medio de comprobación de valores del artículo 57.1 b) de la LGT, es decir, el que se refiere a la aplicación de coeficientes al valor catastral del inmueble⁵.

La sentencia afirma que este medio de comprobación de valores, aplicado de forma automática y sin una actuación específica del actuario, no es idóneo para valorar los bienes inmuebles a los efectos de los impuestos cuya base imponible consiste en su valor real. Para concretar este valor es necesario un acto de singularización que permita tener en cuenta las especificidades que posee el inmueble, lo cual no acontece ahora, dada la generalidad y la falta de relación con el concreto bien que conlleva este medio de comprobación de valores. Puede servir de auxilio y como punto de partida estimativo al funcionario, pero es preciso que este lleve a cabo una verdadera comprobación singular, que verifique, contraste y pondere las características específicas del inmueble⁶.

Cuando el artículo 57.1 de la LGT regula este medio no está ni permitiendo ni imponiendo –según la sentencia– que mediante la aprobación y aplicación automática de aquellos coeficientes se agote o culmine toda la tarea comprobadora. Más concretamente, la sentencia señala que «la dicción legal del art. 57.1 b) de la LGT, que habla de *estimación* por referencia a los valores, no de *aplicación* de valores⁷, permite interpretar la norma en el sentido de que tales valores puedan ser un punto de partida estimativo, con el necesario complemento, para la asignación final del valor concreto, de una verdadera comprobación singular, motivada y basada en la observación directa e inmediata del bien comprobado». Es este el núcleo central de la sentencia, a pesar de que también denuncia los defectos de la propia orden autonómica que fija los coeficientes, así como la escasa referencia que a ella se hace en la deficiente motivación del valor comprobado en cuestión; pero aun subsanándose estas dos deficiencias, seguiría subsistiendo aquel reparo, que, insisto, constituye la idea esencial de la sentencia⁸.

Aunque la Sentencia del TS de 23 de mayo de 2018 no lo mencione, esta interpretación también podría encontrar apoyo en algunos preceptos del RGIT. De acuerdo con su artículo

⁴ Cfr., entre otras, las Sentencias del TS de 29 de marzo y 18 de junio de 2012, y de 26 de marzo de 2014.

⁵ Siguen, entre otras, un criterio análogo las Sentencias del TS de 5 de junio y 18 de julio de 2018. Estas sentencias corrigieron el criterio vertido en las dos Sentencias del TS de 6 de abril de 2017, que avalaron este medio de comprobación de valores sin exigir mayores exigencias.

⁶ La corriente jurisprudencial iniciada por la Sentencia del TS de 23 de mayo de 2018 ha sido objeto de interesantes comentarios por la doctrina. Véanse, entre otros, Hernández Guijarro (2019, pp. 129 y ss.) y Rovira Ferrer (2020). Más crítico con esta jurisprudencia se ha mostrado Puyal Sanz (2018, p. 162).

⁷ La cursiva es nuestra.

⁸ Véanse los FF.JJ. tercero.3.2 h) y tercero.3.4 e) de la sentencia. También las mismas referencias de las Sentencias del TS de 5 de junio y 18 de julio de 2018.

160.3 a), la motivación de este medio de comprobación deberá contener «el valor tomado como referencia y los *parámetros, coeficientes y demás elementos de cuantificación utilizados* para determinar el valor»; es decir, no basta con expresar el valor catastral, el coeficiente aplicable, remitirse a una orden donde deben figurar los referidos coeficientes, la metodología utilizada para su obtención y el periodo de su vigencia, tal y como ordena el artículo 158.1 del RGIT, sino que sería necesario además incluir los *demás elementos de cuantificación utilizados*, y es precisamente esta expresión la que permite entender tácitamente que la Administración debe realizar una tarea adicional que complete y complementen la automática aplicación de aquellos coeficientes. Solo así cabe hablar propiamente de una *comprobación* de valores.

De ello se deduce que la mera aplicación del coeficiente sin ofrecer más información adicional y singularizada del inmueble no puede arrojar un valor que goce de presunción de veracidad. En efecto, «el empleo de la potestad reglamentaria, por medio de orden autonómica, para fijar automáticamente coeficientes únicos para todos los bienes inmuebles radicados en una localidad, no puede entrañar un *plus* de presunción de acierto en la comprobación, dado que a la abstracción propia de la forma en que se fijan los valores por coeficientes se añade la inherente a las normas jurídicas, que no atiende ni podrían hacerlo al caso singular» (FJ 3.5 d).

No operando esta presunción de veracidad, no es deber del contribuyente el demostrar que el valor por él declarado se corresponde con el valor real, sino que es la Administración la que debe probar esa falta de coincidencia⁹. Con todo, y dejando claro que es aquella a quien corresponde la carga de la prueba, el particular puede atacar el valor comprobado utilizando la tasación pericial contradictoria o cualquier otro medio de prueba admitido en Derecho.

Interesa destacar que esta doctrina, que en definitiva hunde sus raíces en las exigencias propias de la actividad de comprobación, se considera extensible a los demás medios de comprobación de valores. Así, la sentencia (FJ tercero 3.1 i) señala que «la reseñada sea una doctrina concebida en principio para concretar los requisitos y condiciones de la prueba de peritos de la Administración no debe constituir un obstáculo serio para su proyección sobre cualquier valoración correctora que afectase a bienes inmuebles, cuando menos en el ámbito del impuesto que examinamos. De lo contrario, quedaría en manos de aquella la

⁹ Esta sentencia contó con un voto particular del señor Maurandi Guillén, quien consideró idóneo este medio de comprobación de valores teniendo en cuenta que el contribuyente puede formular las alegaciones que estime oportunas al recibir la propuesta de liquidación. La Administración podría entonces ponderar aquellas alegaciones e incorporar en la liquidación las singularidades del inmueble que originariamente hubiera podido ignorar, ofreciendo así suficientes garantías al particular. No es el momento de ahondar en este voto particular, pero sí es necesario señalar que pocas veces la Administración pondera las referidas alegaciones, a menos que se refieran a los elementos fácticos que necesariamente se deban utilizar en ese medio de comprobación (valor catastral equivocado, coeficiente erróneo...), ya que es la automatización a él inherente lo que permite este modo de operar.

decisión sobre qué grado de cumplimiento de la jurisprudencia está dispuesta a aceptar, pues nuestra doctrina, aun referida a la prueba de peritos, por ser esta la empleada en los asuntos en ella examinados, puede trasladarse sin violencia conceptual a cualquier medio de comprobación, en la medida en que con él se aspire a la obtención de dicho valor real»¹⁰. Obsérvese que esta doctrina modifica el erróneo criterio que el mismo tribunal había sostenido respecto de otros medios de comprobación de valor, como por ejemplo el relativo al asignado para la tasación de fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria (art. 57.1 g) LGT), respecto del cual se había mostrado en otras ocasiones muy poco exigente en materia de motivación¹¹.

Hasta la Sentencia del TS de 21 de enero de 2021, no quedaba claro si esa tarea adicional que se exige al actuario implicaba *siempre y en todo caso* la inspección ocular o el reconocimiento directo del inmueble, cuestión más discutible. Recuérdese que la Sentencia del TS de 18 de enero de 2016 ya había exigido la inspección personal de forma bastante generalizada («... lo que en la mayoría de los casos obligará a una inspección personal del bien a comprobar»)¹². El TS habla de observación directa del bien por el funcionario actuante, «normalmente mediante visita al lugar por parte de un funcionario»; pero no acaba de pronunciar una afirmación contundente y universal (en todo caso). Téngase en cuenta que el artículo 160.2 del RGIT no impone la necesidad de realizar una inspección ocular del inmueble en todos los casos, sino solo «cuando se trate de bienes singulares o de aquellos de los que no puedan obtenerse todas sus circunstancias relevantes en fuentes documentales contrastadas». Por reconocimiento personal hay que entender la visita al inmueble, porque de no ser así, no se entendería el resto del artículo cuando señala que «... la negativa del poseedor del bien a dicho reconocimiento eximirá a la Administración

¹⁰ En igual sentido, la Sentencia del TS de 5 de mayo de 2018 (FJ tercero 3.1 i).

¹¹ Así, la Sentencia del TS de 7 de diciembre de 2011 (FJ cuarto) declaró como doctrina legal que: «la utilización por la Administración tributaria del medio de comprobación de valores previsto en el apartado g) del art. 57.1 de la LGT ("valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria"), en la redacción dada por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, no requiere ninguna carga adicional para aquella respecto a los demás medios de comprobación de valores, por lo que no viene obligada a justificar previamente que el valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas coincide con el valor ajustado a la base imponible del impuesto, ni la existencia de algún elemento de defraudación que deba corregirse».

¹² Esta sentencia tuvo mucha repercusión en su momento y se interpretó por muchos en un sentido muy maximalista, conducente a considerar necesaria en todo caso la inspección ocular del inmueble. No obstante, de su atenta lectura no se llegaba a tan extrema conclusión, ya que se trataba de una afirmación *obiter dictum* que se expresaba al hilo de un razonamiento, sin que pudiera considerarse determinante de la decisión final. Concretamente la sentencia anuló la liquidación por falta de motivación del valor comprobado (no singularización suficiente, criterios genéricos válidos para cualquier inmueble...), pero no propiamente por omitirse la inspección ocular. Paradójicamente, esta sentencia, tan exigente con la Administración en este extremo, parecía indicar que aquel requisito solo sería aplicable al dictamen pericial y no a los otros medios de comprobación de valores.

tributaria del cumplimiento de este requisito»; y esta negativa solo puede referirse a la entrada en el inmueble.

La Sentencia del TS de 23 de mayo de 2018, al igual que las anteriores sentencias que trataron este extremo, no acababan de engarzar con suficiente claridad sus postulados con el contenido del artículo 160.2 del RGIT, que podía interpretarse de forma contraria a aquellos. Si se estimase que esta jurisprudencia exigía *en todo caso* el reconocimiento personal y directo del inmueble, habría que admitir que se estaría oponiendo al contenido del precepto reglamentario, que impone este deber en aquellos dos casos, de lo cual se deduce que en otros supuestos no será necesaria la inspección ocular del inmueble. De ser así, habría que considerar que aquella norma sería contraria a la doctrina elaborada por el TS; ahora bien, si este tribunal pudiendo anular aquel precepto no lo hizo, parecía razonable concluir que, en punto a esta exigencia, la referida jurisprudencia era más flexible y menos maximalista de lo que *prima facie* pudiera parecer.

La Sentencia del TS de 21 de enero de 2021 ha aclarado esta duda en un sentido distinto, mucho más riguroso con la Administración tributaria, al exigir en la mayoría de los supuestos la inspección ocular. Es cierto que el Alto Tribunal no considera que este requisito se deba cumplir siempre y en todo caso, lo cual contravendría lo dispuesto en el artículo 160.2 del RGIT, pero sí con carácter general, lo que se traduce en la necesidad de que el actuario deba inspeccionar el inmueble en la mayor parte de los casos y, cuando ello no proceda, deba justificarlo, esto es, dar razón suficiente de que en ese supuesto la Administración posee información –basada en fuentes contrastadas– de todas sus circunstancias relevantes para la valoración del inmueble.

Interesa detenerse en el examen de esta sentencia, no solo por la importancia que supone sentar de forma precisa la doctrina jurisprudencial respecto de la necesidad de la inspección ocular por el perito de la Administración, sino también por la riqueza de sus argumentos. En este sentido fija el siguiente criterio: «La doctrina de esta Sala sobre el dictamen de peritos como modalidad de la comprobación de valores [art. 57.1 e) LGT], expresada en muy numerosas sentencias, considera como regla general la visita o comprobación personal y directa del inmueble y, por ende, solo de manera excepcional y justificada admite que ese necesario trámite pueda ser dispensado, caso por caso. Esa exigencia es razonable y proporcionada cuando se trata de que un experto emita su opinión fundada y técnica sobre el valor real de un bien y, por ende, constituya una garantía para el contribuyente de que se evalúa el bien en sí mismo» (FJ quinto.1).

La sentencia también se detiene en la naturaleza del dictamen pericial de la Administración, que considera semejante en algunos aspectos al judicial, por cuanto pretende aportar ciencia y conocimiento técnico a quien debe decidir. Pero, a diferencia de aquel, no se emite por un tercero imparcial sino por un funcionario de la Hacienda; además, no se somete a contradicción ni interrogación. También ahora la sentencia critica con acierto el automatismo inherente a la utilización de determinados coeficientes, que no se justifican y

para cuya aplicación no sería necesario el conocimiento técnico del perito, toda vez que cualquier funcionario podría efectuar esa operación¹³.

Como ya se ha señalado, la doctrina nuclear de la sentencia consiste en exigir al funcionario que realice con carácter general la inspección ocular del inmueble, y solo en determinados casos, que se deberán justificar, podrá quedar dispensado de este requisito. Para fundamentar este criterio encuentra suficiente apoyo en el artículo 160.2 del RGIT, que interpreta de la siguiente manera: «esa exigencia de reconocimiento personal del bien que se valora, autoimpuesta reglamentariamente por la Administración, aun prescindiendo de la estimación de los bienes singulares, que no son el caso, constituye una regla general imperativa e inexcusable, cuya excepción *ad casum*, por tanto, ha de ser rigurosamente justificada. Traído al caso este apotegma, todos los datos precisos –las circunstancias relevantes– para la valoración de los inmuebles no pueden obtenerse aquí, en modo alguno, en fuentes documentales contrastadas» (FJ quinto.6).

Es cierto que la solución adoptada por el TS venía anticipándose en anteriores sentencias, pero no de forma tan clara como lo hace la Sentencia del TS de 21 de enero de 2021. No cabe duda de que este pronunciamiento es muy garantista para el contribuyente, al tiempo que realiza una interpretación del artículo 160.2 del RGIT ajustada a su literalidad, por lo que merece un juicio positivo.

Dejando clara mi posición favorable a la solución adoptada por esta sentencia, considero, no obstante, que resulta oportuno exponer las siguientes consideraciones. En primer lugar, cabe dudar de que esta interpretación fuera el resultado querido por el autor del referido reglamento, ya que de ser así habría utilizado expresiones que hubiesen dejado claro este extremo (p. e., «se exigirá el reconocimiento personal del inmueble salvo...»; o «el reconocimiento personal del inmueble será necesario a menos que se trate de...»). Al redactar aquel precepto posiblemente se pensaba en los no pocos supuestos en los que la Administración conoce o puede conocer las circunstancias relevantes para valorar el inmueble, entendiendo por relevantes las más básicas, que pueden no ser tantas en número y, por ello, resultar más accesibles. La Sentencia del TS de 21 de enero de 2021 pone el énfasis en «todas», pero si se otorga mayor peso a la palabra «relevantes» y se interpreta en un sentido muy restrictivo, refiriéndose solo a aquellas circunstancias que destacan por su importancia y, por ello, ser poco numerosos, bien podrían ser suficientemente conocidas por la Administración. Téngase en cuenta que se trata de un concepto jurídico indeterminado cuya mayor o menor extensión puede ser muy discutible. Además, todos hemos de ser conscientes de

¹³ En este sentido, el FJ quinto.7 de la sentencia declara que «en conclusión, para examinar unas tablas o verificar el valor de venta de inmuebles que se dicen similares en su valor a aquellos de cuya estimación económica se trata, no se precisa ser perito técnico, pues bastaría que cualquier otro funcionario sin la titulación debida comprobase que los valores en venta son semejantes, lo que hace totalmente superflua la presencia de un experto técnico».

que exigir el cumplimiento de este requisito con carácter general coloca a la Administración tributaria en una situación muy comprometida, especialmente a las haciendas autonómicas, ya que, además de verse especialmente por él afectadas, carecen en su mayoría de los medios materiales y personales para implementarlo. En muchos casos existe un grave problema de practicabilidad administrativa derivado de la imposibilidad objetiva de cumplir este deber. Es difícil pensar que tal limitación fuera desconocida por el autor del RGIT; razón de más para entender que difícilmente hubiese querido redactar una norma encaminada a justificar la solución defendida por el Alto Tribunal.

Con todo, insisto de intento, la Sentencia del TS de 21 de enero de 2021 se muestra muy garantista con los derechos del contribuyente y realiza una interpretación que encaja en aquel precepto. Además, si la finalidad que persigue el dictamen pericial consiste en calcular y comprobar el valor de un inmueble, teniendo en cuenta que es un bien de compleja valoración en la cual intervienen muchos e importantes elementos, está claro que son abundantes los factores que resultan relevantes para determinar su cuantía, por lo que su omisión conduciría a una valoración incompleta y, por ello, incorrecta. Pero desde el punto de vista académico, era necesario exponer todas las perspectivas posibles y no ignorar los argumentos que con cierto fundamento también podría esgrimir la Administración.

En el fondo de este asunto subyace una cuestión que ya avancé en otro trabajo y que se refiere a la ampliación funcional de la aplicación de estos coeficientes, que originariamente se concibieron solo para reforzar la seguridad jurídica del contribuyente y terminaron convirtiéndose en un medio de comprobación de valores de aplicación automática¹⁴. En efecto, estos coeficientes empezaron desempeñando una función preventiva, operando *ex ante* a modo de filtro para reducir los litigios y reforzar la seguridad jurídica, de tal forma que el contribuyente sabía que declarando un valor igual o superior al resultado de aplicar aquellos coeficientes al valor catastral, no iba a ser objeto de una comprobación de valores por la Administración; pero más tarde este mecanismo pasó a ser un medio de comprobación de valores, lo que exigía una operación individualizada de contraste y verificación que es cualitativamente distinta de la mera aplicación de aquellos coeficientes. Para la primera función eran idóneos, porque constituían una mera referencia para evitar la comprobación de valor, pero no para la segunda, que impone más requisitos y garantías. Al ampliar su función, ha quedado patente su fragilidad para asumir una finalidad que les excede con creces.

Es claro que tras las referidas sentencias este medio de comprobación ha quedado muy desprestigiado. Es cierto que el TS no lo ha cuestionado en sí mismo, como lo prueba el que admita que puede servir como punto de partida estimativo para el actuario, pero sí ha invalidado el modo en que se ha empleado por la Hacienda, y como era el medio de comprobación de valores más utilizado por las Administraciones tributarias (especialmente las

¹⁴ Véase mi trabajo Varona Alabern (2011, pp. 44-47).

autónomas), el daño infligido al valor comprobado ha sido notorio. Se puede afirmar sin ambages que este valor está atravesando una profunda crisis y que, ante este escenario, no es extraño que se pensarán otras alternativas tendentes a evitarlo en multitud de casos, y una de ellas es el valor de referencia, que pretende superar buena parte de los litigios que ha generado el valor comprobado. Posiblemente, si este último no hubiese suscitado tantas controversias, no se habría creado de valor de referencia, que en buena parte debe su existencia a la profunda crisis que ha padecido el valor comprobado por la Administración tributaria.

4. Naturaleza y régimen jurídico del valor de referencia

4.1. Naturaleza

En el contexto expuesto en el apartado anterior, cobra especial protagonismo el llamado valor de referencia de mercado, que en buena medida se concibió para superar los vidriosos problemas que hemos visto ha generado el valor comprobado por la Administración tributaria¹⁵.

La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, introdujo una modificación en el artículo 3.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRHL), para señalar que una de las características de los bienes inmuebles, además del valor catastral, es su valor de referencia de mercado, figura novedosa que aparecía mencionada por vez primera en aquella ley y que su nueva disposición final tercera regulaba de forma bastante parca. Básicamente el legislador se limitaba a señalar que se trata de un valor objetivo que aprobaría el Catastro tras el análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos, contrastados con otra información que dispusiera aquella Dirección General. El legislador también se refería brevemente al procedimiento técnico que debía regir su determinación, al tiempo que incluía algunos aspectos de su régimen transitorio (disp. trans. novena), pero lo hacía de forma insuficiente, siendo necesaria una regulación legal más completa que permitiera conocer mejor los aspectos sustantivos y procedimentales que rodean al valor de referencia.

¹⁵ Buena parte de la doctrina jurídica ha mostrado sus dudas sobre la idoneidad del valor de referencia para superar estos escollos. Véanse, entre otros, Ramos Prieto (2020, pp. 161 y 162) y Miguélez Freire (5 de noviembre de 2018). En este orden de ideas, Calvo Vérguez (2020, p. 59) señala que su obligatoriedad «plantea el problema de qué ocurrirá si no es posible calcular este valor para determinados inmuebles debido a circunstancias tales como la escasez de muestras, la ausencia de mercado o las especiales características de los inmuebles». Del mismo autor (2020b, p. 259). Mucho más crítico se muestra Pérez-Fadón Martínez (2018, especialmente p.17).

En este sentido, el PLMLF, de 23 de octubre de 2020, reforma la disposición final tercera y la disposición transitoria novena del TRLCI, dotando de mayor exhaustividad la regulación del valor de referencia, sin perjuicio de la necesidad de un posterior desarrollo reglamentario que contemple los aspectos más técnicos y concretos de esta figura.

Interesa destacar el sutil cambio en su denominación, ya que la normativa precedente hablaba de «valor de referencia de mercado» mientras que el PLMLF lo denomina «valor de referencia», sin más. El PLMLF ha optado por eliminar los términos «de mercado», quizás por ser obvio que ese valor toma como referencia el mercado y, por ello, es innecesario recordarlo; o quizás para no confundirlo con el valor de mercado, que es una figura distinta y que genera efectos muy diferentes.

De su regulación legal se deduce que se trata de un valor administrativo porque lo determina la Dirección General del Catastro, y es objetivo porque se calcula basándose en abundantes datos catastrales y fundamentalmente en los precios de los inmuebles comunicados por los fedatarios públicos, que se deberán contrastar con otras fuentes (ofertas inmobiliarias, tasaciones, etc.). Se prescinde de algunas características concretas de los inmuebles (p. e., cargas o hipotecas...) y de las circunstancias personales de los titulares. Se aprueba de forma masiva y se debe revisar anualmente, siguiendo un determinado procedimiento que guarda cierto paralelismo con el del valor catastral, aunque, a diferencia de este último, no termina con una notificación individual sino con una publicación, lo cual tiene sentido porque ese valor solo va a ser vinculante y a generar obligaciones si el ciudadano está sujeto al ITPAJD o al ISD (y extrañamente al impuesto sobre el patrimonio –IP–), a diferencia del valor catastral, que está abocado a generar obligaciones tributarias de forma generalizada e inminente en el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI); y ello sin tener en cuenta la imposibilidad material de notificar el valor de referencia año tras año, periodicidad que no se exige en el valor catastral¹⁶.

Si el valor catastral se ha definido como el valor que posee el inmueble en el Catastro, no habría inconveniente en considerar el valor de referencia como otro tipo de valor catastral, ya que también es un valor inmobiliario que figura en ese mismo registro. Ambos son valores objetivos, calculados de forma masiva por la misma Administración, y también los dos forman parte de la descripción catastral, según dispone el artículo 3.1 del TRLCI. Por tanto, desde el punto de vista conceptual, ambos responden a la categoría genérica del valor catastral, por lo que no habría inconveniente en considerar que se trata de dos clases distintas de valores catastrales; pero como hasta ahora el Catastro solo contenía un tipo de valor inmobiliario, el genuino y tradicional valor catastral, se hace necesario denominar

¹⁶ Algunos autores han defendido la necesidad de notificar también el valor de referencia. Este es el caso de Pérez-Fadón Martínez (2018, p. 16), quien basándose en la redacción del Anteproyecto de Ley, consideró «fundamental que los valores de referencia de mercado deban de notificarse a los titulares de los inmuebles, abriendo la posibilidad de su impugnación por los interesados...».

de forma diferente a ese otro valor para distinguirlo del primero, ya que poseen un régimen jurídico diverso y cumplen funciones diferentes. Por tanto, respetaremos –como no podía ser de otra manera– la diferente terminología asignada por el legislador a ambos valores, pese a que uno y otro se integran en el mismo registro.

La disposición final tercera del TRLCI expresamente prohíbe que el valor de referencia pueda superar el valor de mercado, lo cual es lógico porque de lo contrario se estaría vulnerando el principio de capacidad económica. Téngase en cuenta que el valor de referencia constituye la base imponible de varios impuestos, y permitir que fuera superior al de mercado sería tanto como sobredimensionar artificialmente la riqueza que se pretende gravar con aquellos tributos, lo cual conculca el citado principio constitucional. Por tanto, aunque el legislador guardara silencio al respecto, habría que entender vigente el referido límite, aunque bueno es que expresamente lo establezca la norma legal.

Desde el punto de vista funcional no tendría sentido que el valor de referencia tratara de igualar al valor de mercado, básicamente por dos razones. En primer lugar, un valor que se determina de forma masiva, que abarca decenas de miles de inmuebles, es imposible que pueda lograr esa equiparación en todos los casos, siendo muy probable que una buena parte de ellos superase indebidamente el valor de mercado, lo que justificaría su impugnación y su posterior anulación. Un sistema así concebido nacería muerto y tardaría poco tiempo en fracasar. En segundo lugar, el valor de referencia pretende sustituir al valor real, que es una magnitud que ha generado muchos litigios, especialmente en lo referente a su comprobación, de tal forma que existe cierto prejuicio en contra de cualquier tipo de valoración administrativa de los bienes inmuebles. En este sentido, el valor de referencia necesita legitimarse socialmente y obtener cierto grado de aceptación por los contribuyentes, lo que pasa necesariamente por ser, en mayor o menor medida, inferior al de mercado.

Por esta línea discurre la norma legal cuando dispone que a fin de evitar que el valor de referencia supere el de mercado, mediante orden ministerial se fijará un factor de minoración al mercado para los bienes de la misma clase. Desconocemos la magnitud de este factor, pero teniendo en cuenta la naturaleza de los impuestos que lo adoptan como base imponible, no tendría sentido que se aplicase el mismo coeficiente RM (0,5) propio del valor catastral, que reduce el valor dimanante de las ponencias de valores a la mitad del valor de mercado, porque el valor de referencia cumple una función diferente a la del valor catastral. En efecto, si este último está vinculado normalmente a impuestos periódicos (IBI, IP, renta inmobiliaria imputada en el IRPF...), con alguna excepción (p.e., el cuestionado impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana –IIVTNU–), el valor de referencia forma parte de la base imponible de dos impuestos instantáneos como son el ITPAJD y el ISD, que por estar estrechamente vinculados a una transmisión, demandan un valor más próximo al de mercado. Es cierto que de forma espuria también resulta relevante en el IP, pero considero que el legislador se ha equivocado al extender la eficacia del valor de referencia a este impuesto, como demostraré más adelante. Con esta salvedad, se podría afirmar que el valor catastral es a los impuestos periódicos (IBI, IP) lo que el valor de

referencia es a los instantáneos (ITPAJD, ISD), o también que el valor de referencia viene a ser el valor catastral de los impuestos instantáneos. Pues bien, lo que tiene sentido para el valor catastral no lo tendría para el valor de referencia, al que lógico es pensar que le corresponderá un coeficiente reductor más elevado que el RM catastral.

Estas reflexiones deben llevar al Catastro a actuar con cautela con objeto de evitar que el valor de referencia de un determinado inmueble pueda utilizarse para cuestionar su valor catastral, lo cual sucedería cuando el valor de mercado que sirviera de base para determinar el valor de referencia fuera inferior al dimanante de las ponencias de valores. Dicho de otra forma, si el valor derivado del procedimiento de obtención del valor de referencia, basado fundamentalmente en los precios comunicados por los fedatarios públicos, fuese inferior al que arrojasen las ponencias de valores (valor catastral), se pondría de manifiesto que el Catastro estaría reconociendo dos valores de mercado distintos para el mismo inmueble, uno serviría para calcular el valor de referencia y el otro para obtener el valor catastral, lo cual supondría incurrir en una insostenible contradicción que podría abrir las puertas a masivas impugnaciones del valor catastral. Se habría llegado a la extraña situación en la que el propio Catastro habría brindado el argumento al contribuyente para fundamentar su recurso contra el valor catastral. También podría suceder la situación contraria, en la cual el valor de mercado del que parte el valor de referencia fuese mayor que el que arroja las ponencias de valores, lo que ofrecería argumentos al contribuyente para impugnar el valor de referencia. En la práctica este planteamiento no es tan radical porque el valor de referencia se revisa todos los años y gozará de una actualización permanente, mientras que los valores catastrales y las ponencias de valores se revisan cada cierto tiempo, de tal modo que el peligro que estamos anunciando solo se produciría cuando temporalmente coincidiese la aprobación de una ponencia con la del valor de referencia, porque en ese caso la comparación temporal sería posible y válida, perdiendo en cambio fuerza probatoria conforme las diferencias temporales fuesen mayores. Pero sirva esta reflexión para que el Catastro tienda a evitar desfases entre ambos valores y, más concretamente, entre el valor de mercado que sirve de base a los dos.

4.2. Procedimiento de determinación del valor de referencia

De acuerdo con el PLMLF, la disposición final tercera del TRLCI contiene las pautas procedimentales que debe observar la Dirección General del Catastro (DGC) para aprobar el valor de referencia. El punto de partida reside en los datos obrantes en el Catastro (localización del inmueble, superficie, titular...) y en el conjunto de precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias por ellos intervenidas. Del análisis de dichos precios se extraerán unas conclusiones que se incluirán en un informe anual del mercado inmobiliario y en un mapa de valores que se publicará en la sede electrónica de la DGC. El referido mapa contendrá la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos de valoración, a los que se asignarán módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos. Reglamentariamente se deberán regular otros aspectos más técnicos

que permitan subsumir aquella información en previsiones normativas más concretas, que contendrán determinados criterios valorativos y factores de minoración (incluido el coeficiente al que me he referido anteriormente).

Cada año la DGC aprobará una resolución donde se recojan los elementos necesarios para la determinación del valor de referencia de cada inmueble por aplicación de aquellos valores medios, criterios y factores que se acaban de señalar. Esta resolución se publicará por edicto en la sede electrónica de la DGC antes del 30 de octubre del año anterior a aquel en el que el valor de referencia deba surtir efecto, previo trámite de audiencia colectiva. Para ello se publicará un edicto en el BOE en el que se anunciará la apertura de aquel trámite, que tendrá una duración de diez días, durante los cuales los interesados podrán presentar las alegaciones y pruebas que estimen convenientes. Asimismo, podrán atacar la citada resolución a través de un recurso de reposición potestativo o directamente mediante una reclamación económico-administrativa, en el plazo de un mes desde su publicación, sin que la interposición del recurso suspenda la ejecutividad de aquel acto.

Existe un claro paralelismo entre el contenido de la referida resolución y las ponencias de valores que operan en el ámbito catastral¹⁷. En ambos casos se trata de actos administrativos generales que no contienen todavía valores individuales sino las fórmulas y los elementos que concretan las previsiones legales y reglamentarias, y que permitirán obtener el valor (ya catastral ya de referencia) de cada inmueble. En los dos casos, la resolución debe aprobarse unos meses antes de la finalización del año anterior a aquel en el que el valor vaya a resultar operativo¹⁸. La impugnación de aquella resolución es análoga a la de las ponencias, debiéndose utilizar los recursos propios para atacar los actos tributarios estatales (recurso de reposición potestativo o directamente reclamación económico-administrativa), que en ambos casos no suspenden la ejecutividad del acto.

Para que los interesados estén en condiciones de interponer esos recursos es necesario que aquella resolución esté suficientemente motivada, circunstancia de la que guarda silencio el PLMLF. Convendría que la ley y posteriormente el reglamento concretaran la información básica que debería contener aquel acto a fin de permitir a los ciudadanos conocer cómo se han obtenido los factores y demás elementos que servirán para alumbrar los posteriores valores de referencia. Con todo hay que reconocer que, de forma análoga a lo que sucede con las ponencias de valores, no resultará fácil impugnar esta resolución, ya que previsiblemente contendrá una abundante y compleja información que, con la excepción de flagrantes irregularidades de carácter formal, no facilita por sí misma la detección de aquellos errores sustantivos que tantas veces solo se ponen de manifiesto en la fase siguiente.

¹⁷ Más concretamente en los procedimientos de valoración colectiva general y parcial.

¹⁸ Recuérdese que en el procedimiento de valoración colectiva general debe aprobarse la ponencia de valores antes de 1 de julio del año anterior al aquel en el que el valor catastral vaya a tener eficacia, y en los procedimientos de valoración colectiva parcial esta fecha se concreta en el 1 de octubre.

Continuando con el procedimiento para determinar el valor de referencia, una vez aprobada aquella resolución, tendrá lugar la asignación individualizada del valor de referencia. Así, la DGC calculará este valor para cada inmueble, y deberá publicar en los 20 primeros días del mes de diciembre un anuncio informativo para general conocimiento de dichos valores, que podrán ser consultados de forma permanente a través de la sede electrónica del Catastro. Obsérvese que lo que saldrá publicado en el BOE será solo el citado anuncio informativo, pero no propiamente los valores de referencia, que podrán consultarse por el público en la sede electrónica del Catastro.

El procedimiento de determinación del valor de referencia observa un procedimiento bifásico análogo al de los procedimientos catastrales de valoración colectiva general y parcial. En efecto, en todos ellos existe una primera fase en la que se aprueban los elementos y factores que concretan los criterios de valoración establecidos en la correspondiente normativa, y una segunda fase de asignación individualizada, en la que se aplican aquellos elementos a cada inmueble con objeto de calcular su concreto valor (de referencia o catastral).

Convendría que el legislador aclarase qué sucede si el Catastro no cumple con los plazos establecidos para cada fase (30 de octubre y 20 primeros días de diciembre, respectivamente), y si su incumplimiento significa que el valor de referencia ya no pueda ser operativo al año siguiente, como sucede con el valor catastral. En efecto, si las ponencias de valores no se aprueban en la fecha prevista o el concreto valor catastral no se ha notificado antes de finalizar el año, ya no podrá surtir efecto en el año siguiente. Esta situación es lógica en el valor catastral, al ser la base imponible de varios impuestos periódicos, y especialmente del IBI, que se devenga el 1 de enero de cada año, lo que obliga a conocer en esa fecha los elementos configuradores del tributo, entre los que se incluye el valor catastral. Pero esta circunstancia no se produce en el valor de referencia, que sirve de base imponible de impuestos instantáneos (hago omisión del IP) cuyo devengo puede tener lugar entrado el año, y para los que no plantearía problemas de retroactividad un valor de referencia aprobado con retraso, siempre que fuese con anterioridad al devengo de aquellos tributos¹⁹. Por tanto, la contundente solución aplicable al valor catastral no puede extenderse automáticamente al valor de referencia; de ahí que convendría que el legislador aclarara expresamente esta duda.

El valor catastral debe por regla general notificarse individualmente, mientras que el valor de referencia solo exige su publicación en los términos que acabamos de exponer. Si el primero es un dato protegido en el Catastro (junto con la titularidad del inmueble), el segundo es público, de tal suerte que puede acceder quien lo desee mediante la entrada en

¹⁹ Como he señalado en el texto, excluyo de este razonamiento al IP, que en puridad no debería verse afectado por el valor de referencia. Espero que este error acabe subsanándose antes de aprobarse definitivamente la LMLF. Más adelante dedico un apartado a esta cuestión.

la sede electrónica del Catastro. Se entiende que solo se publicará el valor de referencia del inmueble y algunos datos de localización y valoración, pero no el nombre de su titular, aunque convendría que la norma especificara el alcance de esta información.

Hasta ahora se ha examinado el régimen jurídico del valor de referencia, teniendo en cuenta que su impugnación se analizará cuando se estudie el importante papel que desempeña en el ISD y en el ITPAJD. Hasta que no se devenguen estos impuestos, el valor de referencia no será vinculante porque no generará obligaciones jurídicas específicas. Podrá tenerse en cuenta en diversos ámbitos, incluso en determinados contratos privados, según la mayor o menor fiabilidad que inspire a los ciudadanos, pero su mera publicación no lo convierte en vinculante: lo será más tarde, cuando el inmueble se halle sujeto a alguno de aquellos dos tributos (sigo prescindiendo del IP).

4.3. Régimen transitorio

La normativa legal del valor de referencia necesita ser desarrollada mediante un reglamento de gran complejidad técnica que obviamente todavía no se ha aprobado. Mientras esta disposición no haya entrado en vigor, será de aplicación el régimen transitorio previsto en la disposición transitoria novena del TRLCI, que también es objeto de nueva redacción por el PLMLF.

Este precepto regula de forma bastante parca el modo de calcular el valor de referencia de los inmuebles urbanos y de los rústicos sin construcciones. Aunque constituyen la mayor parte de inmuebles del país, quedan fuera de este régimen transitorio otros inmuebles, como por ejemplo los rústicos con construcciones y los bienes inmuebles de características especiales (BICES), que en principio, no van a tener asignado un valor de referencia. Esta exclusión es bastante lógica respecto de esta última clase de bienes, ya que por su propia naturaleza no resultan idóneos para ajustarse a la filosofía que inspira el valor de referencia, cuya determinación exige la existencia de un mercado consolidado, es decir, de un número suficiente de transacciones constatables por los fedatarios públicos, lo cual no es fácil que esta circunstancia se vaya a producir en los BICES.

En los bienes urbanos opera una remisión a la normativa catastral ya que los módulos de valor medio de los bienes urbanos se basarán en criterios y reglas de cálculo que se ajustarán a lo regulado en las normas técnicas de valoración y cuadro marco de valores de suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los inmuebles de esta clase. Se aplicarán los módulos básicos de suelo y construcción de cada municipio, que se aprueben de acuerdo con las directrices trazadas para la coordinación de valores. La DGC dictará una resolución donde se concretarán los criterios y reglas de cálculo, módulos básicos del suelo y construcción, valores de suelo en zona y costes de construcción y, en su caso, campos de aplicación de coeficientes correctores. Asimismo, los valores de suelo de

zona permitirán la reproducción de los módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos en cada ámbito territorial homogéneo de valoración.

Respecto de los inmuebles rústicos sin construcciones, la DGC aprobará una resolución en la que se concreten los criterios y reglas de cálculo, así como, en su caso, los importes y campos de aplicación de coeficientes correctores de localización, agronómicos y socioeconómicos.

El informe anual del mercado inmobiliario, que ya fue mencionado al analizar el régimen jurídico del valor de referencia, determinará los coeficientes correctores aplicables y sus importes.

Como se podrá observar, se trata de una regulación impregnada de tecnicismos que otorga amplia libertad de actuación al Catastro. No se hace ninguna alusión a los fedatarios públicos ni al modo en que los datos suministrados por ellos puedan influir en la determinación del valor de referencia. Convendría que el legislador regulara de forma más clara y exhaustiva este régimen transitorio, al tiempo que tendiera a elevar el rango normativo de las diversas fases que se deban observar.

La mayor o menor duración del periodo transitorio será un indicio del grado de dificultad que para el Catastro suponga determinar adecuadamente el valor de referencia. Si tal periodo se alargara mucho en el tiempo, el nuevo sistema podría quedar en entredicho ya que su cobertura jurídica más inmediata sería aquella que se concibió para regular el valor catastral, que es un valor distinto al de referencia. Es preciso, por tanto, que la aprobación de la específica normativa reglamentaria del valor de referencia no se demore en exceso.

4.4. El gran reto del valor de referencia

Posiblemente el gran problema que deba afrontar el valor de referencia no sea tanto de índole jurídica como técnica. Y es que el Catastro asume un reto muy difícil de cumplir porque se le exige nada más y nada menos que mantenga actualizados los valores de todos los inmuebles de forma permanente; es decir, debe ser capaz de revisar y publicar aquellos valores con la garantía de que se encuentran razonablemente ajustados a los de mercado²⁰.

²⁰ En este orden de ideas, resulta oportuna la siguiente reflexión que el Consejo de Estado plasmó en su Dictamen sobre esta reforma normativa, en la que destacaba que «el hecho de que el valor de referencia se calcule con arreglo a un procedimiento y pueda ser impugnado por el contribuyente no garantiza sin más la bondad del nuevo sistema. Antes bien, la previsión de que para desvirtuar el valor de referencia se haya de acudir necesariamente a la vía de recurso constituye una carga para el contribuyente que puede resultar desproporcionada *si no se articula un sistema que garantice que el valor determinado por*

Es cierto que la DGC está realizando un encomiable esfuerzo por modernizar al máximo este registro, y su sede electrónica ofrece una útil y exhaustiva información inmobiliaria de la que nos beneficiamos todos los ciudadanos y que es de justicia reconocer, pero a nadie se le oculta que aquel objetivo es muy ambicioso y requiere de unos medios muy cualificados con los que esperemos pueda contar esta Administración.

A este permanente escollo hay que unir otro que no puede ser ignorado. La COVID-19 ha hecho y está haciendo estragos en muchos ámbitos, también en el mercado inmobiliario. El impacto de la pandemia en este sector no es fácil de precisar, aunque parece claro que ha sufrido un fuerte frenazo que se traducirá en un menor número de transacciones intervenidas por los fedatarios públicos. Posiblemente el Catastro contara con abundante información correspondiente a los años anteriores a la pandemia y que ahora se habría quedado desfasada, no resultando fácil obtener suficientes datos que reflejen con fidelidad la actual situación económica del país, lo que constituye una dificultad añadida a la hora de acertar en el cálculo del valor de referencia.

En realidad el valor de referencia tendrá éxito si se determina adecuadamente, lo que significa que en su mayoría se encuentre algo por debajo del valor de mercado. El sistema fracasaría si un número considerable superase el valor de mercado, o si las diferencias de unos y otros respecto del valor de mercado fueran muy acusadas, ya que en ese caso perdería su credibilidad. Esperemos –y así lo deseamos– que el Catastro pueda asumir este gran reto.

5. El valor de referencia como base imponible del ISD y del ITPAJD

5.1. Del valor real al valor de mercado

Hasta que no se apruebe la LMPLF, tanto el ISD como el ITPAJD, adoptan con carácter general el valor real como elemento configurador de sus respectivas bases imponibles.

En efecto, el artículo 9 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (LISD), establece que la base imponible «a) en las transmisiones *mortis causa* es el valor neto de la adquisición individual de cada causahabiente, entendiéndose como tal el valor real de los bienes y derechos minorado por las cargas y deudas que fueren deducibles./b) En las donaciones y demás transmisiones *inter vivos* equiparables, el valor neto de los bienes y derechos adquiridos, entendiéndose como tal el valor real de los bienes y derechos minorado por las cargas y deudas que fueren deducibles...».

la Administración cumple las mínimas exigencias de individualización y de adecuación a la realidad física y jurídica de cada bien inmueble» (la cursiva es nuestra).

Algo similar sucede con el ITPAJD. Como es sabido, este impuesto, regulado en el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre (TRITPAJD), encierra varios tributos diferentes.

En primer lugar, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas (ITPO), que grava las transmisiones realizadas en a un desplazamiento patrimonial lo realice un empresario o profesional en el ejercicio de su actividad económica, estará sujeto al impuesto sobre el valor añadido (IVA); y al ITPO cuando no concurren esas circunstancias. Esta regla general admite algunas excepciones. Pues bien, el artículo 10.1 del TRITPAJD establece que «la base imponible está constituida por el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda».

En segundo lugar, también integra el ITPAJD el impuesto sobre operaciones societarias (IOS), que grava determinados actos societarios. Este tributo nunca ha gozado de buena aceptación por la Unión Europea, ya que lo ha considerado un obstáculo para el desarrollo de las empresas que adoptan la forma societaria, que son muchas y las más importantes. Actualmente presenta menos relevancia que años atrás, ya que entre los supuestos de no sujeción y los de exención, solo están gravadas la disolución de las sociedades y la disminución de su capital social. En este sentido, el artículo 25.4 del TRITPAJD señala que «en la disminución de capital y en la disolución, la base imponible coincidirá con el valor real de los bienes y derechos entregados a los socios, sin deducción de gastos y deudas».

Por último, forma parte del ITPAJD el impuesto sobre actos jurídicos documentados (IAJD), que pone el acento en la formalidad de determinados actos. A su vez, se divide en tres conceptos diferentes: documentos notariales, documentos mercantiles y documentos administrativos. Especial relevancia presenta el primero de esos conceptos, ya que contiene dos tributos diferentes: la cuota fija y la cuota proporcional o gradual. Si la primera apenas plantea problemas –en realidad es una tasa de muy pequeña cuantía– no sucede así con la segunda, que grava las copias de las actas de protesto y las primeras copias de escrituras y actas notariales cuando tengan por objeto cantidad o cosa valuable, que, además, contengan actos o contratos inscribibles en los Registros de la Propiedad, Mercantil, de la Propiedad Industrial y de Bienes Muebles en el ámbito civil, no empresarial o profesional. Concretamente, cuando el acto que suponga, siempre que no estén sujetos al ITPO, ni al IOS ni al ISD. En lo concerniente a su base imponible, que es lo que ahora interesa conocer, el artículo 30.1 del TRITPAJD se refiere al valor declarado y no al valor real, pero este precepto incurre en un error de técnica legislativa que exige su reinterpretación. En efecto, el legislador no utiliza expresamente el concepto de valor real en la cuota proporcional de documentos notariales de IAJD, pero hay que entender que su base imponible se refiere a este valor porque, en rigor, si adoptara el valor declarado se estaría otorgando al contribuyente la libertad más absoluta para declarar la cantidad que estimase oportuna, lo cual no es coherente con la normativa del impuesto. Como ha señalado la doctrina, la expresión utilizada por el legislador no ha podido ser más desafortunada, y merece ser reinterpretada por la referencia que inmediatamente hace el propio legislador a la comprobación adminis-

trativa. En efecto, el artículo 46.1 del TRITPAJD determina que «la Administración podrá, en todo caso, comprobar el valor real... del acto jurídico documentado»²¹.

Pues bien, el legislador es consciente de los problemas teóricos y prácticos que genera el valor real. Desde el punto de vista conceptual, no resulta fácil precisar su significado y es inevitable terminar invocando un razonamiento tautológico que no acaba de concretar suficientemente su contenido: el valor real es el verdadero valor que posee un bien. Desde una perspectiva más práctica, son muchos los problemas que ha generado la comprobación del valor real, especialmente los que se refieren a su motivación, como ya se ha señalado en páginas anteriores.

Aunque no han faltado autores que han concebido el valor real como una magnitud que debe mimetizarse con el tributo al que sirve, pudiendo arrojar resultados diferentes atendiendo a la naturaleza y finalidad de cada gravamen, me parece razonable reconducirlo al valor de mercado, como acertadamente ha precisado la jurisprudencia²². En efecto, aunque parezca una perogrullada, el valor real es el verdadero valor del bien, y para que esta magnitud no quede reducida a una inoperante entelequia, puede concretarse en la cantidad que pagarían por él partes independientes en el mercado, por lo que, a la postre, valor real y valor de mercado fiscalmente acaban por ser valores análogos. Hace ya años que la Sentencia del TS de 25 de junio de 1998 señaló que «cuando existe un mercado perfecto (libre y transparente) de venta de un determinado bien o producto, el valor comprobado no puede estar disociado, ni diferir del precio de mercado, pues en caso contrario el valor real verdadero se convertiría en una entelequia arbitraria»²³.

Es cierto que el valor de mercado también constituye un concepto jurídico indeterminado que exige su concreción en cada caso, lo que justifica que, al igual que el valor real, permite la apertura de un procedimiento de comprobación de valor por la Administración tributaria. Pero a pesar de ello, se trata de una magnitud conceptualmente más precisa que la que describe el valor real, de ahí que me parezca acertado que el PLMLF sustituya con carácter general el valor real por el de mercado al configurar las bases imponibles

²¹ En este sentido, Villarín Lagos en Muñoz del Castillo, Villarín Lagos y De Pablo Varona (2008, pp. 552). También López-Gil Otero (2005, p. 354).

²² En este orden de ideas, interesa destacar que algunos autores han diferenciado el valor real del ISD y el del ITPAJD. En este sentido, Plaza Vázquez (2000, pp. 72 y 451) defendió con abundancia de argumentos que el valor real al que se refiere la base imponible del ISD y que coincide con el valor normal de mercado, es distinto del valor real que integra la base imponible del ITPAJD.

²³ Véanse, entre otras, las Sentencias del TS de 18 de junio de 2012, de 23 de mayo y 5 de junio de 2018. Esta última sentencia (FJ quinto) afirma que «el valor real es aquel que pactarían dos sujetos de derecho independientes en un contexto de mercado libre y este está condicionado, obviamente, por circunstancias de diversa magnitud y significación y, entre otras, la severa y prolongada crisis económica padecida desde la segunda mitad de la década anterior, lo que significa que el valor real, lejos de ser inmutable, puede variar en función del carácter temporal, espacial u otros a que se refiera».

del ISD y del ITPAJD. Esta regla general tiene sus excepciones, como así sucede con los bienes inmuebles, cuya base imponible incorpora el valor de referencia. Veamos esto con más detenimiento.

5.2. El valor de referencia en el ISD

5.2.1. El valor de referencia como base imponible del ISD

Como se acaba de señalar, la base imponible del ISD abandona el concepto de valor real e introduce el de valor de mercado. En este sentido, la redacción dispensada por el PLMLF al artículo 9.2 de la LISD establece que «a efectos de este impuesto, salvo que resulte de aplicación alguna de las reglas contenidas en los artículos siguientes, se considerará valor de los bienes y derechos su valor de mercado. No obstante, si el valor declarado por los interesados es superior al valor de mercado, esa magnitud se tomará como base imponible. Se entenderá por valor de mercado el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas».

La regla general del valor de mercado se ve alterada en los bienes inmuebles, cuya base imponible será el valor de referencia «previsto en la normativa reguladora del Catastro Inmobiliario, a la fecha del devengo del impuesto. No obstante, si el valor del bien inmueble declarado por los interesados es superior a su valor de referencia, se tomará aquel como base imponible» (art. 9.3 LISD).

El PLMLF ha adoptado con carácter general el valor de referencia como base imponible de los bienes inmuebles, aunque ha concedido prioridad al valor declarado por el contribuyente cuando fuese superior a aquel, lo cual puede suceder con relativa frecuencia en aquellas comunidades autónomas (CC. AA.) que decidieron reducir notablemente el ISD. En efecto, no podemos ignorar una práctica que se ha extendido durante estos últimos años y que ha coincidido con la sustancial rebaja (cuando no anulación) del ISD en bastantes CC. AA., especialmente en lo que se refiere a las adquisiciones *mortis causa* entre parientes próximos (cónyuges, ascendientes y descendientes)²⁴. En estos casos, el contribuyente del ISD preferirá declarar un valor alto porque apenas incrementará la cuota tributaria de este impuesto, y como dicho valor será la referencia que se tome en el IRPF para calcular en valor de adquisición a efectos de determinar la futura ganancia patrimonial derivada de una eventual enajenación, como así se deduce del artículo 36 de la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas (LIRPF), cuanto más elevado resulte aquel valor, menor será la plusvalía gravable en el impuesto directo. Esta posibilidad es tan atractiva que incluso le resultaría beneficioso declarar un valor superior al de mercado, porque poco o nada tendrá

²⁴ Con carácter general las CC. AA. han incluido a los adoptantes y adoptados, así como a las parejas de hecho que figuren en los correspondientes registros.

que pagar en el ISD por ello, mientras que podría generar una pérdida patrimonial en el IRPF compensable con ganancias patrimoniales obtenidas por otras vías (p. e., venta de acciones). Para evitar esta posibilidad, el citado artículo 36 de la LIRPF prohíbe expresamente que el importe real de la adquisición gratuita pueda exceder del valor de mercado, pero no hay duda de que serán muchos los contribuyentes que declaren en el ISD un valor superior al valor de referencia, que se pretende esté por debajo del valor de mercado.

Conviene señalar que en este caso no cabe la comprobación de valor a efectos del ISD, porque el legislador incorpora dos valores concretos, uno de ellos, además, determinado por la propia Administración. Recuérdese que una de las finalidades que perseguía el legislador al configurar el valor de referencia consistía precisamente en ahorrar a las CC. AA. el arduo y tantas veces fallido procedimiento de comprobación de valores. Con todo, habría sido conveniente que se estableciera expresamente la no procedencia de la comprobación de valores en el ISD en tales casos para disipar posibles incertidumbres. Téngase en cuenta que el artículo 18.1 de la LISD podría suscitar ciertas dudas al respecto, al disponer que «la Administración podrá comprobar el valor de los bienes y derechos transmitidos por los medios de comprobación establecidos en el art. 52 de la Ley General Tributaria», lo que podría erróneamente interpretarse como una potestad utilizable también cuando el contribuyente declarase el valor de referencia, frustrándose así la finalidad pretendida por el legislador al crear esa nueva figura²⁵. En rigor, una depurada técnica fiscal exigiría que el artículo 9.3 declarase expresamente la improcedencia de la comprobación de valores en tales casos, y el artículo 18.1 los exceptuase de este expediente, de tal modo que la coordinación entre ambos preceptos no permitiera duda alguna sobre la voluntad del legislador²⁶.

Ahora bien, pensando en la futura plusvalía derivada de una posterior transmisión del inmueble por el heredero, este planteamiento no es trasladable al IRPF cuando el particular hubiera declarado en el ISD un valor superior no solo al de referencia sino también al de mercado, precisamente porque el citado artículo 36 de la LIRPF impide en estos casos adoptar como importe real –necesario para calcular el valor de adquisición– una cantidad que supere aquella magnitud. En la medida en que el legislador utiliza un concepto jurídico indeterminado como es el valor de mercado, entiendo que el Estado podría impulsar un procedimiento de comprobación de valor y concluirlo dictando un valor comprobado que concretara el valor de mercado al que se refiere en artículo 36, *in fine*, de la LIRPF, sin que pudiera invocarse la prescripción, porque lo único que podía haber prescrito, en su caso, es la obligación tributaria del ISD, pero no la del IRPF, que nació el 31 de diciembre (salvo

²⁵ Más adelante veremos que esta interpretación se torna todavía más peligrosa respecto del ITPAJD.

²⁶ Es verdad que el silencio respecto de este caso contrasta con la admisión de este procedimiento en los supuestos en que no existe valor de referencia y que pronto veremos, lo cual podría interpretarse como una señal en contra de la procedencia de la comprobación de valores, pero aun tratándose de un argumento sólido en favor de la solución correcta, siempre quedaría mejor protegida la seguridad jurídica del contribuyente si, como se ha defendido, el legislador impidiera expresamente esta posibilidad.

fallecimiento del contribuyente) del ejercicio en que tuvo lugar la transmisión del inmueble. Téngase en cuenta que para calcular la ganancia patrimonial es necesario conocer tanto el valor de enajenación como el de adquisición, por lo que ambos parámetros deben ser revisables por la Administración del Estado, y como el valor de adquisición incluye entre sus referencias al de mercado, el inmueble podría ser objeto de una comprobación de valor. Este planteamiento viene avalado expresamente por los artículos 66 bis.uno y 115.1 de la LGT, que permiten la comprobación de hechos, negocios, valores... que sean determinantes para la correcta cuantificación de la obligación tributaria no prescrita, aunque aquellos se ubiquen temporalmente en ejercicios o periodos respecto de los cuales se hubiese producido la prescripción. Obviamente, aunque esta operación tuviera lugar bastante más tarde de cuando se adquirió gratuitamente el bien, debería tomar como referencia temporal el momento en que tuvo lugar aquella adquisición.

Puede suceder que el inmueble no tenga todavía asignado el valor de referencia o que este no pueda ser certificado por la DGC, en cuyo caso la base imponible será «la mayor de las siguientes magnitudes: el valor declarado por los interesados o el valor de mercado» (art. 9.3, *in fine*, LISD). En este caso no hay obstáculo para que la Administración autonómica pueda iniciar un procedimiento de comprobación de valores respecto del ISD, ya que la propia ley adopta como base imponible un concepto jurídico indeterminado como es el valor de mercado. En coherencia con este planteamiento, el PLMLF reconoce expresamente esta posibilidad («..., sin perjuicio de la comprobación administrativa, ...»).

5.2.2. Oposición al valor de referencia. ¿Un supuesto de impugnación *a posteriori*?

Uno de los aspectos más singulares del valor de referencia radica en su impugnación, ya que ese valor no se puede atacar cuando se publica sino solo cuando se aplica a un impuesto y genera una concreta obligación tributaria. En efecto, el valor de referencia no se puede impugnar aisladamente y de forma directa, de tal modo que lo que se recurre directamente es la liquidación o autoliquidación, por considerar ilegal o incorrecto el valor de referencia; es decir, se ataca la liquidación invocando una irregularidad atinente a aquel valor.

Por tanto, el titular del inmueble no podrá impugnar el valor de referencia cuando lo vea publicado, aunque ya entonces lo considere deficientemente calculado, sino que para ello deberá esperar a que forme parte de la base imponible del ISD o del ITPAJD (de nuevo omito el IP). Esto significa que si no realiza ninguna operación sujeta a estos impuestos, no podrá recurrir dicho valor, por muy erróneo que pueda ser, porque solo puede impugnarse a través de la liquidación o autoliquidación concreta que se vea afectada por él. En ese sentido cabe afirmar que estamos ante una especie de impugnación *a posteriori* del valor de referencia. Esta circunstancia ahorrará muchos litigios a la Administración porque reducirá notablemente el número de recursos contra este valor, evitando que pudiera producirse una impugnación masiva como la que tuvo lugar contra el valor catastral en 1990.

Como es sabido, el ISD admite tanto la modalidad de declaración del contribuyente y posterior liquidación de la Administración, como la autoliquidación, que cada vez se va extendiendo más y en la actualidad en la mayoría de las CC. AA. de régimen común ya se ha impuesto como obligatoria.

En la primera modalidad, el contribuyente podrá impugnar el valor de referencia cuando reciba la notificación de la liquidación por la Administración autonómica. Para ello podrá interponer un recurso de reposición potestativo o directamente la reclamación económica administrativa, aportando la documentación que estime oportuna para fundamentar su pretensión.

La impugnación de la segunda modalidad exige observar el procedimiento revisorio propio de las autoliquidaciones, que en este caso presenta una importante singularidad, ya que el contribuyente deberá autoliquidar el impuesto aplicando el valor de referencia, para después de presentar la autoliquidación solicitar su rectificación. No puede ignorarse que se genera una situación extraña porque se exige al contribuyente que autoliquide el impuesto aplicando el valor de referencia, como si en ese momento lo aceptara, para posteriormente solicitar su rectificación aportando los datos, pruebas y razonamientos en los que fundamente su pretensión.

Otra importante singularidad aparece en la resolución de la impugnación. Tanto si el contribuyente interpuso recurso de reposición potestativo contra la liquidación del ISD como si solicitó la rectificación de su autoliquidación, antes de resolver la Administración autonómica deberá solicitar un informe preceptivo y vinculante a la DGC, en el que se ratificará o corregirá el valor de referencia, atendiendo a la documentación que haya aportado el particular en defensa de su pretensión. Como el informe vincula a la Administración autonómica, en realidad quien decide sobre este extremo es el Catastro, de tal modo que puede afirmarse que formalmente resuelve el expediente la hacienda autonómica, pero quien decide sobre el fondo del litigio es el Estado. En los debates previos al PLMLF, las CC. AA. estaban de acuerdo con este planteamiento porque les ahorraba trabajo y les ofrecía los argumentos necesarios para fundamentar el valor de referencia aplicable al inmueble. No hay que olvidar que se trata de una materia de gran complejidad técnica que se nutre de un universo de datos que el Catastro posee y no así otras administraciones. Además, teniendo en cuenta que quien resuelve el recurso de reposición o la solicitud de rectificación de la autoliquidación es, al menos formalmente, la hacienda autonómica, no puede entenderse vulnerada la atribución competencial prevista en los respectivos estatutos de autonomía y en los artículos 54.1 y 59.1 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regulan el alcance de la delegación de competencias en materia de revisión en vía administrativa de los tributos cedidos a las CC. AA.

Puede suceder que transcurridos seis meses desde la solicitud de rectificación de la autoliquidación, el contribuyente no obtenga respuesta de la administración autonómica y decida interponer un recurso de reposición potestativo. Pues bien, también ahora la ha-

cienda autonómica deberá solicitar al Catastro un informe sobre el valor de referencia, que igualmente será preceptivo y vinculante.

Sin embargo, no sucede lo mismo en el ámbito económico-administrativo, donde el informe solo será preceptivo pero no vinculante, tal y como se deduce del tercer párrafo del artículo 9.5 de la LISD (según el PLMLF) cuando dispone que la DGC «emitirá informe preceptivo, corrigiendo o ratificando el valor de referencia, cuando lo solicite la Administración tributaria encargada de la aplicación de los tributos, como consecuencia de reclamaciones económico-administrativas». Este sería el supuesto en que la administración autonómica no contestara a la solicitud de rectificación de la autoliquidación o no resolviera el recurso de reposición y el contribuyente decidiera, transcurridos los plazos correspondientes, acudir a los tribunales económico-administrativos. Como en este caso carecerían del referido informe, deberían solicitarlo al Catastro a través del órgano de aplicación del tributo, sin quedar vinculados por su contenido, de tal forma que estos tribunales podrían valorar las pruebas, hechos, datos y razonamientos aportados por las dos partes y decidir lo que consideraran más ajustado a Derecho. Si ahora el informe fuese vinculante, operaría un automatismo contrario a la función que cumplen estos tribunales, que verían *de facto* anulada su competencia para juzgar sobre el fondo de la cuestión, consistente en determinar si el valor de referencia se calculó aplicando correctamente la legislación vigente. No hay que olvidar que los tribunales están sujetos a la normativa reguladora del valor de referencia y deberán juzgar de acuerdo con ella. Por lo demás, es lógico que el informe sea preceptivo para que el tribunal pueda conocer con precisión cómo el Catastro ha obtenido el valor en litigio, es decir, cuáles han sido los criterios, las normas, los datos y la información que aquel registro tuvo en cuenta para determinar el valor de referencia. En el sistema de autoliquidación, la solicitud expresa de este informe solo tiene sentido cuando la reclamación interpuesta por el contribuyente haya llegado al tribunal tras operar el silencio negativo en fases anteriores, porque si se tratara de la impugnación del acto que resuelve la solicitud de rectificación de la autoliquidación, aquel informe ya obraría en poder del tribunal, que lo habría recibido junto con el resto del expediente. En el sistema de declaración y posterior liquidación, también podría aparecer este supuesto si se impugnara la liquidación directamente ante el correspondiente Tribunal Económico-Administrativo.

Estas ideas se desprenden del tenor literal de los números 4 y 5 del artículo 9 de la LISD, aunque el PLMLF ha sido un tanto reiterativo y poco claro en la redacción de esos apartados. Para agilizar la impugnación del valor de referencia convendría que el contribuyente pudiera manifestar su discrepancia con ese valor al presentar la autoliquidación o, en su caso, la declaración del impuesto, de tal modo que la Administración estaría advertida ya en ese momento de la intención impugnatoria del contribuyente, y así poder pedir el informe preceptivo y vinculante al Catastro sin tener que esperar a que aquel solicitase la rectificación de la autoliquidación o, en su caso, recurriera la liquidación.

Interesa subrayar la importancia que cobra el Catastro en el extenso campo de la tributación inmobiliaria, lo cual es lógico porque es muy difícil gestionar adecuadamente este tipo

de fiscalidad si no se cuenta con un registro público de bienes inmuebles que sea preciso, completo y que esté actualizado. No es extraño que ya la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 233/1999, de 16 de diciembre, reconociera que el Catastro forma parte de la llamada hacienda general ex artículo 149.1.14 de la Constitución y que, por ello, estimara acorde con la Constitución la atribución de la competencia catastral al Estado. La relevancia de este registro fiscal también se detecta en otros impuestos genuinamente inmobiliarios (recuérdese, p. e., la gestión catastral en el IBI).

Desde el punto de vista sustantivo, la impugnación del valor de referencia puede basarse en tres tipos de irregularidades, que pueden aparecer aisladamente o concurrir conjuntamente. En primer lugar, la Administración puede haberse basado en datos erróneos del inmueble (localización, superficie...), lo que facilitaría al contribuyente la formulación de su recurso, que debería ser estimado por la Administración. Además, si ese dato es tan concreto y palmario que constituye un error material, aritmético o de hecho, permitiría al contribuyente impulsar el procedimiento especial de rectificación de errores de esta clase. En segundo lugar, cabe que el Catastro no haya aplicado correctamente la normativa que regula el valor de referencia, por haber interpretado erróneamente un precepto, por omitir indebidamente la aplicación de un coeficiente o por otra clase de errores de Derecho. En este caso, la impugnación presentará matices genuinamente jurídicos y se deberá basar en razonamientos bien fundamentados. Por último, puede suceder que el valor de referencia sea superior al de mercado, a pesar de que los datos utilizados por el Catastro y la aplicación de la correspondiente normativa sean correctos. No cabe duda de que este es el supuesto más problemático, ya que obliga al contribuyente a basar su pretensión en valoraciones muy complejas, tantas veces ancladas en apreciaciones subjetivas que resultan difíciles de objetivar. En este caso, la impugnación cobrará un perfil más técnico, en la cual los peritos desempeñarán un papel de singular importancia. Una clara divergencia entre ambos valores en el sentido señalado debería servir al Catastro para detectar las causas del error y corregirlo con presteza, ya que un desfase de este tipo pondría de manifiesto una fisura en el sistema, y de perpetuarse esta clase de irregularidades se pondría en juego la pervivencia y credibilidad del valor de referencia.

Por otra parte, si el valor de referencia no sobrepasa el valor de mercado y está correctamente calculado de acuerdo con la normativa catastral, poco le queda por impugnar al contribuyente desde el punto de vista sustantivo, ya que el legislador no exige que el valor de referencia coincida con el valor de mercado del inmueble, sino solo establece este último como su límite máximo. Todo ello, lógicamente, sin perjuicio de las posibles causas de impugnación por irregularidades formales (órganos incompetentes, defectos de notificación, etc.).

5.2.3. Especial relevancia de la motivación del valor de referencia.

El PLMLF guarda silencio sobre los datos, coeficientes, ratios y demás elementos que debería contener el informe del Catastro a fin de garantizar la suficiente motivación que

debe fundamentar la determinación del valor de referencia. Convendría que el legislador exigiera la aportación de la suficiente información relativa al concreto inmueble que se está valorando, con objeto de evitar que los tribunales entendieran que se trata de datos y argumentos excesivamente genéricos y poco ajustados a las específicas características del inmueble y, en consecuencia, anularan el valor de referencia por falta de motivación. Téngase en cuenta que en la medida en que se asegure este delicado extremo, se dotará de solidez a esta figura frente a futuras impugnaciones; de ahí que se debiera añadir un apartado en el que se concretaran los elementos específicos que tendría que contener el informe del Catastro.

En este orden de ideas, resulta muy ilustrativo recordar lo que sucedió con el valor catastral en lo concerniente a su motivación. La originaria normativa catastral plasmada en la derogada Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988 también guardaba silencio sobre la información que debía facilitarse al contribuyente a la hora de notificarle aquel valor. Aunque no hubo ni mucho menos unanimidad al respecto, no faltaron sentencias que anularon los valores catastrales recurridos por considerarlos insuficientemente motivados²⁷, lo que obligó al legislador a introducir un apartado específico concretando los datos que debía contener la notificación del valor catastral²⁸. Todos estos antecedentes no podían ser ignorados por la Ley del Catastro Inmobiliario de 2002, que en su artículo 4.2 exigía expresamente este deber, que en los mismos términos se encuentra regulado en el artículo 12.3 del vigente TRLRHL. Este precepto dispone que «los actos resultantes de los procedimientos de incorporación serán motivados con referencia a los hechos y fundamentos de derecho. Cuando el acto incluya la determinación de un nuevo valor catastral, este se motivará mediante la expresión de la ponencia de la que traiga causa y, en su caso, de los módulos básicos del suelo y construcción, el valor en polígono, calle, tramo, zona o paraje, el valor

²⁷ Véanse, entre otras, las siguientes Sentencias del TSJ de Cantabria: de 4 de junio y 2 de octubre de 1996; de 4 de diciembre de 1997; de 21 de julio, 4 de septiembre y 20 de octubre de 1998; de 12 de enero y 15 de febrero de 1999. También, la Sentencia del TSJ de Andalucía de 24 de octubre de 1997 y la Sentencia del TSJ de Canarias de 23 de diciembre de 2004. Sin embargo, esta garantista línea jurisprudencial no fue seguida unánimemente por todos los tribunales. Unas veces se estimó suficientemente motivado el acto de asignación individualizada del valor catastral porque en esos casos concretos se suministraba suficiente información; otras, por considerar bastante la información que de forma estandarizada contenía la notificación de aquel acto; y otras, por último, por no reparar en el alcance e importancia de este requisito. Para mayor información, véase Varona Alabern (2011, pp. 392 y ss.).

²⁸ Concretamente la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, añadió un párrafo al derogado artículo 70.4 de la LRHL de 1988, por el cual «los actos de fijación de valores catastrales a que se refiere este artículo serán motivados conforme a lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, mediante la expresión, en cada una de las notificaciones individuales de dichos valores, de la ponencia de la que traigan causa y, en su caso, de los módulos básicos del suelo y construcción, el valor en polígono, calle, tramo, zona o paraje, el valor tipo de las construcciones, la identificación de los coeficientes correctores aplicados y la superficie de los inmuebles a efectos catastrales...».

tipo de las construcciones y de las clases de cultivo, la identificación de los coeficientes correctores aplicados y la superficie de los inmuebles».

Pues bien, de análogo modo, es necesario que el contribuyente pueda conocer el itinerario argumental que ha seguido el Catastro para calcular el valor de referencia, lo que exige explicitar los datos, coeficientes y demás elementos necesarios para ello, a fin de que pueda aceptar el resultado o, en otro caso, tener base suficiente para poder impugnarlo. La ley tendría que especificar la información básica que debiera contener este informe, sin perjuicio de que esta regulación se desarrollase reglamentariamente con más detalle. Y es que sin motivación suficiente los ciudadanos quedarían en una clara situación de indefensión que los tribunales se encargarían de corregir, dando al traste con esta figura y resultando baldíos todos los esfuerzos realizados para superar los problemas que generó el valor comprobado por la Hacienda.

Obsérvese que ahora no se puede imponer a la Administración los mismos deberes que la jurisprudencia del TS exigió en la comprobación del valor real, especialmente a raíz de la Sentencia del TS de 23 de mayo de 2018, en la que se obligaba a aquella a justificar la razón por la cual el valor declarado por el contribuyente no era correcto. Al ser el valor real un concepto jurídico indeterminado y, por ello, de no fácil e inmediata precisión, es lógico atribuir credibilidad al valor declarado por el contribuyente y exigir a la Administración que –si lo considera erróneo– aporte argumentos y pruebas en favor de su posición. Pero como el valor de referencia consiste en una magnitud concreta y bien precisa, ya no cabe discusión sobre su cuantía en esta primera fase aplicativa (sí obviamente la posibilidad de impugnarlo), y como su carácter obligatorio viene establecido expresamente por la ley, tanto la Administración como el contribuyente deben sin más aplicarlo²⁹. El cambio legislativo en la base imponible del impuesto impide aplicar unos criterios jurisprudenciales que se concibieron para el valor real, pero que devienen inadecuados para el valor de referencia, que no deja de ser un valor indiciario idóneo para constituir la base imponible de un tributo que grava una riqueza efectiva, siempre que no se conculquen principios constitucionales (especialmente el de capacidad económica por superar el valor de mercado).

En efecto, el valor de referencia –cuando resulta aplicable por ser el mayor de los previstos legalmente– ha convertido al ISD y al ITPAJD en impuestos indiciarios en lo que se refiere a los bienes inmuebles, porque desisten de cuantificar la riqueza gravada de forma precisa y se conforman con hacerlo solo de modo aproximado. Teniendo en cuenta que al transmitirse un inmueble se pone de manifiesto una capacidad económica real y efectiva,

²⁹ En este orden de ideas, señala Palao Taboada (2019, p. 17) que «este resultado es, pues, inmune a la nueva doctrina jurisprudencial, basada, como hemos visto, al postulado de que el valor real que constituía dicha base solo podía determinarse mediante una tasación individual del bien. Es posible lamentar este desenlace, que puede considerarse una nueva renuncia a los métodos más rigurosos de aplicación de los impuestos, pero este sacrificio posiblemente venga impuesto por las exigencias de la gestión en masa de los tributos y las limitaciones de recursos de las Administraciones fiscales».

no resulta contrario a la Constitución que la riqueza pueda ser medida de forma indiciaria, como en muchas ocasiones ha recordado el TC³⁰, pero este planteamiento solo encontrará cobertura en nuestra Carta Magna si el valor de referencia no sobrepasa el valor de mercado del inmueble y, además, su cálculo se fundamenta en suficientes datos y sólidos criterios que permitan adecuarlo a la realidad inmobiliaria. Este sistema no quedaría justificado si el valor de referencia se limitara a no superar el de mercado, porque podría suceder que cumpliera este requisito pero mostrara unas diferencias en la valoración de unos y otros inmuebles que poco tuviesen que ver con la situación del mercado, incurriendo en una arbitrariedad denunciante ante los tribunales; de ahí que también fuera necesario el cumplimiento de este segundo criterio.

La motivación no tiene que ser tan rigurosa como la que se exige en el valor comprobado, ya que ahora no se trata de precisar un concepto jurídico indeterminado (valor real, valor de mercado), sino que estamos ante un valor calculado de forma masiva, concreto y objetivo que el legislador ha elegido como base imponible de determinados tributos. Por ello, no será necesaria la inspección ocular que se puede exigir para calcular el valor comprobado, ni tampoco la singular intervención del actuario que evite aquel automatismo contrario a una comprobación de valores, sino que basta que se ofrezcan los datos más relevantes que permitan conocer cómo se ha calculado el valor de referencia. Una vez cumplido este extremo, corresponderá al contribuyente probar que este valor supera al de mercado o que no se ha calculado correctamente, es decir, primero debe motivar la Administración y después corresponderá al contribuyente justificar su pretensión.

Obsérvese que el valor de referencia no opera como una presunción *iuris tantum* por la cual el legislador estimaría que coincide con el de mercado, permitiendo al contribuyente probar que no es así³¹. El valor de referencia se aplica porque existe un mandato directo del legislador, que lo ha querido incorporar a la base imponible de determinados tributos.

No hay que confundir la motivación con la prueba. La motivación es ese deber de explicar las razones que han llevado a la Administración a una determinada decisión o a alcanzar un resultado, de tal forma que permita al destinatario conocer, siquiera sucintamente, los hechos, datos, normativa y razonamientos que han servido de fundamento para adoptar aquella decisión. En cambio la prueba persigue fijar los hechos como ciertos en un determinado procedimiento o proceso. La motivación no exige que la Administración pruebe los hechos, sino que fundamente su decisión.

La falta o insuficiencia de motivación del valor de referencia sería causa de su invalidez porque generaría indefensión en el contribuyente. Si este valor está suficientemente moti-

³⁰ Cfr., entre otras, el FJ 3 de las Sentencias del TC 26/2017, de 16 de febrero; 59/2019, de 11 de mayo; 72/2017, de 5 de junio, y 126/2019, de 31 de octubre.

³¹ Esta interpretación podía encontrar cierto fundamento en la dicción literal del Anteproyecto de Ley, pero no en el PLMLF.

vado, permitirá al contribuyente conocer cómo el Catastro ha llegado a ese resultado, ofreciéndole argumentos para poderlo aceptar o rechazar. A partir de ahí, el contribuyente que decida atacar ese valor deberá suministrar la información, los justificantes y los razonamientos jurídicos que fundamenten su pretensión, sin que ese esfuerzo argumental y probatorio suponga un desequilibrio procedimental, ya que primero se le exigió a la Administración que aportara los elementos relevantes del inmueble y diera razón suficiente de su decisión. Una vez el contribuyente haya armado con datos y argumentos su rectificación, recurso o reclamación, se aplicarán las reglas que rigen los procedimientos tributarios, en los que se podrán utilizar las presunciones, las pruebas, los razonamientos y los demás instrumentos procedimentales previstos en la normativa tributaria.

5.2.4. ¿Es viable la tasación pericial contradictoria para atacar el valor de referencia?

Se trata ahora de indagar si el sujeto que desee impugnar el valor de referencia puede utilizar la tasación pericial contradictoria para oponerse a aquel valor³². Conviene aclarar que no se está ahora cuestionando el derecho del contribuyente a solicitar pruebas periciales, que podrá emplearlas en diversas fases del procedimiento impugnatorio en los términos previstos en la LGT, sino el posible derecho a utilizar un expediente tan singular como es la tasación pericial contradictoria.

Pese a su denominación, esta figura se concreta en un específico procedimiento concebido para atacar el valor comprobado por la Administración (cfr. arts. 57.2 y 135 LGT)³³; de ahí que, pese a su denominación, la tasación pericial contradictoria se configure como un mecanismo impugnatorio y no propiamente como un medio de comprobación de valores³⁴. En síntesis se articula de la siguiente forma: la Administración nombra un perito para que valore el bien, el particular puede designar otro y si el valor fijado por el primero excede en más del 10 % o es superior en 120.000 euros al valor calculado por el perito del particular, se nombrará un tercer perito neutral para que dirima la cuestión³⁵. Si, en cambio, el valor asignado por el perito de la Administración no excede del 10 % y no es superior en 120.000 euros al valor fijado por el perito del particular, prevalecerá este último valor. No

³² Muestra sus dudas en torno a la viabilidad de la tasación pericial contradictoria para corregir el valor de referencia Malvárez Pascual (2021, p. 150, especialmente, nota 27). A favor, Puyal Sanz (2018, p. 170).

³³ También se regula en la normativa reguladora de determinados tributos, especialmente del ITPAJD (cfr. arts. 47 y 48 TRITPAJD y 120 y 121 de su reglamento) y del ISD (cfr. art. 98 de su reglamento).

³⁴ Para un exhaustivo y reciente estudio sobre esta figura, véase Álvarez Martínez (2020). Sobre su ámbito de aplicación, véanse las pp. 66 y ss.

³⁵ En ese caso, la valoración del tercer perito tiene como límites el valor declarado y el valor comprobado por la Administración tributaria (cfr. art. 135.4 LGT).

cabe duda de que este automatismo a la baja supone para el contribuyente un beneficio, al que se une la suspensión de la ejecutividad del acto que se gana al solicitar la incoación de este expediente.

Nuestro legislador ha limitado la tasación pericial contradictoria al ámbito de los valores comprobados, como se deduce de la propia estructura del procedimiento, en el que la actividad comprobadora de la Administración se proyecta sobre el previo valor declarado por el contribuyente. Nótese que en el artículo 135.3 de la LGT se toma como referencia el *valor declarado* a efectos de asignar los gastos del tercer perito a la Administración o al sujeto pasivo, lo cual refuerza la postura de que dicho valor es esencial en la tasación pericial contradictoria. Además, este planteamiento también resulta válido en el ISD tanto en el sistema de autoliquidación como en el de declaración y posterior liquidación por la Administración, ya que en este último caso el sujeto pasivo no solo debe declarar el bien o derecho, sino también su valor (cfr. art. 18.2 LISD).

Como señalamos al principio de este trabajo, el valor de referencia no es un valor comprobado sino un valor determinado por la Administración, un valor que fija directamente la Hacienda sin necesidad de contar con un previo valor declarado por el contribuyente, entendiéndose por tal la magnitud que este plasma en su declaración o autoliquidación de forma voluntaria y que considera más correcta. Es cierto que ahora el particular declara el valor de referencia, pero lo hace por imperativo legal y no por ser el que él considere más correcto. El contribuyente declara un valor administrativo, por lo que no tendría sentido que fuese objeto de comprobación por la propia Administración. En definitiva, el valor de referencia que plasma el contribuyente en su declaración o autoliquidación no puede entenderse como el valor declarado que forma parte esencial en un procedimiento de comprobación de valores.

De todo lo expuesto hasta ahora se podría deducir que existen sólidos argumentos para rechazar la viabilidad de la tasación pericial contradictoria en este caso. Si el valor de referencia no es un valor comprobado y este mecanismo impugnatorio se ha concebido para atacar este último valor, se colegiría que este expediente no resulta aplicable para oponerse al valor de referencia. Además, esta conclusión no privaría al contribuyente de las armas jurídicas necesarias para la defensa de sus derechos, ni le situaría en una posición de indefensión, ya que siempre podría utilizar las pruebas (incluidas las periciales), los datos y los razonamientos que estimase más adecuados para fundamentar su pretensión en los correspondientes recursos y reclamaciones.

Sin embargo, considero más correcto admitir la tasación pericial contradictoria en este caso porque los razonamientos anteriores se olvidan de la finalidad que el legislador ha querido que el valor de referencia cumpliera en nuestro sistema fiscal, al tiempo que ignoran su peculiar régimen impugnatorio, que no se activa cuando aquel valor se publica sino cuando integra la base imponible de una obligación tributaria concreta. Desde esta perspectiva, son varias las razones que militan en favor de su admisión.

En primer lugar, aunque el valor de referencia se publica masivamente cada año, solo es recurrible cuando genera una específica obligación tributaria, de tal forma que la suspensión que provoca la tasación pericial contradictoria no puede paralizar masivamente el procedimiento de aprobación y publicación de los valores de referencia. Obsérvese que esta circunstancia no aparece en los procedimientos de valoración colectiva para determinar el valor catastral, que finalizan con una notificación de valores individuales que son impugnables en ese momento, y cuya suspensión masiva derivada de la utilización de la tasación pericial contradictoria podría paralizar aquel procedimiento, lo que podría ocasionar un grave perjuicio a la Administración que, en cambio, no se podría generar con el valor de referencia³⁶.

En segundo lugar, el ISD y el ITPAJD (seguimos prescindiendo del IP) son impuestos instantáneos que no gravan riquezas que se generan de forma continuada en el tiempo, sino actos acotables temporalmente cuya realización genera obligaciones tributarias aisladas, lo que facilita la operatividad de la tasación pericial contradictoria.

En tercer lugar, este valor ha sido concebido fundamentalmente para evitar los litigios que ha provocado la comprobación de valores de bienes inmuebles en el ISD y en el ITPAJD, que son dos impuestos que tradicionalmente no solo han admitido sin reparo la tasación pericial contradictoria sino que se han convertido en los tributos donde se ha utilizado este expediente de forma más paradigmática. No tendría sentido privar al contribuyente de este mecanismo impugnatorio solo porque el legislador sustituya el valor real por el de mercado y, en los inmuebles, por el valor de referencia. Este argumento se torna especialmente contundente en el ITPAJD, ya que recae sobre operaciones onerosas que contienen un precio o una contraprestación, que pueden servir de elemento de contraste con aquel valor y poner de manifiesto importantes diferencias, para cuya corrección se deberían ofrecer al contribuyente los medios más adecuados, y uno de ellos es indudablemente la tasación pericial contradictoria.

Por último, el mecanismo de impugnación del valor de referencia previsto en el ISD y en el ITPAJD es un tanto peculiar porque obliga al contribuyente a plasmar aquel valor en su declaración o autoliquidación para luego oponerse a él, alargando los trámites necesarios para poderlo atacar y generando más trabajo en el contribuyente, lo que debería venir compensado concediéndole la agilidad que otorga la tasación pericial contradictoria.

Todas las reglas tienen sus excepciones, y entiendo que una de ellas reside en la admisión de la tasación pericial contradictoria para atacar el valor de referencia, aunque no se trate propiamente de un valor comprobado.

³⁶ Sobre esta cuestión, véase Varona Alabern (2011, pp. 444 y ss.).

5.3. El valor de referencia en el ITPAJD

La regulación del valor de referencia en el ISD es muy parecida, casi idéntica, a las del ITPAJD; de ahí que lo que se ha examinado en el apartado anterior pueda extenderse a este último tributo y solo corresponda subrayar algunas peculiaridades³⁷.

Con carácter general, también ahora se abandona el concepto de valor real y se sustituye por el de mercado, entendiéndose por este «el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas» (art. 10.1, *in fine*, TRITPAJD).

Como ya se avanzó, dentro del ITPAJD se integran diversos impuestos.

En el ITPO, la base imponible será la mayor de las cantidades siguientes: el valor de referencia, el valor declarado por el contribuyente o el precio o contraprestación pactada, según dispone el artículo 10.2 del TRITPAJD. No deja de ser un poco extraña esta previsión legal porque tácitamente admite que el valor declarado pueda ser superior al de referencia y al precio o contraprestación, lo cual es tanto como admitir que el contribuyente pueda engordar a su antojo la base imponible del tributo, prescindiendo del importe efectivo de la operación. Es cierto que algo similar sucedía en el ISD, lo que generaba, como vimos, el riesgo de eludir futuras plusvalías, pero esta regulación presenta un agravante en el ITPO porque se trata de operaciones onerosas cuyo precio o contraprestación responde a la valoración que las partes han otorgado al inmueble, circunstancia que no ocurre en las operaciones gratuitas; por tanto, no tiene sentido conceder autonomía al contribuyente para declarar un valor diferente al de referencia o al precio o contraprestación. La base imponible debería consistir en el mayor de los siguientes: valor de referencia y precio o contraprestación, sin permitir que el valor declarado por el sujeto pasivo se apartara de aquellos. Téngase en cuenta, además, que no le reportaría al contribuyente ninguna ventaja declarar una cantidad superior a aquellas tres magnitudes, pensando en reducir la ganancia patrimonial en el IRPF derivada de una futura venta del inmueble, porque para calcular el valor de adquisición en el IRPF es necesario acudir al importe real que se pagó por el bien, lo que se identificaría –salvo simulación– con el precio de la operación, siendo aquel valor declarado en la adquisición totalmente irrelevante a estos efectos.

Surge la duda de si se podría sancionar al contribuyente que declarase un valor inferior al que se dedujera de la aplicación del artículo 10.2 del TRITPAJD, lo que podría suceder cuando declarase el precio de la operación y este fuera inferior al valor de referencia. Según aquel precepto, el contribuyente debería plasmar en su autoliquidación ese valor y no el

³⁷ Algunos autores no han considerado idóneo el valor de referencia en el ITPAJD. En este sentido, Del Blanco García (2019, pp. 38 y 39) señala que este valor puede ser adecuado en el ISD y en las adquisiciones lucrativas referidas a la plusvalía municipal, al desconocerse el precio del bien inmueble que se adquiere, pero no en el ITPAJD, cuya base imponible debería ser con carácter general el precio de la operación.

precio pactado, y como se trata de magnitudes precisas que no responden a un concepto jurídico indeterminado, se produce un claro incumplimiento del mandato legal que podría conducir a la aplicación de sanciones.

Puede suceder que el inmueble no tenga asignado un valor de referencia o este no pueda ser certificado por la DGC, en cuyo caso la base imponible será la mayor de las siguientes magnitudes: el valor declarado por los interesados, el precio o contraprestación pactada o el valor de mercado. Mientras que la inclusión del valor declarado resulta criticable por la razón que acabo de apuntar, el precio o contraprestación resultan totalmente procedentes en un impuesto que recae sobre operaciones onerosas. También es razonable dar entrada en estos casos al valor de mercado, lo que permite a la Administración comprobar el valor del inmueble; circunstancia que no procedía en el anterior caso por tratarse de valores concretos, tal y como estudiamos en el apartado anterior.

En lo concerniente a la impugnación del valor de referencia en el ITPO, resulta aplicable todo lo que se comentó en páginas anteriores. Como en este tributo opera la autoliquidación y en el ISD se admiten tanto esta posibilidad como la declaración del contribuyente y la posterior liquidación por la Administración, habrá que obviar ahora aquellos razonamientos que solo se referían a la segunda modalidad de liquidación. Precisamente por esta razón el modo más frecuente de atacar el valor de referencia comenzará en la solicitud de rectificación de la propia autoliquidación, en los términos que ya estudiamos y a los que ahora me remito.

Obviamente, el valor de referencia desplegará eficacia en aquellos sectores del ordenamiento tributario que resulte de aplicación el ITPO, como por ejemplo sucede con el artículo 314 de la Ley del mercado de valores, que declara que no se aplicará la exención de aquel impuesto a la transmisión de valores en determinados supuestos que puedan encubrir una cesión inmobiliaria (p.e., cuando el activo de la sociedad esté integrado por más del 50 % por inmuebles radicados en España que no estén afectos a actividades económicas, o cuando se tenga el control de una entidad en cuyo activo se incluyan valores que le permitan ejercer el control de otra entidad cuyo activo esté integrado al menos en un 50 % de inmuebles no afectos a una actividad económica).

El valor de referencia también formará parte de la base imponible de las reducciones y disminuciones de capital sujetas al IOS. Así, el artículo 25.4 del TRITPAJD señala que «en la disminución y en la disolución, la base imponible coincidirá con el valor de los bienes y derechos entregados a los socios, sin deducción de gastos y deudas, determinado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10 del Texto Refundido»³⁸.

De análogo modo sucede en la cuota proporcional de documentos notariales del IAJD. En este sentido, el artículo 30.1, *in fine*, del TRITPAJD establece que «cuando la base

³⁸ Sucede algo análogo respecto de las operaciones societarias a las que se refiere el artículo 25.2 del TRITPAJD, pero que actualmente no están gravadas por este impuesto.

imponible se determine en función del valor de los bienes inmuebles, el valor de estos no podrá ser inferior al determinado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10 de este Texto Refundido».

6. La extraña inclusión del valor de referencia en la base imponible del IP

Teniendo en cuenta los principios y criterios que he mantenido en los apartados anteriores, especialmente en lo referente a las garantías que se deben ofrecer al contribuyente en materia de impugnación del valor de referencia, resulta extraño que el legislador haya cometido un grave error al incluir este valor entre los que aparecen en el artículo 10.1 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio (LIP).

Actualmente este precepto establece que la base imponible de los bienes inmuebles en el IP es el mayor valor de los siguientes: valor catastral, valor comprobado a efectos de otros tributos y el precio, contraprestación o valor de adquisición. Pues bien, el PLMLF reforma este precepto añadiendo al valor comprobado el *determinado* por la Administración, con la clara finalidad de incluir al valor de referencia, que ya hemos visto que no es propiamente un valor comprobado por la Hacienda. Concretamente el nuevo artículo 10.1 de la LIP ordenaría aplicar el mayor valor 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».

Téngase en cuenta que tanto el valor catastral como el comprobado por la Administración tributaria fueron notificados con anterioridad al contribuyente, al que se le brindó la posibilidad de recurrirlos. El error radica en que no se prevé ningún medio de impugnación del valor de referencia cuando, por ser el mayor del resto de la terna que contempla aquel precepto, resulte aplicable en el IP, lo cual genera una clara situación de indefensión que debe reputarse, sin paliativos, inconstitucional. A diferencia de lo que sucede en el ISD y en el ITPAJD, que instrumentan un mecanismo de impugnación de ese valor, nada dice la LIP al respecto, por lo que podría suceder que el contribuyente se viera obligado a aplicarlo y extrañamente no pudiera oponerse a él. El valor de referencia podría ser ilegal, por haberse obtenido mediante una aplicación errónea de la normativa reguladora o por superar el valor de mercado y, sin embargo, desplegaría toda su virtualidad. La situación puede ser sangrante cuando año tras año se deba declarar ese valor en el IP y, por no realizarse una operación sujeta al ITPAJD o al ISD que permitiera su revisión, el contribuyente no encontrara la oportunidad para recurrirlo, perpetuándose así una situación ilegal en el tiempo.

Y es que, como avancé anteriormente, el valor de referencia no es idóneo para aplicarse a los impuestos periódicos, porque o bien se debería permitir su impugnación en cada

periodo impositivo en que resultara aplicable, lo cual viene a complicar un sistema impugnatorio que precisamente se quería simplificar mediante esta figura; o bien no se contemplaría la posibilidad de su impugnación –como ahora sucede en el PLMLF respecto del IP–, generando una clara situación de indefensión que debe calificarse de inconstitucional. Esperemos que nuestros representantes en las Cortes subsanen a tiempo esta grave irregularidad, y priven de eficacia al valor de referencia en el IP.

7. Incidencia del valor de referencia en otros impuestos distintos. Efectos en el cálculo de las ganancias patrimoniales simultáneas y posteriores en el IRPF

7.1. Precisiones metodológicas

Hasta ahora nos hemos centrado en el régimen jurídico e impugnación del valor de referencia cuando se aplica en el ITPAJD o en el ISD, así como en una crítica por su relevancia en el IP, pero no hemos analizado la posible virtualidad que puede desplegar en otros impuestos, especialmente en el cálculo de una ganancia patrimonial en el IRPF.

Para desarrollar este apartado es necesario distinguir varios supuestos. En primer lugar, conviene analizar cómo puede afectar el valor de referencia en el transmitente de la operación por la cual el adquirente está sujeto al ITPAJD o al ISD; es decir, corresponde estudiar la posible incidencia de aquel valor a efectos de una eventual ganancia patrimonial (IRPF) o renta (impuesto sobre sociedades –IS–) en el transmitente. En segundo lugar, interesa conocer la virtualidad que pueda presentar ese valor de referencia en el actual adquirente sujeto al ISD o ITPAJD, respecto de la eventual plusvalía que obtenga cuando esa misma persona transmita el inmueble más tarde. En estos casos, habrá que distinguir si la operación es onerosa o gratuita, circunstancia que incide no solo en el adquirente (ITPAJD o ISD), sino también en el transmitente, atendiendo a las reglas de valoración que regulan las ganancias patrimoniales en el IRPF.

Para que este análisis resulte más ilustrativo, consideraremos que la base imponible del ISD y del ITPAJD coincide con el valor de referencia, a pesar de que ya hemos visto que no siempre será así (p. e., cuando el precio sea superior al valor de referencia).

Además, vamos a tener en cuenta solo aquellas operaciones sujetas al ITPAJD y no al IVA, ya que este último impuesto adopta como criterio general de la base imponible el valor de la contraprestación, resultándole totalmente ajeno el valor de referencia; de ahí que las transmisiones inmobiliarias gravadas por el IVA (especialmente la entrega de solares y la primera entrega de edificaciones, como operaciones más típicas) no serían útiles para ilustrar lo que se propone en este apartado. Si concurriera este impuesto con el ITPAJD en el mismo negocio jurídico, el valor de referencia aplicable a la cesión sujeta a este último no tendría incidencia en el IVA. Este podría ser el caso de una permuta por la cual un particular

cede un solar a un promotor inmobiliario, a cambio de dos pisos recién construidos: la transmisión del solar por el particular estaría sujeta al ITPO (el sujeto pasivo sería el adquirente –promotor–); y la cesión de los dos pisos nuevos estaría sujeta y gravada por el IVA (sujeto pasivo, el promotor). El valor de referencia solo sería aplicable a la cesión sujeta al ITPO.

7.2. Incidencia en el cálculo de la plusvalía del transmitente de la operación

Tratándose de una operación onerosa, el valor de referencia declarado por el adquirente en el ITPAJD no tiene incidencia para el cedente, a efectos de calcular la eventual plusvalía que se pusiera de manifiesto con ocasión de la transmisión. En efecto, en el IRPF el transmitente deberá declarar el importe real obtenido (del que podrá deducir determinadas magnitudes), cantidad que no tiene por qué coincidir con el valor de referencia, porque el hecho de consistir en una magnitud objetiva que pretenda acercarse al valor de mercado del inmueble no implica que se identifique con la cantidad efectivamente pagada por la operación. El adquirente deberá declarar el valor de referencia en el ITPAJD y el transmitente el importe real obtenido, a efectos del IRPF, aceptando que ambas cantidades normalmente no coincidirán.

Anteriormente, cuando la base imponible del ITPAJD residía en el valor real del inmueble, la incidencia de este impuesto en el IRPF del transmitente era mayor porque aquel valor podía ser comprobado por la Administración, dando lugar a un valor que podía desplegar cierta eficacia en el transmitente, especialmente si se trataba de operaciones vinculadas que toman como referencia el valor de mercado, de tal forma que el valor comprobado a efectos del ITPAJD podía surtir efecto en el valor de mercado para el transmitente sujeto al IRPF. Es cierto que desde el año 2015 ya no es posible la aplicación del valor comprobado en el ITPAJD al IRPF en materia de operaciones vinculadas, tal y como dispone el artículo 18.12 de la LIS, pero hasta esa fecha fue admitido por la jurisprudencia. Respecto de las operaciones no vinculadas, seguía siendo factible la extensión de aquellos efectos al transmitente, ya que el artículo 35.2 de la LIRPF señala que el valor de la transmisión no podría ser inferior al valor de mercado en ningún caso, lo que permitía dar entrada a la comprobación de valor y, por ello, a la aplicación en el IRPF del valor comprobado en el ITPAJD, aunque en la práctica se trataba de una posibilidad muy poco frecuente. Pues bien, a partir de ahora el valor de referencia no desplegará eficacia en el transmitente sujeto al IRPF.

Algo análogo cabe señalar respecto del transmitente sujeto al IS. En relación con las operaciones vinculadas, la jurisprudencia había aceptado que el valor comprobado a efectos del adquirente en el ITPAJD desplegara eficacia para el cálculo de la renta de la sociedad transmitente³⁹. Por la razón apuntada, este criterio jurisprudencial ya no podía aplicarse a

³⁹ Cfr., entre otras, las Sentencias del TS de 18 de junio de 2012 y de 9 de diciembre de 2013.

partir del 1 de enero de 2015. En cualquier caso y a los efectos que ahora interesan, el valor de referencia declarado por el adquirente en el ITPAJD no será relevante para el transmitente que sea sujeto pasivo del IS, ya que la base imponible de este impuesto se fundamenta en los criterios establecidos en el Código de Comercio; es decir, parte del resultado contable, al que se le deben aplicar determinados ajustes fiscales.

Si nos encontramos ante una operación gratuita, la persona física que sea sujeto pasivo del ISD (normalmente un heredero o donatario) deberá declarar el valor de referencia del inmueble. Como es sabido, la posible ganancia patrimonial que se ponga de manifiesto mediante una transmisión gratuita *inter vivos* está sujeta al IRPF, a diferencia de la generada por una transmisión *mortis causa*, que dejó de estarlo el año 1992⁴⁰. El valor de transmisión para el donante coincidirá con el que resulte de la aplicación de las reglas del ISD (art. 36 LIRPF), que incluyen el valor de referencia, lo cual significa que ahora sí será relevante este valor para determinar el cálculo de la plusvalía del transmitente. Por tanto, el valor de referencia declarado por el donatario en el ISD es también aplicable al donante en el IRPF.

Si el donatario fuera una persona jurídica, no estaría sujeta al ISD sino al IS, que valorará el inmueble a valor de mercado; pero al donante que sea persona física y, por tanto, sujeto al IRPF, le resultará de aplicación el valor de referencia en los términos que se acaban de exponer, salvo que se tratara de operaciones vinculadas, en cuyo caso se aplicaría también el valor de mercado en los términos establecidos en el artículo 18 de la LIS. Si tanto el donante como el donatario fueran personas jurídicas sujetas al IS, el valor de referencia sería irrelevante.

7.3. Incidencia en el cálculo de la futura ganancia patrimonial del actual adquirente

Ahora se trata de analizar qué sucede cuando el adquirente declaró el valor de referencia y más tarde enajena el bien, generando una posible ganancia patrimonial.

Consideraremos el supuesto en que el adquirente declaró el valor de referencia en el ISD por tratarse de una operación gratuita, y aquel otro en el que tributó por el ITPAJD, por consistir en una operación onerosa.

Si se trata de una persona física que más tarde vende el inmueble que adquirió gratuitamente, deberá tomar como valor de adquisición el valor de referencia que declaró en su momento en el ISD, al que podrá añadir las cantidades que correspondan según los ar-

⁴⁰ He criticado en varias ocasiones el gravamen de las ganancias patrimoniales derivadas de una donación en el IRPF por carecer de suficiente fundamento. En este sentido, véase mi prólogo a la obra de Consuelo Arranz de Andrés (2019, pp. 15-18).

tículos 35.1 y 36 de la LIRPF (gastos inherentes a la adquisición, IIVTNU, etc.). El valor de transmisión será el importe real de la operación, al que se podrán deducir determinadas cantidades. Es decir, el valor de referencia que declaró en el ISD será ahora relevante para calcular el valor de adquisición del inmueble.

Si quien adquirió gratuitamente cede también gratuitamente el inmueble, el valor de referencia no solo será relevante para calcular el valor de adquisición sino también el de transmisión del bien, pero en este último caso será el valor de referencia correspondiente al año en que se produjo la donación.

Si el inmueble se adquirió de forma onerosa, la situación es distinta. El hoy transmitente declaró el valor de referencia en el ITPAJD cuando compró el inmueble, pero esta cantidad no servirá para calcular el valor de adquisición, ya que este residirá en el importe real satisfecho (con los añadidos que correspondan), cantidad que no tiene por qué coincidir con el valor de referencia. Si la transmisión es onerosa, de nuevo se tomará como referencia el importe real; si se trata de una cesión gratuita *inter vivos*, será aplicable el valor de referencia vigente en el periodo de la transmisión.

Del análisis de estos supuestos se pueden extraer varias conclusiones.

En primer lugar, hay que admitir que el valor de referencia no será aplicable allí donde el legislador haya establecido el valor de mercado, como, entre otros casos, sucede con las operaciones vinculadas. Aquel valor puede provocar una comprobación de valores por la Administración, cuyo valor comprobado tampoco tiene por qué coincidir con el valor de referencia.

En segundo lugar, se constata que cuando el valor de referencia fuese superior al precio que pagó cuando adquirió el bien, el contribuyente se verá perjudicado no solo por la excesiva cantidad pagada por el ITPAJD sino también porque a la hora de calcular la plusvalía cuando más tarde venda el inmueble, no podrá reducir la ganancia patrimonial tomando como valor de adquisición el valor de referencia.

La tercera conclusión radica en afirmar que, tratándose de personas físicas, el valor de referencia solo tendrá eficacia en el cálculo de la futura ganancia patrimonial cuando la adquisición y/o la transmisión sean gratuitas, en cuyo caso se deberán aplicar los criterios de valoración del ISD, que sí adoptan como base imponible el valor de referencia.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Martínez, J. (2020). *La tasación pericial contradictoria: cuestiones generales y aspectos sustantivos*. Ed. Reus.
- Arranz de Andrés, C. (2019). *Gravamen de las ganancias patrimoniales derivadas de transmisiones lucrativas en el IRPF*. Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Calvo Vérguez, J. (2020a). El llamado valor de referencia de mercado y su futura aplicación de cara a la determinación de la base imponible de los distintos impuestos. *Quincena Fiscal*, 18.
- Calvo Vérguez, J. (2020b). El nuevo valor de referencia de mercado y su incidencia en la fiscalidad autonómica y local. En Eva Cordero González (Dir.), *Reformas recientes y pendientes del sistema tributario español*. Aranzadi, Thomson Reuters.
- Del Blanco García, A. (2019). Hacia un nuevo valor inmobiliario de referencia. *Quincena Fiscal*, 9.
- Hernández Guijarro, F. (2019). La motivación de la comprobación de valores y la nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre la estimación por referencia a valores catastrales. *Quincena Fiscal*, 22.
- López-Gil Otero, J. (2005). Art. 30. En AA. VV., *El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: norma comentada*. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios.
- Malvárez Pascual, L. A. (2021). Comentarios al proyecto de ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal (I). *Quincena Fiscal*, 3.
- Miguélez Freire, A. (5 de noviembre de 2018). La pinza se cierra (La modificación de la base imponible en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones). *Revista Interactiva de Actualidad. Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF)*, 40.
- Muñoz del Castillo, J. L.; Villarín Lagos, M. y De Pablo Varona, C. (2008). *Comentarios al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*. (2.ª ed.). Thomson-Civitas.
- Palao Taboada, C. (2019). Los métodos indiciarios de valoración tras la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2018. *Revista Técnica Tributaria*, 124.
- Pérez-Fadón Martínez, J. J. (2018). Análisis del concepto de valor de referencia de mercado. *BIT plus-Boletín Informativo Tributario*, 226.
- Plaza Vázquez, A. (2000). *El valor real tributario. Estudio en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y de sus relaciones con otros valores tributarios*. Ed. Aranzadi.
- Puyal Sanz, P. (2018). El Catastro como instrumento de lucha contra el fraude inmobiliario: el valor de referencia de mercado. *Crónica Tributaria*, 169.
- Ramos Prieto, J. (2020). El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: una reforma necesaria. En Eva Cordero González (Dir.), *Reformas recientes y pendientes del sistema tributario español*. Aranzadi, Thomson Reuters.
- Rovira Ferrer, I. (2020). La estimación por referencia a valores catastrales multiplicados por índices o coeficientes en el ámbito del ITPAJD y el ISD. *Revista Técnica Tributaria*, 129.
- Varona Alabern, J. E. (2011). Motivación y valor comprobado de los bienes inmue-



bles. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 149.

Varona Alabern, J. E. (2011). *El valor catastral: su gestión e impugnación*. (4.^a ed.). Aranzadi-Thomson-Reuters.

Varona Alabern, J. E. (2019). Prólogo. En Consuelo Arranz de Andrés, *Gravamen de las ganancias patrimoniales derivadas de transmisiones lucrativas en el IRPF*. Thomson-Reuters-Aranzadi.