



Máster Universitario en Acceso a la Abogacía
Curso académico 2021–2022
Trabajo Fin de Máster

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

Koldo Pérez de Heredia Llanos

Tutor

Álvaro del Blanco García

Derecho Fiscal

Convocatoria de febrero de 2022

Resumen

El valor de referencia, inicialmente introducido por Ley 6/2018, de 3 de julio, y cuyo desarrollo legislativo ha culminado con la Ley 11/2021, de 9 de julio, como respuesta al rechazo de la jurisprudencia al procedimiento de comprobación de los valores reales declarados por los obligados tributarios, basado en el denominado método de coeficientes recogido en art. 57.1.b) LGT, con ocasión de las transmisiones de bienes inmuebles sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). En consecuencia, desde el 1 de enero de 2022, la base imponible en dichas operaciones no será el valor real sino el valor de referencia, determinado anualmente por la Dirección General del Catastro en función de sus datos y de los precios reportados por los fedatarios públicos de compraventas escrituradas. En el presente trabajo se analizan los antecedentes de esta modificación legislativa, las características de la nueva norma, mencionando los puntos que mayor fricción pueden generar para finalmente realizar una comparación con el sistema de valoración fiscal vigente en el Territorio Histórico de Bizkaia fundamentado en el valor mínimo atribuible.

Palabras clave: Valor de referencia, Valor Mínimo Atribuible, Valor comprobado, Valor real, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Catastro.

Índice general

Índice de abreviaturas	6
Introducción y objetivos	7
1. <i>Introducción</i>	7
2. <i>Objetivos</i>	9
3. <i>Metodología</i>	9
4. <i>Estructura</i>	10
Valor real y valor comprobado	11
1. <i>Concepto de valor real</i>	11
2. <i>Comprobación de valores: método de coeficientes</i>	12
A) Planteamiento del método	12
B) Sentencias del Tribunal Supremo de abril de 2017	15
C) Cambio de criterio en mayo de 2018.....	17
i. <i>Concepto de valor real</i>	18
ii. <i>Validez de la tasación pericial contradictoria</i>	19
iii. <i>Método de coeficientes</i>	20
iv. <i>Voto particular</i>	21
v. <i>Continuación de la línea jurisprudencial</i>	21
D) Comentario al respecto de la jurisprudencia actual.....	22
El valor de referencia: concepto y determinación.....	24
1. <i>Introducción en 2018 y cambio en 2021</i>	24
2. <i>Modificaciones en la Ley de Catastro Inmobiliario</i>	27
A) Determinación del valor de referencia en bienes urbanos.....	29
i. <i>Análisis de los precios de las compraventas y asignación de los módulos de valor medio</i>	30
ii. <i>Determinación del valor de referencia</i>	31
3. <i>Notas características y aplicaciones</i>	33
Puntos conflictivos.....	36
1. <i>Impugnación del valor de referencia</i>	36
2. <i>Adaptación a la jurisprudencia del Tribunal Supremo</i>	38
3. <i>Impacto de la STC 182/2021</i>	39
Un valor administrativo semejante en normativa tributaria foral: el valor mínimo atribuible en Bizkaia	42
1. <i>Introducción normativa</i>	42

**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

2. Concepto y finalidad	46
3. Modo de determinación del VMA	47
A) Estudios de mercado.....	48
B) Normas técnicas	49
C) Accesibilidad de la información.....	50
4. Comparativa entre el VMA y el Valor de Referencia	50
5. Efecto en la recaudación	52
A) Efectos de la reforma en la recaudación.....	52
B) Efectos de la reforma en la eficiencia administrativa.....	55
6. Litigiosidad	58
Conclusiones	61
Referencias	63
1. Bibliografía	63
2. Informes de instituciones	64
3. Legislación	65
4. Jurisprudencia	67
5. Doctrina administrativa	68
6. Otros recursos	68
Anexos	70

Índice de abreviaturas

BOE: Boletín Oficial del Estado
CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco
CCAA: Comunidades Autónomas
CE: Constitución Española
CFNA: Comunidad Foral de Navarra
D.A.: Disposición Adicional
D.F.: Disposición Final
DDFF: Diputaciones Forales
DF: Decreto Foral
DGC: Dirección General del Catastro
EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco
HFB: Hacienda Foral de Bizkaia
IIVTNU: Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
IP: Impuesto sobre el Patrimonio
IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS: Impuesto sobre Sociedades
ISD: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
ITPAJD: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
IVA: Impuesto sobre Bienes Inmuebles
JJGG: Juntas Generales
LGT: Ley General Tributaria
MAIN: Memoria de Análisis de Impacto Normativo
NF: Norma Foral
OF: Orden Foral
PGE: Presupuestos Generales del Estado
TC: Tribunal Constitucional
TRLCI: Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario
TS: Tribunal Supremo
TSJ: Tribunal Superior de Justicia
TSJPV: Tribunal Superior de Justicia del País Vasco
VC: Valor Catastral
VMA: Valor Mínimo Atribuible

Introducción y objetivos

1. Introducción

De acuerdo con la última memoria estadística correspondiente al ejercicio 2018 publicada por el Ministerio de Hacienda, la recaudación por Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y por Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones alcanzó apenas 9.300 y 2.700 millones de euros respectivamente, pese a que los ingresos consolidados del Estado ascendieron a 242.197 millones de euros, representando dichos tributos, por tanto, aproximadamente el 5% de la recaudación global, mientras que en contraste, fueron causa de poco más del 17% de las reclamaciones económico-administrativas resueltas en el 2018, con un ratio de estimación en el entorno del 71% cuando la media fue del 45%¹.

Vistas estas cifras se puede apreciar el problema en términos de eficiencia que representa para la Administración tributaria la gestión y exacción de estos dos tributos, con los cuales está íntimamente relacionada la valoración de bienes inmuebles cuya transmisión se encuentra sujeta a ambos impuestos.

Unido a lo anterior, resulta necesario subrayar la importancia que el ISD e ITPAJD representan para la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, ya que su recaudación, al tratarse de tributos cedidos, va íntegramente a las arcas autonómicas sin depender de transferencias de la Administración central, todo ello en un contexto de una arquitectura institucional fuertemente descentralizada donde la mayor parte de las necesidades relativas al Estado del Bienestar, como la Sanidad y Educación, lo ejecutan las CCAA, que requieren, por tanto, garantizar unos ingresos mínimos para sufragar un gasto constante y al alza, motivado por el envejecimiento poblacional².

Asimismo, España tiene uno de los mayores índices de economía sumergida de Europa con estimaciones que la cifran en el entorno del 25% del PIB³. El mercado de la vivienda ha sido un sector históricamente relacionado con la evasión fiscal, especialmente en los años del

¹ Ministerio de Hacienda. Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 2008-2018. Centro de Publicaciones, 2021.

² DE LA FUENTE, Ángel. Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada. FEDEA, 2021.

³ MEDINA, Leandro y SCHNEIDER, Friedrich. "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?", *FMI, Working Paper WP/18/17*. Enero de 2018.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

boom inmobiliario, siendo uno de los métodos de fraude más comunes declarar en escritura de compraventa un precio inferior al real, de tal forma que la parte adquirente reduce la carga tributaria por ITPAJD y la vendedora hace frente a un menor impuesto por la ganancia patrimonial.

En este sentido, según el trabajo de GARCÍA MONTALVO, PIOLATO y RAYA⁴, sobre una muestra compuesta por 1.445 operaciones se detectó que en alrededor de la mitad de las transacciones se ocultó a Hacienda alguna cantidad del precio, con un promedio de cuantía no declarada de 13.847 euros (7,64% del precio).

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recientemente ha recomendado que el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones juegue un rol más relevante para reducir las desigualdades y mejorar las finanzas públicas⁵.

A todo ello se suma desde el lado judicial, una creciente tendencia jurisprudencial más garantista de los derechos del contribuyente, atacando el abuso que hace el legislador de la estimación objetiva para la fijación de una base imponible que pueda contravenir el principio de capacidad económica (31.1 CE), exigiendo con mayor rotundidad, a su vez, respeto a la regla constitucional de interdicción de la arbitrariedad de la Administración (9.3 CE) mediante el dictado de actos administrativos realmente fundados de acuerdo con la Ley, lo que en particular supone en el ISD e ITPAJD que los expedientes de comprobación de los valores declarados por los sujetos pasivos se encuentren debidamente singularizados y motivados.

Es en este contexto en el que el legislador ha actuado, creando un nuevo valor objetivo, el valor de referencia, formulado a partir de testigos reales de mercado, como sistema de determinación de la base imponible en las transmisiones de inmuebles sujetos a dichos tributos a partir del 1 de enero de 2022, y cuyas características nos proponemos estudiar a continuación.

⁴ GARCÍA MONTALVO, José, PIOLATO Amedeo y RAYA Josep, “Transaction-tax evasion in the housing market”. *Regional Science and Urban Economics*. Marzo de 2020, n.º 81.

⁵ OCDE, “Impôt sur les successions dans les pays de l’OCDE”, *Études de politique fiscale de l’OCDE*, n.º 28. París, Publicaciones de las OCDE, 2021. <https://doi.org/10.1787/33d40568-fr>. Este estudio añade “*Les successions sont en outre inégalement réparties entre les ménages, et les personnes plus riches sont davantage susceptibles de recevoir un héritage et cet héritage est généralement d’une valeur supérieure. En outre, compte tenu de l’augmentation de l’espérance de vie, on s’attend à une concentration accrue des richesses entre les mains des plus âgés. Ces tendances pourraient amplifier les inégalités*”.

2. Objetivos

La finalidad del presente trabajo es estudiar la introducción como nueva figura en el ordenamiento jurídico tributario a efectos de transmisión de bienes inmuebles en el ISD e ITPAJD del denominado “Valor de referencia” al objeto de concluir sobre su encaje dada la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional a la par que se realiza una comparativa con el Valor Mínimo Atribuible, implantado en 1999 en normativa foral vizcaína para la valoración fiscal de inmuebles en diversos tributos, entre ellos el ISD y el ITPAJD, con el fin de vislumbrar si los objetivos de mejora de la recaudación y de disminución de la litigiosidad buscados con esta reforma en Territorio Común son alcanzables dada la experiencia en el territorio foral de Bizkaia.

3. Metodología

La metodología que hemos seguido para la realización de este trabajo ha tomado como punto de partida la lectura de la Ley 11/2021, que ha supuesto el desarrollo definitivo de la noción de Valor de Referencia, ya introducida por la Ley 6/2018, y del informe preceptivo del Consejo de Estado que analizó el anteproyecto de Ley. Con posterioridad, hemos acudido a bases de datos especializadas accesibles con nuestra cuenta de la UNED para recopilar artículos de revistas y jurisprudencia:

- La Ley Digital de Wolters Kluwer
- Aranzadi Instituciones
- Google Académico

Extraídas de dichas bases de datos, hemos leído pormenorizadamente artículos publicados en revistas especializadas en Derecho Tributario (Revista Quincena Fiscal, Revista española de Derecho Financiero, Revista CT Catastro, Fórum Fiscal, etc.) y sentencias dictadas por el TS, varios TSJ y el TC, con el fin de profundizar en la complejidad del asunto, estructurar el trabajo y, tras realizar un debido contraste, elaborar conclusiones propias.

Igualmente, para la elaboración del presente trabajo se ha procedido al análisis de la normativa fiscal del territorio foral de Bizkaia para contrastar dos figuras que, *a priori*, parecen equivalentes. Para ello, hemos solicitado las memorias estadísticas de la Hacienda de Bizkaia del periodo 1997 al 2002 (que no se encuentran disponibles en su página web) y el estudio de mercado de 2020 que sirve de base para el cálculo del VMA del 2021 a la Diputación Foral de Bizkaia, que por resolución del Director General de Hacienda de 16 de

diciembre de 2021 ha autorizado su entrega. Con dicha información, y con los registros de recaudación del Ministerio de Hacienda de 1993 al 2003, ajustados por los datos de PIB proporcionados por los institutos estadísticos INE y EUSTAT, hemos expuesto y analizado una serie temporal del 1997 al 2002 de varios indicadores que, a nuestro juicio, reflejan la capacidad recaudatoria y la eficiencia administrativa en el ISD y el ITPAJD.

4. Estructura

El estudio comienza exponiendo el contexto de rechazo jurisprudencial⁶ al método de coeficientes (art. 57.1.b) LGT) como herramienta de verificación del valor real declarado por el sujeto pasivo en el ISD e ITPAJD, concepto que la jurisprudencia ha asimilado al valor de mercado.

Posteriormente, nos adentramos a abordar la respuesta del legislador a este reto, basado en la sustitución como base imponible en las transmisiones de inmuebles en el ISD e ITPAJD de un valor jurídicamente indeterminado, el valor real, por un valor administrativo que no admite expediente de comprobación de valores, esto es, el “Valor de referencia”.

Partiendo del primer antecedente de este valor, denominado valor de referencia de mercado, detallamos la regulación del “Valor de referencia” planteada por la Ley 11/2021, de 9 de julio.

Tras su exposición, desarrollamos los puntos de esta modificación legislativa que, a nuestro juicio, pueden suscitar más conflictos jurídicos, para por último exponer una figura singular que lleva operando en la normativa foral de Bizkaia desde 1999, denominada “Valor mínimo atribuible” y que presenta notas concordantes con el “Valor de referencia”, para que gracias a la experiencia arrastrada en los últimos años se pueda entrever cuál puede ser el futuro de la reforma emprendida en Territorio Común.

⁶ En particular, tras las SSTS de 23 de mayo de 2018 a las que nos referiremos más adelante.

Valor real y valor comprobado

1. Concepto de valor real

La redacción original de la Ley 28/1987 del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones establecía que la base imponible del impuesto estaba formada por el valor real de los bienes y derechos minorado por las cargas y deudas que fueren deducibles.

Con el mismo criterio, el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados recogía en su artículo 10 que “*la base imponible está constituida por el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda*”.

La noción de valor real no viene definida en las normas tributarias y ha tenido que ser la jurisprudencia quien haya venido a cubrir el vacío normativo: El valor real configura un concepto jurídico indeterminado de imprecisos perfiles, puesto que no se ampara en definición legal alguna y, permite, sea cual fuere el medio de comprobación o determinación que en cada caso se utilice, un cierto margen legítimo. El valor real no arroja -no puede hacerlo- un guarismo exacto, único y necesario, sino una franja admisible entre un máximo y un mínimo⁷.

Así sucede cuando se acepta el valor declarado por el administrado -que puede variar en unos y otros casos-, también cuando se acude al dictamen de peritos de la Administración (art. 57.1.e) LGT); o, en fin, si se emplean otros medios de comprobación legalmente previstos, como los precios medios de mercado o las valoraciones atribuidas a efectos de aseguramiento o hipotecarios.

Esa inexactitud *a priori*, consustancial a la idea de valor real guarda relación directa con otra noción relativamente semejante, la de valor de mercado. Ello hasta el punto de que la Sala III del Tribunal Supremo, en jurisprudencia reiterada, identifica ese valor real con el “*precio que sería acordado en condiciones de mercado entre partes independientes*”, definición que actualmente contiene el art. 23.2 TRLCI.

En consecuencia, se pueden considerar equiparables los conceptos de valor real y valor de mercado. Ahora bien, ello no resuelve la gran incertidumbre existente sobre el importe que

⁷ SSTS (Sala III), Sección 2.ª, 842/2018 y 843/2018 de 23 de mayo de 2018, Rec. 1880/2017 y 4202/2017.

el sujeto pasivo debía consignar en sus declaraciones tributarias relativas a la transmisión de bienes inmuebles para evitar la apertura de un expediente de comprobación de valores (art. 57 LGT) ni tampoco cerraba la vía a que el contribuyente pudiera declarar, a sabiendas, un valor inferior con el propósito de reducir su carga impositiva dada la escasez de medios de la Administración para inspeccionar y corregir su declaración. A todo ello debemos sumar que tanto el ISD como el ITPAJD, son dos tributos de titularidad estatal, pero cuya gestión, exacción e inspección se encuentra cedida a las Comunidades Autónomas de Régimen Común, lo que provoca, a su vez, disparidad de criterios y de medios materiales entre diferentes administraciones dependientes del actual sistema de financiación autonómica.

2. Comprobación de valores: método de coeficientes

A) Planteamiento del método

La Administración tributaria, de acuerdo con el art. 57.1 LGT, puede comprobar el valor declarado por el sujeto pasivo mediante la incoación de un expediente de comprobación de valores (valor comprobado) que le permita determinar cuál es el valor real, desde la perspectiva de la Administración, empleando los siguientes métodos:

- a. Capitalización o imputación de rendimientos.*
- b. Estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal.*

Dicha estimación por referencia podrá consistir en la aplicación de los coeficientes multiplicadores que se determinen y publiquen por la Administración tributaria competente, en los términos que se establezcan reglamentariamente, a los valores que figuren en el registro oficial de carácter fiscal que se tome como referencia a efectos de la valoración de cada tipo de bienes. Tratándose de bienes inmuebles, el registro oficial de carácter fiscal que se tomará como referencia a efectos de determinar los coeficientes multiplicadores para la valoración de dichos bienes será el Catastro Inmobiliario.

- c. Precios medios en el mercado.*
- d. Cotizaciones en mercados nacionales y extranjeros.*
- e. Dictamen de peritos de la Administración.*
- f. Valor asignado a los bienes en las pólizas de contratos de seguros.*

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

- g. Valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria.*
- h. Precio o valor declarado correspondiente a otras transmisiones del mismo bien.*
- i. Cualquier otro medio que se determine en la ley propia de cada tributo.*

La comprobación de valores consiste, por tanto, en la potestad administrativa de verificar si el valor declarado por el sujeto pasivo se adecúa al genérico e indeterminado que recoge la Ley como base imponible del impuesto, pudiendo la Administración tributaria asignar uno distinto del declarado por aquél empleando los medios anteriormente mencionados. La comprobación de valores sólo se podrá efectuar cuando el legislador no haya concretado suficientemente el valor que debe prevalecer en el impuesto y se susciten dudas sobre su exacta magnitud⁸, como es el caso del empleo como base imponible del ISD o ITPAJD⁹ de los conceptos jurídicos indeterminados “valor real” o “valor de mercado”, que requieren para, el caso de la valoración de bienes inmuebles, de la realización de juicios de valor ante la inexistencia de un mercado activo de inmuebles con cotizaciones públicas, al estilo de un mercado de valores¹⁰.

Para contestar dicha comprobación de valores, el contribuyente puede recurrir vía art. 57.2 LGT a una tasación pericial contradictoria que confirma o corrija en cada caso el valor comprobado por la Administración.

En un principio, el mejor método para la valoración de los bienes inmuebles era el dictamen pericial, ya que se trata de una de las formas más directas de valoración. Sin embargo, se trata de un método de comprobación costoso para la Administración, dada las rigurosas exigencias de motivación impuestas por los tribunales¹¹, que no admitían argumentaciones genéricas o abstractas que no tuviesen en cuenta las características singulares del inmueble.

⁸ VARONA ALABERN, Juan Enrique. “El valor comprobado por la Administración tributaria: crisis e incidencia en otros impuestos distintos”. *Revista Quincena Fiscal*. Marzo de 2021, n.º 6.

⁹ Aunque este trabajo se centra en la modificación de la base imponible del ISD e ITPAJD, con la sustitución del valor real por el valor de referencia determinado por la DGC, no podemos obviar que el valor real o de mercado es un concepto que sigue vivo en otros tributos como el IS, el IRPF o el IVA, dada la enorme interrelación que éstos tienen con la contabilidad y con el derecho mercantil, ámbitos donde el valor de mercado o valor razonable resultan claves para, entre otros, efectuar una operación societaria o reflejar la imagen fiel de la situación económica, financiera y patrimonial de una empresa.

¹⁰ Uno de los mejores ejemplos de valor de mercado lo podemos encontrar en la cotización de una acción en un mercado de valores a una fecha y hora determinadas. Se trata de un mercado activo donde las acciones de una misma sociedad son homogéneas (homogeneidad), pueden encontrarse, prácticamente en cualquier momento, compradores y vendedores dispuestos a intercambiarlas (liquidez) y los precios son públicos y accesibles (publicidad).

¹¹ Véase, por ejemplo, la STS (Sala III), Sección 2.ª, de 3 de diciembre de 1999, Rec. 2282/1995, que remarca “esta Sala Tercera mantiene doctrina reiterada y completamente consolidada, consistente en afirmar que las valoraciones de los peritos de la Administración Tributaria deben motivarse suficientemente, lo cual implica que es necesario indicar el sistema o sistemas de valoración utilizados, los criterios aplicados y su adecuada

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

No obstante, a lo largo de los años, las CCAA han ido asumiendo la aplicación y control del ISD e ITPAJD, en virtud del art. 11 de la LOFCA y de la correspondiente Ley de cesión de tributos. Éstas, en búsqueda de una mejora en su recaudación de la manera más eficiente posible, han generalizado el empleo de métodos indiciarios para la determinación del valor comprobado basados en la aplicación de una serie de coeficientes multiplicadores al valor catastral con fundamento en una interpretación del artículo 57.1.b) LGT que permitía comprobar el valor declarado a través de la estimación por referencia a los valores que figuraran en los registros oficiales de carácter fiscal. Sin entrar a valorar en profundidad la inoperancia del valor catastral como reflejo del valor de mercado debido a la falta de actualización regular de las ponencias de valores, es cierto que la metodología de determinación del valor catastral parte de técnicas de valoración de mercado a la fecha concreta de actualización de la ponencia¹², sobre cuyo resultado se le aplica un coeficiente de relación al mercado fijado por Orden Ministerial, que actualmente se encuentra en el 0,5¹³.

Por tanto, partiendo de la premisa de que el valor catastral equivaldría a la mitad del “valor de mercado”, los órganos tributarios de las CCAA determinaban que el valor de mercado del bien cuyo valor declarado por el sujeto pasivo pretendían comprobar era el doble del valor catastral.

Sin embargo, esta vía también fue atacada en los tribunales, que anularon los valores comprobados por la Administración que empleaban el método de coeficientes multiplicadores aduciendo falta de motivación, ya que *“no consta condicionante físico, económico, ni de cualquier otra índole que justifique que el valor catastral que se presume válido, se multiplique después por un coeficiente, al objeto de determinar la base imponible, sin acreditar que efectivamente el valor que consta el catastro no es el de mercado”*¹⁴, ni tampoco *“es admisible emplear un medio de comprobación basado en el valor obrante en un registro oficial y, luego, modificarlo, actualizarlo o completarlo mediante un coeficiente, con el fin de obtener el valor de mercado del bien”*¹⁵. En definitiva, *“que la doctrina legal instada -consistente en que la determinación del precio medio de mercado, previsto en el art.*

ponderación, datos todos ellos que deben permitir al sujeto pasivo, bien aceptarlos, bien rechazarlos, arguyendo de contrario lo que estime procedente, única manera de evitar la indefensión que significa la carencia de motivación del dictamen valorativo, pues mal puede disentirse de lo que no se conoce, que es cómo y porqué se ha señalado un determinado valor a los bienes transmitidos”.

¹² Así lo dice la Norma 3 del Real Decreto 1020/1993: *“para el cálculo del valor catastral se tomará como referencia el valor de mercado, sin que, en ningún caso, pueda aquel superar a éste”.*

¹³ Artículo segundo de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de octubre de 1998 sobre aprobación del módulo de valor M y del coeficiente RM y sobre modificación de Ponencias de valores. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de octubre de 1998, n.º 251, pp. 34531-34532.

¹⁴ STSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª, 561/2005 de 8 de julio de 2005, Rec. 1722/2004.

¹⁵ STS (Sala III), Sección 2.ª, de 9 de abril de 2002, Rec. 2133/2001.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

52.1 b) LGT como medio de comprobación del valor del inmueble, puede válidamente determinarse tomando como referencia el valor catastral del citado inmueble y aplicando un coeficiente corrector en base a los estudios de mercado efectuados por la administración- resultaría impropia y ajena a una pretensión jurisdiccional, ya que los medios de comprobación de valores reseñados en el art. 52 LGT garantizan no sólo la eficacia y veracidad de los mismos sino también los derechos de los contribuyentes potencialmente afectados por su resultado”.

Como respuesta a los pronunciamientos contrarios de la jurisprudencia, la redacción del artículo 57.1 LGT sufrió diversas modificaciones con la finalidad de hacer valer el criterio de la Administración en cualquier supuesto. En este sentido, la Ley 36/2006, de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal añadió un nuevo párrafo al art. 57.1.b) LGT, redacción que se mantiene vigente a día de hoy, precisando que la estimación por referencia *podrá consistir en la aplicación del método de los coeficientes multiplicadores* al valor catastral, potenciando esta técnica administrativa que en la práctica venía a ser un medio instrumental del dictamen pericial, de tal modo que éste quedaba impregnado del automatismo y de la escasa información que caracterizan a aquél¹⁶.

Con la entrada en vigor de esta reforma, aunque la doctrina siguió criticando el método¹⁷ los Tribunales Superiores de Justicia acabaron avalándolo, inclinándose por estimar correcto tanto su fórmula como motivación¹⁸.

B) Sentencias del Tribunal Supremo de abril de 2017

No obstante, la cuestión distaba de ser pacífica, ya que los sujetos pasivos seguían recurriendo dichas valoraciones de la Administración, por lo que en 2017, el Tribunal Supremo presumiblemente iba a sentar línea jurisprudencial definitiva con dos sentencias de 6 de abril de 2017¹⁹ de la Sección 2.^a de la Sala Tercera que declararon válido el método de

¹⁶ VARONA ALABERN, Juan Enrique. “El valor comprobado por la Administración tributaria: crisis e incidencia en otros impuestos distintos”. *Revista Quincena Fiscal*. Marzo de 2021, n.º 6.

¹⁷ MOCHÓN LÓPEZ, Luis., “El valor real de los inmuebles como valor de referencia tributario y su comprobación mediante la referencia al valor catastral como medio de lucha contra el fraude”, *Revista Quincena Fiscal*, 2008, n.º 22; CORDERO GARCÍA, José Antonio., “Notas al desarrollo reglamentario de la Ley 36/2006, de medidas de prevención del fraude fiscal”. *Revista Quincena Fiscal*, 2009, n.º 17.

¹⁸ La STSJ Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, 333/2009 de 30 de abril de 2009, Rec. 65/2008 dice: “*estimamos que la comprobación de valores está suficientemente motivada al identificar el bien transmitido, su valor catastral y el coeficiente corrector que resulta aplicable, pudiendo la contribuyente ejercitar plenamente sus derechos de defensa frente a dicha motivación*”. La STSJ de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, 593/2009 de 2 de noviembre de 2009, considera también motivada la resolución de la Administración con los mismos argumentos.

¹⁹ SSTS (Sala III), Sección 2.^a, 639/2017 y 640/2017, de 6 de abril de 2017, Rec. 888/2016 y 1183/2016.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

coeficientes, casando dos resoluciones del TSJ de la Comunidad Valenciana por las que se declaraba la nulidad de una Orden de la Consejería de Hacienda de esa Comunidad Autónoma en la que se establecían los coeficientes aplicables al ejercicio considerado, con el argumento de que el método de los coeficientes resultaba inaceptable porque la determinación del valor real exige una motivación de su comprobación.

La línea argumental del Alto Tribunal en aquel entonces era la siguiente²⁰:

1. El método adoptado por la Generalitat para determinarlo es una comprobación de valores objetiva, cuyo resultado es indiciario y presuntivo, como lo es el propio valor catastral, cuya actualización es posible que no se realice de acuerdo con las previsiones legales.
2. Pero esto no puede llevar a declarar inválido este medio de comprobación por el hecho de que no se haya modificado la normativa de los citados impuestos que ordena atender al valor real, ya que la utilización de dicho método por las CCAA fue sancionada por la Ley 36/2006.
3. La Administración tiene libertad para elegir el medio a emplear. Esta discrecionalidad, sin embargo, se encuentra limitada por la necesaria adecuación del medio al objeto de la comprobación. Y si el valor comprobado resultante de su aplicación es superior al declarado, el interesado puede promover contra él tasación pericial contradictoria o impugnar el acto de valoración y la liquidación en vía administrativa y judicial y en ella demostrar que el valor comprobado no se corresponde con el real, es decir, que estos índices gozan de una presunción de legalidad, pero esta presunción es *iuris tantum*, por lo que puede ser combatida mediante prueba en contrario.
4. La utilización del método de coeficientes exige que la Administración justifique adecuadamente su elección y razone el resultado de la comprobación de modo que permita al contribuyente conocer los datos relativos a la referencia catastral del inmueble, su valor catastral en el año del hecho imponible, el coeficiente aplicado y la normativa en que se basa la Administración Tributaria, al objeto de que pueda prestar su conformidad o rechazar la valoración.

Aunque con estas sentencias pareciera que la cuestión controvertida quedaba resuelta en favor de la Administración, un año después, y tras un cambio en la composición de la Sección

²⁰ PALAO TABOADA, Carlos. “Los métodos indiciarios de valoración tras las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2018”. *Revista Técnica Tributaria*. Marzo de 2019, n.º 124.

2.^a, se dictaron otras dos resoluciones, cuyo ponente fue Francisco José Navarro Sanchís²¹, que cambiaron por completo la doctrina del Tribunal Supremo.

C) Cambio de criterio en mayo de 2018

El 23 de mayo de 2018, la misma Sección, pero con diferente composición, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que refrendó el método de coeficientes apenas un año antes, dio un giro de 180° a su doctrina sentando que dicho método no es adecuado para valorar los bienes inmuebles a los efectos de los impuestos cuya base imponible la constituye legalmente su valor real²².

Como matiz importante que refleja la intención existente en dicha Sección de cambiar la línea jurisprudencial del Tribunal en diversas materias, resulta relevante mencionar, que se trata de la misma Sección que unos pocos meses más tarde, en octubre de 2018, dictó las sentencias²³ que anularon el artículo del reglamento del ITPAJD en virtud del cual el prestatario era el sujeto pasivo del IAJD en las escrituras de constitución de préstamos, doctrina que posteriormente, tras un sorprendente procedimiento, fue a su vez rectificada por el pleno de la Sala²⁴.

El magistrado ponente es Francisco José Navarro Sanchís, quien en estas sentencias trae la tesis ya expuesta en su voto particular a las sentencias de 6 de abril de 2017 aprobadas por la entonces mayoría de la Sección.

El asunto en cuestión versa sobre la compraventa de una vivienda en Seseña (Toledo) vendida por la inmobiliaria del Banco Santander que la había adquirido a la entidad promotora en ejecución de una garantía hipotecaria a un precio rebajado con respecto al de salida, dada la situación bajista del mercado inmobiliario tras el “pinchazo” de la burbuja inmobiliaria en 2008.

La parte compradora declaró el precio de compra como base imponible del ITP (TPO), pero la Administración tributaria corrigió dicha valoración mediante la aplicación del método de coeficientes sobre el valor catastral. Tras agotar la vía administrativa, se planteó recurso contencioso-administrativo que fue estimado por el TSJ de Castilla-La Mancha, y el asunto

²¹ Mismo magistrado de la Sección 2.^a de la Sala III del TS que redactó un voto particular discrepante con las sentencias de 6 de abril de 2017, al que se adhirió su compañero de sección José Díaz Delgado.

²² SSTS (Sala III), Sección 2.^a, 842/2018 y 843/2018 de 23 de mayo de 2018, Rec. 1880/2017 y 4202/2017.

²³ STS (Sala III), Sección 2.^a, 1505/2018 de 16 de octubre de 2018, Rec. 5350/2017.

²⁴ Comunicado del Pleno de la Sala Tercera de 6 de noviembre de 2018.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

derivó en el Tribunal Supremo tras el recurso de casación presentado por la Administración tributaria de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El Tribunal Supremo detalla en el primer Fundamento Jurídico las cuestiones a las que se pretende dar respuesta: (i) “*si para comprobar el valor declarado a efectos del ITP puede la Administración tributaria invertir la carga de la prueba, obligando al contribuyente a probar que el valor comprobado obtenido no se corresponde con el valor real*”, (ii) “*así como el alcance de la tasación pericial contradictoria [...] y si tal iniciativa es una facultad o una carga- como único medio posible de enervar la tasación administrativa*” (iii) “*y, finalmente, atendidas las peculiaridades del caso [...] si el precio satisfecho bajo tal coyuntura puede considerarse como precio medio de mercado*”.

El Tribunal, asimismo, aprovecha para delimitar el alcance de los medios de comprobación recogidos en el art. 57 LGT.

i. Concepto de valor real

En el FJ 3º el Tribunal señala que el valor real configura un concepto jurídico indeterminado de imprecisos perfiles, puesto que no se ampara en definición legal alguna y, permite, sea cual fuere el medio de comprobación o determinación que en cada caso se utilice, un cierto margen legítimo.

El valor real es aquél que pactarían dos sujetos independientes en un contexto de mercado libre y éste está condicionado, obviamente, por circunstancias de diversa significación como la severa y prolongada crisis económica padecida desde la segunda mitad de la década de los 2000, lo que significa que éste, lejos de ser inmutable, puede variar en función del carácter temporal, espacial u otros a que se refiera.

Se trata, por tanto, de valores que sólo pueden determinarse teniendo en cuenta las circunstancias singulares de la operación económica o manifestación de capacidad contributiva que se somete a tributación, así como apreciando las características propias del bien sometido a valoración, irreductibles al empleo de tablas, coeficientes o estimaciones globales. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha recordado que la expresión del valor real impone a la Administración la obligación de circunscribirse, dentro de una esfera de apreciación, a unos criterios de naturaleza técnica que no puede obviar, de manera que puede afirmarse que la Ley impide que aquélla adopte decisiones que puedan calificarse, desde la perspectiva analizada, como libres, antojadizas, en suma, arbitrarias. Es decir, el valor resultante de un método objetivo, necesariamente establecido en una norma jurídica no

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

es el valor real porque no tiene en cuenta específicamente las características singulares del inmueble²⁵.

Dicho todo ello, la sentencia resume lo anterior subrayando que el acto de determinación del valor real de los bienes inmuebles comprobados por la Administración ha de ser: (i) singularizado, (ii) motivado y (iii) fruto de un examen del inmueble, normalmente, mediante visita al lugar.

ii. *Validez de la tasación pericial contradictoria*

Estas sentencias del Supremo niegan eficacia a la tasación pericial contradictoria como medio de corrección de la valoración por medio de coeficientes. La Administración esgrime que ante la valoración indiciaria por el método de coeficientes el sujeto pasivo puede recurrir a la tasación pericial contradictoria prevista en el art. 57.2 LGT. La Sección 2.^a ataca esa afirmación con los siguientes argumentos:

1. Se trata de una vía opcional para el interesado, cuya existencia y ejercicio efectivo es indiferente para el enjuiciamiento de una norma que será legal o ilegal, acertada o no, con independencia de los medios que el ordenamiento ofrezca para reaccionar contra sus actos de aplicación.
2. En aras de la homogeneidad, la tasación pericial contradictoria sólo tiene sentido para refutar otra valoración pericial, ya que *“resulta incoherente que se haga descansar en una tasación pericial por experto independiente la solución a las discrepancias o inexactitudes del nuevo sistema de valoración presuntiva, pues el sentido de tal prueba dirimente es lógicamente el de confirmar o rebatir las previas conclusiones establecidas en una comprobación o valoración anterior, pero regida por una unidad de método con ésta, ya que lo que se valora es lo mismo y la fórmula técnica y el objetivo perseguido también serían comunes”*.

No obstante, con la tasación pericial contradictoria no se pretende simplemente validar o rechazar las conclusiones de la Administración, sino que con el empleo de técnicas de tasación de inmuebles se puede conseguir una valoración aproximada que module, en su caso, el valor comprobado de la Administración.

²⁵ PALAO TABOADA, Carlos. “Los métodos indiciarios de valoración tras las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2018”. *Revista Técnica Tributaria*. Marzo de 2019, n.º 124.

**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

iii. *Método de coeficientes*

Las sentencias declaran inválido el uso del método de coeficientes por parte de la Administración como determinación del valor real del inmueble, con fundamento en el art. 57.1.b) LGT, interpretando que *“pese a la dicción legal, no se ejercita realmente la facultad de comprobar los valores cuando se desconfía del valor declarado por el contribuyente -acertado o no, veraz o falso, pero referido desde luego a un bien singular y concreto- y en su lugar se sustituye dicho valor por otro de superior cuantía, basado en fórmulas abstractas hasta lo cabalístico, sistema que se impone a fortiori como expresión buscada de la norma como único valor real, sin otra motivación del valor económico que el reflejo numérico correspondiente, simplemente desglosado por municipios”*.

Aquí el Tribunal, dado que no tiene potestad para anular ese precepto de la Ley y con el fin de no plantear cuestión de constitucionalidad, realiza una curiosa interpretación del precepto, al considerar que las Administraciones en realidad no están realizando ninguna comprobación del valor del bien en concreto, ya que, a su juicio, una comprobación requiere *“un sistema individual, ad casum, por parte de funcionario experto y neutral, que fuera singular, motivada y basada en la observación directa de los bienes”*, *“Así, la dicción legal del artículo 57.1.b) LGT, que habla de estimación por referencia a los valores, no de aplicación de valores, 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”*. A lo que se añade, *“el hecho de que los coeficientes figuren en anexos de disposiciones reglamentarias, distribuidos con carácter único por poblaciones, no les confiere un plus de autenticidad o una mayor presunción de veracidad que pueda ser inmune a las demás presunciones -menos aún ante el juez- [...] Lo contrario sería transformar un mero mecanismo de orden técnico en que anclar la eficacia de la actividad administrativa en una presunción iuris et de iure que incorporaría una auténtica diabolica probatio a quien pretendiera refutarlos en el proceso”*.

Dicho todo lo cual, el Tribunal concluye en su FJ 3, por un lado, que el método de comprobación del artículo 57.1.b) no es adecuado para valorar los bienes inmuebles a los efectos de los impuestos cuya base imponible lo constituye legalmente su valor real y que la Administración tributaria no puede invertir la carga de la prueba, obligando al interesado a probar que el valor comprobado obtenido no se corresponde con el valor real.

**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

iv. *Voto particular*

A estas resoluciones le acompañan un voto particular del difunto magistrado Nicolás Maurandi Guillén defendiendo el método de coeficientes de la siguiente forma:

1. Las operaciones de transmisión de inmuebles tienen carácter masivo en las grandes ciudades, lo cual “*plantea dificultades en la gestión administrativa y, por esta razón, el método de coeficientes, puede ser un instrumento para dar virtualidad al mandato constitucional de eficacia administrativa (art. 103 CE)*”. Además, este medio permite dar satisfacción al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues ofrece a los interesados un conocimiento anticipado de las consecuencias tributarias de sus actos económicos.
2. La totalidad o gran parte de los elementos de esos inmuebles presentan “*unas notas comunes, lo que hace que tales elementos sean susceptibles de una valoración común*”. Estas notas comunes ya han sido ponderadas en la valoración catastral, “*por lo que no puede considerarse anómalo o irregular que se parta de esa valoración y, en función del concreto contexto económico en el que se desenvuelve la vida del municipio, se establezca un coeficiente que corrija el directo resultado de la valoración catastral*”. Un coeficiente, ha de añadirse, que habrá de ser debidamente justificado por la Administración en la decisión que lo establezca.
3. Tales notas no son incompatibles con que determinados inmuebles presenten singularidades que deprecien ese valor común inicial (por ejemplo: su estado de deterioro, su ubicación en una zona especialmente ruidosa; su proximidad a establecimientos que desarrollen actividades peligrosas, etc.). Con lo cual el problema se desplaza a que, con anterioridad a que sea dictado el acto final de la comprobación de valores que realice la estimación mediante la aplicación de coeficientes a valores fiscales, se ofrezca al interesado la posibilidad de hacer valer esas singularidades que acaban de ser mencionadas, posibilidad prevista por el art. 134 LGT.

v. *Continuación de la línea jurisprudencial*

Esta línea jurisprudencial comenzada en mayo de 2018 ha sido ratificada en recientes sentencias de la misma sección²⁶ en las que, eso sí, matizan el requisito relativo a la inspección ocular del inmueble, condición que, *a priori*, de la lectura de las sentencias de

²⁶ STS (Sala III), Sección 2.ª, 39/2021 de 21 de enero de 2021, Rec. 5352/2019.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

2018 parecía imprescindible para conducir un expediente de comprobación de valores de acuerdo con el ordenamiento jurídico. En este respecto, el Tribunal apunta que:

- Ha de razonarse individualmente y caso por caso, con justificación racional y suficiente, por qué resulta innecesaria, de no llevarse a cabo, la obligada visita personal al inmueble.
- La mera utilización de valores de venta de inmuebles semejantes, por comparación o análisis, requiere una exacta identificación de las muestras obtenidas y una aportación certificada de los documentos públicos en los que tales valores se encuentran reflejados.

D) Comentario al respecto de la jurisprudencia actual

Como hemos podido ver, la línea jurisprudencial actual, con base en el respeto al principio de capacidad económica, se muestra totalmente contraria al método de coeficientes, puesto que no garantiza un análisis singular, motivado y basado en la observación directa del bien, siendo criterio invalidante de la legalidad del sistema la posibilidad de que el contribuyente recurra a tasación pericial contradictoria que confirma o corrija el valor comprobado por la Administración.

No obstante, no podemos olvidar que la redacción dada por el legislador al art. 57.1.b) LGT es bastante elocuente al permitir que el *“El valor de las rentas, productos, bienes y demás elementos determinantes de la obligación tributaria pueda ser comprobado por la Administración mediante estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal, que puede consistir en la aplicación de los coeficientes multiplicadores que se determinen y publiquen por la Administración tributaria competente”*.

Pues bien, para fundamentar una conclusión que en la práctica pretende dejar ineficaz el método de coeficientes, pero cuya inconstitucionalidad el Tribunal Supremo no es competente para declarar, la Sección 2.^a interpreta que el artículo 57.1.b) LGT, habla de estimación de valores, *“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”*.

Cuanto menos nos parece discutible dicha interpretación. En este sentido, podemos entrever que el fundamento primero de sus sentencias de 23 de mayo de 2018 descansa en el principio

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

de capacidad económica consagrado en el art. 31.1 CE, por lo que, en aras del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la Sección 2.^a debería haber planteado cuestión de inconstitucionalidad ante el TC, para que éste emitiera un pronunciamiento concluyente sobre el art. 57.1.b) LGT, expulsándolo del ordenamiento jurídico si se aceptaran las tesis de dicha Sección.

Por otra parte, dichas sentencias no dejan claro definitivamente cómo se llega al valor de mercado y cuáles son sus características ontológicas. Es cierto que se asume la definición del art. 23.2 TRLCI²⁷, coherente además con las definiciones contenidas en la normativa contable donde el valor de mercado o valor razonable son conceptos fundamentales, pero no se precisan sus caracteres esenciales. A tal efecto, ¿por qué una visita al inmueble es imprescindible en todos los casos para realizar una valoración aproximada del mismo? El valor de mercado, por naturaleza, *ex ante*, no es absoluto, sino probable y como tal para su estimación se emplean técnicas estadísticas (la conocida campana de Gauss) que establecen un intervalo, una franja de valores. Es, por tanto, *ex post*, cuando éste se determinaría al cerrarse la transacción.

De todos modos, independientemente de la línea argumentativa seguida por el Tribunal Supremo, es cierto que la normativa presentaba carencias materiales, ya que los valores catastrales sobre los que se aplicaban los coeficientes multiplicadores han quedado en muchos casos desactualizados dada la falta de renovación de las ponencias de valores, por lo que no reflejaban la capacidad económica del contribuyente, y, por otra parte, la normativa no preveía que el sujeto pasivo pudiera justificar de inicio el valor declarado mediante, por ejemplo, informe de valoración de experto independiente homologado por el Banco de España²⁸, lo cual a nuestro juicio podría servir como prueba del valor real del bien.

Por todo ello, como respuesta a la controversia existente y con el fin de minimizar la litigiosidad de las comprobaciones de valor en los tributos cedidos, el legislador mueve ficha en 2018 vía modificación del TRLCI para introducir el denominado “Valor de referencia”.

²⁷ Precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas.

²⁸ Encontrarse homologado por el Banco de España supone un plus de garantía con respecto a un API ordinario.

El valor de referencia: concepto y determinación

1. Introducción en 2018 y cambio en 2021

Como respuesta al rechazo de la jurisprudencia, principalmente del Tribunal Supremo, al actual sistema de comprobación de los valores de los bienes inmuebles declarados a efectos tributarios, el legislador vía Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio) introdujo la disposición final tercera en el TRLCI, creando el valor de referencia de mercado, como un valor complementario al valor catastral, dadas las carencias de éste último para su eficaz utilización como base imponible de los impuestos patrimoniales (ISD, ITPAJD) o como medio de comprobación de los valores declarados por los contribuyentes en Territorio Común²⁹.

En su redacción original, la Disposición Final 3.^a TRLCI disponía:

“En la forma en la que reglamentariamente se determine, la Dirección General del Catastro estimará de forma objetiva, para cada bien inmueble y a partir de los datos obrantes en el Catastro, su valor de referencia de mercado, entendiendo por tal el resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las transacciones inmobiliarias efectuadas, contrastados con las restantes fuentes de información de que disponga.

A estos efectos, elaborará un mapa de valores que contendrá la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos de valoración, a los que asignará módulos de valor de los productos inmobiliarios representativos en dichos ámbitos, y que se publicará con periodicidad mínima anual, previa resolución, en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro.”

Dicho precepto no aclaraba el concepto como tal sino que más bien especifica sus modos de obtención, a partir de “los datos catastrales y de los análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos, contrastados con otras fuentes de información disponibles”. No obstante, tal disposición alude más a las fuentes de información y el método para obtener su valor que a una acotación de dicho concepto. Para conseguirla habría que relacionarla con el art. 23.2 TRLCI, que define el valor de mercado, como el precio más probable por el cual

²⁹ Esta normativa no resulta aplicable en los territorios forales de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas, por lo que denominándose “Valor de referencia de mercado”, ello significaría que se trata del valor de mercado que la Administración tributaria ha determinado para cada bien inmueble en función de un estudio de mercado elaborado a partir de transacciones reales y de los datos catastrales de los que dispone³⁰.

Este precepto requería de un mayor desarrollo legislativo, puesto que únicamente se indicaba que la Dirección General de Catastro debía determinar el valor de referencia de mercado sin señalar cuál sería su aplicación concreta.

Es en la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal³¹ donde se desarrolla legislativamente tanto el concepto como la aplicación del valor de referencia. Con esta ley tanto en el ISD como en el ITPAJD, y muy controvertidamente³² en el IP, se modifica la base imponible del impuesto en lo que se refiere a bienes inmuebles, sustituyendo el “valor real” por el “valor de referencia” a partir del 1 de enero de 2022. La determinación del valor real ha sido fuente de buena parte de los litigios relacionados con estos impuestos por su concreción. A este respecto, como ya se ha señalado, el Tribunal Supremo ha manifestado que no existe un valor real, entendido éste como un carácter o predicado ontológico de las cosas, y ha establecido como doctrina jurisprudencial que, cuando exista un mercado de los bienes de que se trate, el valor real coincide con el valor de mercado, por lo que en aras de la seguridad jurídica y de la eficiencia administrativa, en el caso de bienes inmuebles, se establece que la base imponible de dichos impuestos sea un valor objetivo, el valor de referencia, determinado en la Disposición Final 3.^a TRLCI³³, el cual no sería susceptible de un expediente de comprobación de valores.

³⁰ PUYAL SANZ, Pablo. “El Catastro como instrumento de lucha contra el fraude inmobiliario: el valor de referencia de mercado”. *Revista Crónica Tributaria*, 2009, n.º 169.

³¹ ESPAÑA. Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de julio de 2021, n.º 164, pp. 82584-82676.

³² PATON GARCÍA, Gemma. “Causas y posibles efectos de la dualidad en la valoración de inmuebles: ¿es el valor de referencia la solución?”. *Revista española de Derecho Financiero*, 2021, n.º 190. DEL BLANCO GARCÍA, Álvaro. “Hacia un nuevo valor fiscal inmobiliario de referencia”. *Revista Quincena Fiscal*, 2019, n.º 9.

³³ Exposición de Motivos de la Ley antedicha.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

Se trata de una extensa ley que modifica la normativa reguladora de diversas áreas tributarias, aunque en lo que respecta al objeto del presente trabajo se modifican las siguientes leyes:

- Art. 9 de la Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Art. 6 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Disposición Final 3.^a del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

El cambio que ha supuesto la introducción de la figura del valor de referencia tanto en el caso del ISD como del ITPAJD es muy similar. En particular, las modificaciones serían las siguientes:

1. Sustitución del concepto de “valor real” por “valor”, y equiparación del “valor” al “valor de mercado” siguiendo la actual línea jurisprudencial.
2. En general se define, en ambas leyes, la noción de valor de mercado, de la misma forma que lo hace el art. 23.2 TRLCI, como el “precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas”, matizándolo en el supuesto de bienes inmuebles, en cuyo caso, su valor será el valor de referencia previsto en la normativa reguladora del catastro inmobiliario, a la fecha de devengo del impuesto.
3. El valor de referencia opera como un valor mínimo declarable, puesto que la nueva normativa dispone que la base imponible equivaldrá a la mayor de las siguientes magnitudes: valor de referencia y valor declarado en el ISD, y valor de referencia, valor declarado y precio en el ITPAJD.
4. En caso de ausencia de valor de referencia, se sustituye por el valor de mercado, lo cual no supone mejora respecto a la anterior regulación, siendo por tanto interés de la Administración disponer del mayor número de referencias catastrales valoradas con la nueva magnitud para evitar los inconvenientes que arrastraba la normativa sustituida.
5. El valor de referencia determinado anualmente sólo es impugnabile a través de la liquidación que emita la Administración tributaria o con ocasión de la solicitud de rectificación de la autoliquidación, en cuyo caso, la Administración tributaria resolverá previo informe preceptivo y vinculante de la Dirección General del Catastro, que ratifique o corrija el citado valor.

No es, sin embargo, en estas leyes donde se define y se regula el concepto de valor de referencia, debiendo acudir, por tanto, a la Disposición Final 3.^a de la Ley del Catastro Inmobiliario.

2. Modificaciones en la Ley de Catastro Inmobiliario

La Ley 11/2021, altera la redacción dada por la Ley 6/2018³⁴ a Disposición Final Tercera del TRLCI modificando su descripción y desarrollando el proceso para su determinación.

En tal sentido, los dos primeros párrafos de la disposición quedan matizados, en particular, en lo que respecta a la definición de valor de referencia de mercado que hacía la ley de PGE de 2018, a saber, valor “*resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las transacciones inmobiliarias efectuadas, contrastados con las restantes fuentes de información de que disponga*”, tal y como se puede observar en la siguiente tabla comparativa:

D.F. 3ª TRLCI. Redacción 2018	D.F. 3ª TRLCI. Redacción 2021
En la forma en la que reglamentariamente se determine, la Dirección General del Catastro estimará de forma objetiva, para cada bien inmueble y a partir de los datos obrantes en el Catastro, su valor de referencia de mercado, entendiéndose por tal el resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las transacciones inmobiliarias efectuadas, contrastados con las restantes fuentes de información de que disponga.	La Dirección General del Catastro determinará de forma objetiva y con el límite del valor de mercado, a partir de los datos obrantes en el Catastro, el valor de referencia, resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas.
A estos efectos, elaborará un mapa de valores que contendrá la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos de valoración, a los que asignará módulos de valor de los productos inmobiliarios representativos en dichos ámbitos, y que se publicará con periodicidad mínima anual, previa resolución, en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro.	A este efecto, incluirá las conclusiones del análisis de los citados precios en un informe anual del mercado inmobiliario, y en un mapa de valores que contendrá la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos de valoración, a los que asignará módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos. El citado mapa se publicará en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro.

Con esta reforma legislativa, la delimitación del valor de referencia cambia con respecto a la redacción originaria del 2018, disponiéndose que el valor de referencia será determinado por la Dirección General de Catastro de forma objetiva y con el límite del valor de mercado, a partir de los datos obrantes en el Catastro, resultantes del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas. Se eliminan las

³⁴ ESPAÑA. Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. *Boletín Oficial del Estado*, 4 de julio de 2018, n.º 161, pp. 66621-67354.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

alusiones a la eventual regulación reglamentaria, al concepto genérico de transacciones y a la necesidad de contrastar con las restantes fuentes de información de que la DGC disponga. Por otro lado, no sólo se incorpora la necesidad de emitir un informe anual, sino que también se retira del texto la obligatoriedad de que el mapa de valores se publique con la citada periodicidad, y, adicionalmente, se regulan con mayor detalle las fases que componen el procedimiento de determinación del valor de referencia.

En primer lugar, partiendo de los informes anuales del mercado inmobiliario que prepara la DGC, que incluyen los precios de todas las compraventas de inmuebles efectivamente realizadas ante notario o inscritas en el Registro de la Propiedad, se elabora un mapa de valores que contendrá la delimitación de “ámbitos territoriales homogéneos de valoración”.

A continuación, a cada ámbito territorial homogéneo se le asignarán módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos, que se corresponderían con los precios medios de las compraventas. Los módulos de valor medio aplicables en cada caso se publicarán anualmente, en forma de mapas de valores, en la Sede Electrónica del Catastro donde será posible consultar los importes de los módulos, las características de los productos inmobiliarios representativos, y la delimitación de los ámbitos territoriales. A este respecto, el 14 de octubre de 2021 se publicaron los informes del mercado inmobiliario para bienes urbanos y rústicos que han servido de base para el cálculo del valor de referencia del 2022.

Posteriormente, se procede a individualizar los valores a cada inmueble por medio de coeficientes y reglas de cálculo detalladas, en la forma que reglamentariamente se determine, en resoluciones anuales de la DGC, que, previo trámite de audiencia colectiva, deberán ser publicadas en la Sede Electrónica antes del 30 de octubre del año anterior a aquel en que deba surtir efecto. En consecuencia, se publicará un edicto en el BOE en el que se anunciará la apertura del mencionado trámite por un periodo de diez días, durante el cual los interesados podrán presentar las alegaciones y pruebas que estimen convenientes.

La citada resolución será recurrible en vía económico-administrativa, o potestativamente mediante recurso de reposición, por los interesados y en el plazo de un mes desde su publicación, sin que la interposición de la reclamación suspenda su ejecución.

En este contexto, el 11 de noviembre de 2021 se publicó la Resolución de 10 de noviembre de 2021, de la Dirección General del Catastro, sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos y rústicos del ejercicio 2022, tras un trámite de audiencia pública de quince días hábiles (diez en un principio, pero

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

que fue ampliado en cinco días³⁵). En defecto de disposición reglamentaria al respecto, resulta aplicable la disposición transitoria novena del TRLCI, que regula, de forma separada para bienes inmuebles urbanos y bienes inmuebles rústicos sin construcción, la forma de determinación del valor de referencia de cada inmueble y el contenido de las correspondientes resoluciones de la Dirección General del Catastro.

Con esta resolución, de manera objetiva, se determinaría el valor de mercado que debería tener cada bien inmueble. Ahora bien, el valor de referencia es un valor similar al de mercado, pero nunca superior a éste por lo que la D.F. 3.^a recoge que con el fin de que el valor de referencia de los inmuebles no supere el valor de mercado se fijará mediante Orden Ministerial un factor de minoración al mercado. A tal efecto, la Orden HFP/1104/2021³⁶ ha especificado dicho coeficiente tanto para los bienes urbanos como para los rústicos en el 0,9. Es decir, que el valor de referencia será el producto de multiplicar el valor de mercado calculado por la DGC por el factor de minoración.

Por último, para garantizar su publicidad, en los 20 primeros días del mes de diciembre, la Dirección General del Catastro publicará en el Boletín Oficial del Estado anuncio informativo para general conocimiento de los valores de referencia de cada inmueble, que podrán ser consultados de forma permanente a través de la Sede Electrónica del Catastro.

A) Determinación del valor de referencia en bienes urbanos³⁷

El 9 de septiembre de 2021 se dicta la circular 04.01/2021, de la DGC, sobre el valor de referencia de los bienes inmuebles derogatoria, ente otras, de las circulares 05.04/2018/P y 08.04/2019 sobre los informes anuales de los mercados inmobiliarios urbanos y rústicos.

La finalidad de esta circular es concretar las actuaciones necesarias para determinar anualmente los valores de referencia, y en particular fijar (i) las condiciones de realización del análisis de los precios de los inmuebles consignados en las escrituras públicas de compraventa con ocasión de su transmisión efectiva y (ii) los criterios de asignación de los módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos en cada uno de los

³⁵ Anuncio de la Dirección General del Catastro por el que se amplía el plazo del trámite de audiencia colectiva previo a la aprobación de la Resolución del Director General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2022. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de octubre de 2021, n.º 255, p. 59808.

³⁶ ESPAÑA. Orden HFP/1104/2021, de 7 de octubre, por la que se aprueba el factor de minoración aplicable para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de octubre de 2021, n.º 246, pp. 124987-124988.

³⁷ Dado el bajo valor económico de los inmuebles rústicos, prescindiremos de recoger el proceso que sigue la DGC para determinar su valor de referencia.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

ámbitos territoriales homogéneos que se definan, en correspondencia con los precios medios de las compraventas analizadas, permitiendo, a su vez, adelantar la estructura, contenido y alcance de las resoluciones de la DGC por las que se aprueben los elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble, de manera que se puedan llevar a cabo las actuaciones necesarias para completar sus previsiones.

Aunque no se expone explícitamente en la circular, resulta innegable que dado que se trata de analizar la población global de transacciones inmobiliarias, y no de una pequeña muestra, deviene imprescindible emplear técnicas de tratamiento masivo de datos (*Big Data*), lo cual es coherente con la actual tendencia que está siguiendo la Administración tributaria de acaparar un mayor número de indicadores económicos en aras de un mayor y mejor control del cumplimiento de las obligaciones fiscales³⁸.

i. Análisis de los precios de las compraventas y asignación de los módulos de valor medio

Se tomarían los precios, expresados en euros y en euros/m² construido, de la totalidad de las compraventas inmobiliarias que se efectúen en escritura pública y en su caso sean inscritas en el Registro de la Propiedad, excluyéndose las compraventas de inmuebles rústicos con construcción y las compraventas de bienes inmuebles de características especiales.

Estos precios se analizarían en conjunto con los datos del bien en cuestión a los que el Catastro tiene acceso como: (i) Tipología constructiva: residencial, industrial, comercial, etc.; (ii) Superficie construida; (iii) Antigüedad; (iv) Estado de conservación; (v) Calidad constructiva.

A partir del análisis anterior, se delimitarían los ámbitos territoriales homogéneos para la valoración de referencia lo que entraña que, en condiciones normales del mercado de compraventa de inmuebles de un determinado uso, las diferencias de precio entre productos inmobiliarios equivalentes dentro de un ámbito territorial homogéneo se deberán, principalmente, a las diferencias entre sus características constructivas.

³⁸ Ejemplo de ello fue la implantación obligatoria en 2017 para los grandes contribuyentes y para todos los sujetos pasivos de IVA inscritos en el REDEME del Suministro Inmediato de Información (SII). Es previsible que la AEAT siga abundando en la misma línea, a la vista de su plan estratégico 2020-2023: “*En los próximos años la Agencia Tributaria aprovechará el potencial que ofrece la tecnología para culminar el proceso de automatización en la tramitación de procedimientos iniciado hace años. De esta forma se liberarán recursos humanos para las actividades de mayor valor añadido, se garantizará un tratamiento uniforme a los contribuyentes, se podrá facilitar el cumplimiento de sus obligaciones y contribuir a erradicar el fraude fiscal. Para ello serán claves tecnologías como el tratamiento del lenguaje natural, el tratamiento avanzado de datos y la inteligencia artificial*”.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

Al objeto de efectuar la zonificación se tendrán en cuenta, entre otros, las circunstancias socioeconómicas, la dinámica inmobiliaria, y las características constructivas predominantes, y, una vez definidos los ámbitos, se determinaría el producto inmobiliario representativo cuyas características de superficie y constructivas sean las típicas por cada uso. Hallado el producto inmobiliario representativo y la zona, en coherencia con el análisis de precios anterior, se calcularía el módulo de valor medio del producto inmobiliario representativo.

Con todos estos datos se elaborarían los informes anuales del mercado inmobiliario y los mapas de valores que recogen las conclusiones del análisis. Estos informes abarcarían un ámbito temporal de dos años naturales completos conteniendo como mínimo:

- Los mapas de valores que, para cada uso, contengan la zonificación en ámbitos territoriales homogéneos de valoración, los módulos de valor medio asignados a los productos inmobiliarios representativos y las características de los mismos.
- La relación de las compraventas objeto de análisis, con indicación de las características físicas de los inmuebles objeto de las mismas, las fechas y precios de transmisión comunicados por los fedatarios públicos, los municipios en los que se geolocalizan y, en su caso, las casuísticas que se hayan identificado.

No obstante, para poder determinar el valor de referencia, todavía resulta necesario individualizar los valores medios del producto representativo a cada referencia catastral, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Reglamento que desarrolle la D.F. 3.^a TRLCI³⁹.

Al no haberse dictado éste aún, debemos remitirnos a la disposición transitoria novena TRLCI, que permite emplear las normas técnicas de valoración catastral⁴⁰ para la determinación del valor de referencia.

ii. Determinación del valor de referencia

Siguiendo el esquema de la normativa de valoración catastral, la individualización consta de dos fases. En la primera, se determinan los valores de suelo aplicables deduciendo del módulo de valor medio los costes de reposición de la edificación del producto inmobiliario representativo. En la segunda fase, definidos los valores de repercusión del suelo y de la

³⁹ El 13 de enero de 2022 se cerró el plazo de aportaciones a la consulta pública sobre el proyecto de Real Decreto que desarrollará la D.F.3.^a TRLCI, por lo que previsiblemente su elaboración y publicación concluirá en 2022.

⁴⁰ ESPAÑA. Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de julio de 1993, n.º 174, pp.22356-22366.

**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

construcción, se procede a determinar el valor de referencia como resultado de la multiplicación de la suma del valor de suelo y valor de construcción por los costes indirectos y el beneficio promotor⁴¹ ajustado dicho producto por el factor de minoración determinado por Orden Ministerial, que en este caso es el 0,9.

Por tanto, el valor de referencia resulta de la siguiente fórmula:

$$V_{\text{REFERENCIA}} = (V_S + V_C) \times K \times F_M$$

Donde:

- V_S es el valor del suelo en euros, según las disposiciones cuarta, quinta, sexta y novena de la Resolución de 10 de noviembre de 2021, de la Dirección General del Catastro.
- V_C es el valor de la construcción en euros, según las disposiciones séptima, octava y novena de la Resolución anterior.
- K es un coeficiente definido en la disposición décima de la Resolución anterior que recoge los gastos y beneficios de la promoción inmobiliaria.
- F_M es el factor de minoración determinado por orden ministerial, que actualmente es de 0,9⁴².

Esta fórmula, que es la que sigue la DGC para la determinación del valor de referencia no es otra que la fórmula de cálculo del valor residual por el procedimiento estático, determinado por el art. 42 de la Orden ECO/805/2003, de valoración de bienes inmuebles⁴³ y el art. 22 del Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo⁴⁴, es decir, que la DGC estaría aplicando la normativa que las sociedades tasadoras deben emplear en la valoración de activos inmobiliarios a requerimiento de las personas interesadas en hallar su valor de mercado.

⁴¹ Norma 16 del RD 1020/1993 antedicho.

⁴² Orden HFP/1104/2021 antedicha.

⁴³ ESPAÑA. Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de abril de 2003, n.º 85, pp. 13678-13707.

⁴⁴ ESPAÑA. Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de noviembre de 2011, n.º 270, pp. 116626-116651.

3. *Notas características y aplicaciones*

Una vez expuestos los preceptos reguladores del valor de referencia podemos extraer sus notas características:

- El valor de referencia opera como un valor administrativo mínimo, sin perjuicio, por tanto, de que el sujeto pasivo declare una cifra superior⁴⁵.
- Es un valor objetivo que se obtiene empleando técnicas similares a las utilizadas por una entidad tasadora inmobiliaria como son: (i) análisis del entorno, (ii) recopilación de testigos de mercado, (iii) homogeneización de los testigos, (iv) cálculo de los costes de construcción y (v) aplicación del beneficio y gastos generales del promotor.
- Es un valor que no tiene en cuenta otros factores singulares, los derechos o cargas que recaen sobre los mismos (hipotecas, arrendamientos, cesiones, etc.), o las circunstancias personales de sus titulares.
- Es un valor que se actualiza anualmente.
- Es un valor público, y para su eficacia, debe estar publicado antes del momento en que se produzca el devengo de los impuestos correspondientes.
- El citado valor de referencia solamente podrá impugnarse con ocasión de la liquidación o con ocasión de una solicitud de rectificación de la autoliquidación.
- A nuestro juicio, no queda clara su naturaleza como presunción *iuris tantum* o *iuris et de iure*, ya que el valor de referencia queda establecido como base imponible y el procedimiento establecido para su impugnación puede interpretarse que sirve únicamente para comprobar que el valor de referencia está correctamente calculado de acuerdo con sus reglas de determinación y los datos obrantes en Catastro, lo que nos puede hacer concluir que fuera de esos supuestos se trata de una presunción irrefutable. Ahora bien, en los casos en los que el valor del bien transmitido fuera inferior al valor de referencia, debido a circunstancias excepcionales de mercado, contribuir en función de un valor administrativo superior al real contravendría el principio constitucional de capacidad económica. De todos modos, el procedimiento no está claro y habría que estar atentos a la operativa de la Administración con casos singulares a partir del 1 de enero de 2022, fecha en la que ha entrado en vigor del valor de referencia.

⁴⁵ Esto puede resultar interesante, en el ámbito del ISD, en aquellas CCAA donde el impuesto se encuentre prácticamente exento, dado que en la siguiente transmisión el valor de adquisición será el declarado a efectos del ISD, por lo que habría un incentivo de sobrevalorar el bien adquirido en la declaración tributaria.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

En lo concerniente a sus aplicaciones, podemos afirmar que éstas exceden, a nuestro juicio, las finalidades contempladas en la exposición de motivos de la Ley. Aunque su nacimiento viene provocado por la necesidad de cubrir las carencias que tenía, por un lado, el uso del concepto jurídico indeterminado de valor real en el caso de transmisiones de bienes inmuebles sujetas a ITPAJD e ISD, y por otro, el empleo del método de coeficientes *ex art. 57.1.b) LGT*, la confección de una base de datos con la valoración de millones de bienes inmuebles a partir de transacciones reales, y su publicación en los informes de análisis de mercado inmobiliario, tiene múltiples funcionalidades no sólo para la Administración, sino para el resto de operadores económicos.

A este respecto, también puede utilizarse para el desarrollo de las competencias públicas que demanden una evaluación económica real y actualizada de los inmuebles, tanto de ordenación como de gestión del territorio, así como para otras funciones de orden social y económico, como la gestión de las subvenciones⁴⁶.

En la derogada circular de la DGC 05.04/2018/P⁴⁷ ya se señalaban cuáles eran los objetivos perseguidos con sus actuaciones:

- Disponer de una referencia orientativa del valor de mercado para la gestión de todos los tributos en los que se requiera la valoración de inmuebles, fortaleciendo la seguridad jurídica en la gestión de tributos inmobiliarios, tanto para la Administración como para el contribuyente.
- Reducir los costes en la determinación de valores para el conjunto de Administraciones Públicas.
- Disponer de un valor de contraste a los efectos de su consideración en las transacciones inmobiliarias que contribuya a evitar operaciones fraudulentas.

Los informes del mercado inmobiliario sirven, por tanto, a todos los operadores económicos para estar al corriente de las fluctuaciones en los valores de los bienes inmuebles con las implicaciones que ello tiene: determinación de los precios de venta, uso como testigos de mercado por sociedades tasadoras, empleo en la contabilidad de las empresas (como indicio de deterioro contable de sus activos), utilidad como fuente de datos para las decisiones de política económica, etc. Y no sólo eso, a medida que los informes anuales se van actualizando (permitiendo hacer series temporales) dados los avances en el uso masivo de datos (*Big Data*,

⁴⁶ PUYAL SANZ, Pablo. “El Catastro como instrumento de lucha contra el fraude inmobiliario: el valor de referencia de mercado”. *Revista Crónica Tributaria*, 2009, n.º 169.

⁴⁷ Circular 05.04/2018/P, de la Dirección General del Catastro, de 14 de marzo de 2018, sobre informe anual del mercado inmobiliario urbano.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

inteligencia artificial, etc.) se pueden establecer diversas correlaciones entre variables, lo que abre una nueva fuente de datos que mejore la investigación económica.

Igualmente, no podemos obviar que gran parte de la riqueza de las familias y empresas se encuentra representada por la propiedad de bienes inmuebles, por lo que los informes del mercado inmobiliario, con la ingente cantidad de referencias que acumulan, sirven como base para la toma de decisiones de política económica, esto es, escapan al mero uso en el ámbito fiscal convirtiéndose en una valiosa herramienta para la ejecución de muy variadas políticas públicas⁴⁸.

Por último, volviendo al terreno tributario, este nuevo valor puede servir no solo a efectos del ISD e ITPAJD sino también como referencia para la valoración de bienes inmuebles a efectos de otros tributos, aún más relevantes en términos recaudatorios, como el IS, IRPF, el IBI o el IVA.

A tal efecto, la cuantificación del valor de los bienes inmuebles en nuestra normativa tributaria es variada, en razón a la diferente naturaleza de cada tributo, aunque debe aunar dos principios *a priori* contradictorios: el principio de unicidad y el principio de estanqueidad.

El principio de unicidad defiende que la valoración realizada a efectos de un impuesto extiende su eficacia al conjunto del ordenamiento tributario. Son antónimos entre sí, por lo que descrito el de unicidad, se puede definir el de estanqueidad como su contrario. Estos dos principios, en el fondo, encuentran su sentido en la contraposición del principio de seguridad jurídica (9.3 CE) y los principios tributarios contenidos en el art. 31 CE.

Ejemplos de los distintos valores pueden ser: el precio o importe de la contraprestación (en el IVA), valor catastral (IBI), precio o valor razonable, según el tipo de activo a efectos de contabilidad de acuerdo con el art. 38 CCom (para el IS), el valor normal de mercado (a efecto de transacciones entre vinculadas), etc.

En conclusión, si bien es cierto que cada tributo es diferente, se podría aprovechar la aparición del valor de referencia para ir unificando diversos valores de naturaleza semejante en aras de la seguridad jurídica.

⁴⁸ En este sentido, se puede mencionar que en el anteproyecto de Ley de Vivienda de 26 de octubre de 2021 se establece la posibilidad de declarar zonas de mercado residencial tensionado para cuya identificación se podrá utilizar los mapas de valores que el Catastro actualiza anualmente para la fijación del valor de referencia, posibilitando la realización de varias acciones, entre otras, la limitación en el incremento en las rentas o incentivos fiscales. Esto es un ejemplo de las múltiples funciones que el valor de referencia puede representar fuera del ámbito del derecho tributario.

Puntos conflictivos

Expuestas las características de la norma, a continuación vamos a centrarnos en los puntos que, a nuestro juicio, mayor fricción pueden crear: las posibilidades de impugnación del valor de referencia, la comparación con el método defendido por el Tribunal Supremo y su posible inconstitucionalidad a la luz de la reciente STC 182/2021, de 26 de octubre.

1. Impugnación del valor de referencia

De acuerdo con la nueva normativa del ISD e ITPAJD la impugnación del valor de referencia únicamente se admite cuando se recurra la liquidación realizada por la Administración tributaria o con ocasión de la solicitud de rectificación de la autoliquidación. Asimismo, los obligados tributarios pueden solicitar la rectificación de la autoliquidación cuando consideren que la determinación del valor de referencia haya perjudicado sus intereses legítimos. En caso de rectificación, así como de interposición de un recurso de reposición contra la liquidación practicada, mediante la impugnación en ambos casos del valor de referencia, la Administración tributaria ha de resolver previo informe preceptivo y vinculante de la Dirección General del Catastro, que ratifique o corrija el citado valor, a la vista de la documentación aportada.

Por consiguiente, a partir de ahora se invierte la carga probatoria, pues es el contribuyente quien deberá acreditar la inadecuación del valor de referencia al valor de mercado. Por ello, puede que la nueva regulación no salvaguarde las debidas garantías para contribuir de acuerdo con la realidad del mercado⁴⁹, si bien el Gobierno, en la MAIN de este proyecto de ley abría la puerta a bases imposables por debajo del valor de referencia si concurren “*circunstancias coyunturales, no propias de mercados libres, entre partes independientes, de inmuebles libres de carga*”.

Igualmente, puesto que el valor de referencia no es un valor comprobado⁵⁰, no parece que el contribuyente pueda recurrir a una tasación pericial contradictoria *ex art. 57.2 LGT*, y, por

⁴⁹ PATON GARCÍA, Gemma. “Causas y posibles efectos de la dualidad en la valoración de inmuebles: ¿es el valor de referencia la solución?”. *Revista española de Derecho Financiero*, 2021, n.º 190.

⁵⁰ La MAIN recoge literalmente “*Lo que se pretende con el nuevo sistema es que la base imponible de la transmisión o adquisición de bienes inmuebles sea un valor objetivo el valor de referencia no susceptible de comprobación. La base imponible en estos casos no va a ser ni el valor real ni el valor de mercado, sino el valor de referencia, el cual no es susceptible de la comprobación de valores. Cosa distinta es que se pueda impugnar dicho valor de referencia por defectos en el procedimiento de determinación de dicho valor, pero no*

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

tanto, debería costear un informe emitido por experto independiente (a modo de prueba pericial) como soporte de su reclamación, aunque, en todo caso, si bien puede resultar una carga para el contribuyente, no es menos cierto que para las transmisiones de inmuebles, en muchos casos gravados por estos impuestos, se suelen contratar tasaciones bien por exigencia de la entidad financiera que otorga el crédito hipotecario (para el caso de ITPAJD) bien para la valoración del caudal hereditario dentro del procedimiento de partición de una herencia (para el ISD).

De todas formas, la impugnación del valor establecido por el Catastro requerirá un recurso o reclamación por parte del contribuyente, con lo que deberá abonar la liquidación o garantizar su pago para poder recurrir o se seguirá el procedimiento ejecutivo frente a él, lo que supone un cambio muy relevante respecto al sistema actual, en el que el sujeto pasivo solamente tiene que recurrir en caso de comprobación administrativa, recayendo en la Administración la carga de la prueba de que el valor declarado no se corresponde con el valor real.

En este aspecto, el Consejo de Estado ha subrayado en su informe respecto al Anteproyecto de Ley (cuya redacción apenas ha variado en lo sustancial) que aunque el valor de referencia se calcule con arreglo a un procedimiento y pueda ser impugnado 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 desproporcionada⁵¹.

El Consejo de Estado propone, por consiguiente, mejorar la configuración del régimen de impugnación, precisando claramente los distintos mecanismos a través de los cuales puede combatirse el valor de referencia determinado por la Administración y las reglas procedimentales aplicables (si son las generales de la Ley 39/2015 o las contenidas en la Ley 58/2003).

No obstante, a pesar de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Estado, el legislador no ha modificado el régimen de impugnaciones lo que puede dar lugar a que éste sea uno de los asuntos que mayor litigiosidad genere, más si cabe tras la STC 182/2021.

será nunca una comprobación de valores, porque la base imponible se fija de forma objetiva por el valor de referencia”.

⁵¹ Dictamen del Consejo de Estado 279/2020, de 15 de julio.

2. Adaptación a la jurisprudencia del Tribunal Supremo

Como ya hemos dicho anteriormente, el Tribunal Supremo, desde sus sentencias de mayo de 2018 ha dejado por sentado que los objetivos de reducir la litigiosidad e incrementar la seguridad jurídica no son suficientes para amparar cualquier sistema de valoración y que es esencial una comprobación individual, singular, motivada y basada en la observación directa de los bienes.

El Consejo de Estado dudaba en su Dictamen que la nueva normativa resultara conforme con las exigencias del Alto Tribunal, ya que la determinación del “*valor de referencia se fija según los criterios establecidos en la norma y se impone por la Administración, al fijar anualmente dichos valores, no siendo evidente que en ella concurren las notas indicadas*”. En este sentido, “*los razonamientos que sobre este punto se contienen en la memoria resultan insuficientes, pues no reflejan el alcance real de los cambios propuestos ni justifican la adecuación del nuevo sistema de valoración a los criterios establecidos por el Tribunal Supremo, cuyo cumplimiento es igualmente necesario, aunque se haya eliminado la magnitud del ‘valor real’ como elemento definidor de la base imponible de estos impuestos*”.

Asimismo, parte de la Doctrina⁵² concluye que esta reforma se opone a la jurisprudencia iniciada con las sentencias de 23 de mayo de 2018, dejando a la Administración inmune a la doctrina jurisprudencial contemporánea, ya que *ope legis* la base imponible de los referidos impuestos se ha convertido en un valor determinado por métodos colectivos y masivos. Ciertamente, la nueva fórmula, aunque avanza en la singularización y motivación de la valoración, se queda corta en ambos casos no tanto porque no haya visita al inmueble, sino por la aplicación de los coeficientes que ajustan el valor medio de mercado en la zona. A nuestro parecer, el TS, propugna que la Administración motive su valoración de tal forma que el contribuyente pueda hacer un seguimiento para comprobar que ésta tiene lógica interna⁵³.

⁵² PALAO TABOADA, Carlos. “Los métodos indiciarios de valoración tras las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2018”. Revista Técnica Tributaria. Marzo de 2019, n.º 124.

HERNANDEZ GUIJARRO, Fernando en “La prueba y la motivación en la doctrina del Tribunal Supremo ante la reforma del ‘valor de referencia’”. *Quincena Fiscal*, 2021, n.º 9, dice “*Los razonados y ponderados pronunciamientos del Tribunal Supremo no pueden ser borrados de un plumazo con la previsión normativa en tramitación*”. Este autor, igualmente, propone que el valor de referencia sirva para establecer las transmisiones objeto de inspección, a modo de cribado, pero una vez seleccionadas las operaciones sospechosas se debería practicar un procedimiento de comprobación de valores en los términos establecidos por el Tribunal Supremo.

⁵³ El contribuyente medio no va a poder juzgar, por ejemplo, si el coeficiente por antigüedad o por la orientación del inmueble es el correcto, pero al menos debería por lo menos tener las cifras necesarias para replicar el cálculo y así comprobar que el resultado es el mismo por si hubiera errores aritméticos o para llevarlo a un experto que lo pueda contrastar.

Igualmente, hay cautela con respecto a la legalidad en la inversión de la carga de la prueba que prevé esta nueva normativa⁵⁴.

En todo caso, el valor de referencia supone una evolución con respecto de los coeficientes multiplicadores del valor catastral en la individualización del valor de un bien inmueble en concreto, ya que partiendo de transacciones reales en la zona, actualizadas con carácter anual, y aplicando una serie de ajustes técnicos se halla el valor de referencia. Estos pasos son muy similares a los recogidos en la orden ECO 805/2003 de obligado cumplimiento para los peritos tasadores como estándar de valoraciones de mercado.

De todas formas, aunque sea un avance, a nuestro juicio esta reforma impulsada por la Administración no cumple con el espíritu de la vigente línea jurisprudencial ni en lo relativo a la carga de la prueba en la impugnación de los valores⁵⁵, ni en lo que respecta al método de valoración sin que ello signifique en éste último punto, no obstante, que la valoración sea de peor calidad técnica que lo propugnado por el TS, sin obviar tampoco la necesaria ponderación del principio de eficiencia administrativa (art. 103 CE) en el diseño del nuevo modelo.

3. Impacto de la STC 182/2021

El 26 de octubre de 2021, el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 182/2021⁵⁶ por la que estimaba la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía respecto del método de cálculo de la base imponible del IIVTNU (más comúnmente conocido como plusvalía municipal), ya que *“el mantenimiento del actual sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica y, por tanto, estar al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada*

⁵⁴ PÉREZ-FADÓN MARTÍNEZ, José Javier. en “Análisis del concepto de ‘valor de referencia de mercado’”, *Revista BITplus*, 2018, n.º 226, dice *“está por ver si los Jueces y Tribunales admitirán que se haga una inversión de la carga de la prueba para determinar con carácter general la cuantificación de la base imponible del ITPyAJD y del ISD al suponer una especie de facilidad para las Administraciones tributarias que gestionan dichos tributos, es decir, para las de las CCAA”*. A lo que añade como mejora *“podría modificarse la actual presunción del valor por una opción para el contribuyente, de forma a lo siguiente o parecido, para la cuantificación del valor de mercado, los interesados podrán declarar el valor de referencia de mercado de la DGC, en cuyo caso, se tomará dicho valor y no habrá lugar a comprobación administrativa del mismo, salvo casos de mala fe o de modificaciones esenciales del inmueble”*.

⁵⁵ Como hemos explicado unas líneas más atrás, es en este punto donde la reforma puede tener su punto más débil si el nuevo procedimiento, en la práctica, resulta gravoso para el sujeto pasivo.

⁵⁶ STC (Pleno) 182/2021 de 26 de octubre. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de noviembre de 2021, n.º 282, pp. 145229-145258.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición (art. 31.1 CE)”. Por todo ello, el TC declaraba la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 del TRLHL.

Sin ser este un trabajo destinado al análisis del IIVTNU ni de las sentencias que el TC ha venido dictando a este respecto desde el año 2017, existen paralelismos en el método de fijación y comprobación de la base imponible entre el IIVTNU y el ISD e ITPAJD (entre otros) en las transmisiones de bienes inmuebles.

En primer lugar, en ambos casos el hecho imponible trae causa de una transmisión de un bien inmueble, y la Administración utiliza métodos indiciarios para el cálculo de la base imponible en dichos tributos. Es por ello por lo que, de los argumentos contenidos en esta sentencia se pueden extrapolar ideas que pueden arrojar luz sobre la posible constitucionalidad, a ojos de la actual composición del tribunal, del valor de referencia.

La *ratio decidendi* se encuentra el fundamento jurídico quinto de la sentencia, de la que podemos extraer las siguientes conclusiones:

- El legislador, a la hora de configurar el tributo, tiene libertad para administrar la intensidad con que el principio de capacidad económica debe manifestarse en ellos, para hacerlos compatibles con otros intereses jurídicos dignos de protección, como puedan ser, el cumplimiento de fines de política social y económica, la lucha contra el fraude fiscal o razones de técnica tributaria.
- Por tanto, es plenamente válida la opción de política legislativa dirigida a someter a tributación los incrementos de valor mediante el recurso a un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales, en lugar de hacerlo en función de la capacidad económica real puesta de manifiesto.
- Ahora bien, ello exige una justificación objetiva y razonable sobre las bases objetivas o estimativas, justificación que debe ser más sólida cuanto más se aleje de la realidad el método objetivo elegido normativamente.
- Por todo ello, la falta de conexión entre hecho y base imponibles no sería inconstitucional *per se*, salvo que carezca de justificación objetiva y razonable.
- Sin embargo, para que este método estimativo de la base imponible sea constitucionalmente legítimo por razones de simplificación en la aplicación del impuesto o de practicabilidad administrativa, éste no debe erigirse en método único de determinación de la base imponible, permitiéndose legalmente las estimaciones directas del incremento de valor, ya que la realidad económica ha destruido la presunción de revalorización anual, desapareciendo la razonable aproximación o conexión que debe existir entre el incremento de valor efectivo y

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

el estimativo para que razones de técnica tributaria justifiquen el sacrificio del principio de capacidad económica como parámetro del reparto de la carga tributaria.

Si traemos estas conclusiones al estudio que nos ocupa, podemos concluir que el Tribunal Constitucional considera constitucionalmente aceptables los métodos indiciarios (estimación objetiva) de determinación de bases imponibles, siempre y cuando se encuentren debidamente motivados y la Ley permita la estimación directa, que en el caso del ISD podríamos asimilar a que se permita al sujeto pasivo, por ejemplo, declarar una base imponible en función de una tasación realizada por experto independiente o en función del precio en el ITPAJD soportándolo si fuera necesario con documentación acreditativa de tal valor, es decir, cualquier evidencia suficiente y adecuada respecto al valor de mercado de dicho bien.

Al hilo de lo anterior, resulta, por tanto, clave a nuestro entender, que, por un lado, las valoraciones de la Administración se actualicen lo más regularmente posible tanto en la vertiente de las transacciones de mercado como en la de los datos catastrales (rehabilitaciones, antigüedad, segregaciones de fincas, etc.) a fin de captar las variaciones de los precios inmobiliarios y, por otro, que el procedimiento de impugnación del valor de referencia sea garantista y flexible con el obligado tributario permitiéndole que pueda aportar su propio valor (estimación directa) para evitar una tributación que contravenga el principio de capacidad económica (31.1 CE), incurriendo en el riesgo de que el TC declare inconstitucional la normativa reguladora del valor de referencia dada la reciente declaración de inconstitucionalidad del método de cálculo de la base imponible del IIVTNU.

Un valor fiscal específico de la normativa tributaria foral de Bizkaia: el valor mínimo atribuible

1. Introducción normativa

Como ya hemos comentado anteriormente, uno de los caracteres de la regulación actual del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es su titularidad estatal mientras que su inspección, gestión, control y recaudación son delegados a las CCAA. Sin embargo, en lo que respecta a los territorios de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra se trata de un tributo concertado o convenido de normativa foral, que financia los servicios traspasados a la CAPV y a la CFNA y cuya inspección, gestión, control y recaudación son competencia de las haciendas forales de cada territorio histórico.

Mientras que en el primer caso, la fuente se encuentra en el art. 157 CE y la LOFCA, el origen del segundo se halla en la Disposición adicional primera de la CE, por la que se amparan y respetan los derechos históricos de los territorios forales, lo que conlleva gozar de un régimen tributario propio.

El régimen foral, por tanto, se caracteriza porque los territorios históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su sistema tributario. Ello implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde a cada uno de los territorios históricos, y, por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas a través de una cantidad denominada "cupos" o "aportación"⁵⁷. Este régimen tiene su desarrollo legislativo, por un lado, en el denominado Concierto Económico entre Estado y CAPV, y por otro, en el Convenio Económico entre Estado y CFNA⁵⁸.

⁵⁷ Se trata de un resumen extraído de la página web de la AEAT.

https://www.agenciatributaria.es/AEAT.fisterritorial/Inicio/menu/Fiscalidad_Autonomica/Regimen_Foral/Regimen_Foral.html (Última consulta el 12 de diciembre de 2021).

⁵⁸ No es objeto de este trabajo profundizar en el Concierto Económico pero a modo de contextualización, dada su especialidad, procedemos a mencionar cuatro de los pilares sobre los que se asienta, a juicio de URIARTE

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

En la práctica esto supone disponer de un mayor grado de autonomía financiera y normativas que el resto de las CCAA. Desde el punto de vista de la capacidad que la Ley del Concierto Económico⁵⁹ reconoce a las Diputaciones Forales de los territorios históricos para regular las figuras tributarias, la clasificación fundamental es la que distingue entre “Tributos concertados de normativa autónoma” y “Tributos concertados de normativa común”.

En ambos casos, la exacción e inspección de los tributos concertados corresponde a las Haciendas forales de cada territorio histórico, pero en los primeros, por regla general, cada territorio tiene capacidad normativa para regular los distintos conceptos tributarios, mientras que, en los segundos, resulta aplicable la normativa de territorio común.

En particular, en lo que respecta a los tributos patrimoniales, tales como, el ISD, el ITPAJD o el IP, nos encontramos con que la Ley del Concierto atribuye a las Diputaciones Forales, dentro de unos límites, plena autonomía normativa y recaudatoria.

Adicionalmente, el art. 39 de la Ley del Concierto otorga a los territorios históricos las facultades de regulación del IBI lo que les permite contar con su propio servicio de catastro, con el que determinar consistentemente valores administrativos aplicables en diferentes tributos, tales como, el valor catastral, el valor mínimo atribuible, etc.

SANTAMARINA, Pedro Luis “EL CONCIERTO ECONÓMICO: CONCEPCIÓN, NEGOCIACIÓN Y CRÍTICAS”, *Iura Vasconiae*, 2014, n.º 11.:

1. Es un derecho histórico reconocido y amparado por la Constitución. No es por tanto, concedido como ocurre con el régimen de financiación del resto de CCAA.
2. Es un pacto bilateral, no multilateral como con el resto de CCAA.
3. El reconocimiento de un texto normativo, que abarca la totalidad del sistema impositivo estatal, que se “concierta” con la CAPV, para que ésta pueda desarrollar una política tributaria propia, si bien las competencias las ostentan las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.
4. El Cupo como sistema de contribución al Estado para el sostenimiento de las cargas generales no asumidas por la Comunidad Autónoma. Aunque la CAPV es la que paga el Cupo al Estado, son en realidad las Diputaciones quienes recaudan los impuestos. De su recaudación se satisfacen cuatro grandes conceptos:
 - a. Los servicios prestados por el Estado, que son retribuidos vía Cupo. De aquí se deriva un principio fundamental del Concierto: el de riesgo unilateral, ya que, el Cupo depende del gasto del Estado y nunca de lo que recaudan los Territorios Históricos. Esto significa que el País Vasco asume el riesgo de una eventual menor recaudación, sea como consecuencia de una peor situación económica relativa, sea porque de sus decisiones normativas a la hora de fijar su régimen tributario derive una bajada recaudatoria o simplemente por una menor eficiencia en la gestión y recaudación de sus tributos.
 - b. Las aportaciones al Gobierno Vasco para financiar las competencias que desarrolla.
 - c. La financiación de los entes locales.
 - d. Las propias competencias de las Diputaciones Forales.

⁵⁹ ESPAÑA. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de mayo de 2002, n.º 124, pp. 18617-18636.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

A este respecto, en el año 1999, en el marco de sus competencias, las Juntas Generales de Bizkaia aprobaron la modificación de las Normas Forales⁶⁰ reguladoras del ITPAJD, ISD e IS⁶¹, introduciendo una equivalencia a efectos comprobatorios por la Administración entre el valor real, que es el valor que el sujeto pasivo debe declarar en los casos de transmisiones de bienes inmuebles, y el denominado “valor mínimo atribuible”. Se trata de una reforma que no ha sido hasta la fecha imitada por el resto de los territorios forales que han continuado con una normativa semejante a la vigente hasta ahora en Territorio Común.

En el caso específico del ISD se estableció que:

“1. Los interesados deberán consignar en la declaración que están obligados a presentar según el artículo 32 de esta Norma Foral, el valor real que atribuyen a cada uno de los bienes y derechos obtenidos a título lucrativo.

Tratándose de bienes inmuebles de naturaleza urbana, los interesados podrán consignar como valor real de los bienes transmitidos el resultante de la aplicación de las normas técnicas para la determinación del valor mínimo atribuible reglamentariamente establecidas.

2. La Administración podrá comprobar el valor de los bienes y derechos transmitidos por los medios de comprobación establecidos en el artículo 52 de la Norma Foral General Tributaria.

No obstante, cuando los interesados hubieren consignado como valor real de los bienes transmitidos el resultante de la aplicación de las normas técnicas para la determinación del valor mínimo atribuible de bienes inmuebles de naturaleza urbana reglamentariamente establecidas o el resultante de la aplicación de las tablas oficiales de precios medios de mercado aprobadas periódicamente por la Administración Tributaria, no procederá la comprobación por ningún otro medio diferente.”

⁶⁰ Vemos necesario precisar el esquema de fuentes de normas de los Territorios Históricos. De las Juntas Generales de cada Territorio, cuyos miembros son elegidos mediante sufragio universal (al estilo de un poder legislativo), emanan Normas Forales, mientras que la Diputación Foral (poder ejecutivo) dictaría Decretos y Órdenes Forales. Tanto las Normas Forales como los Decretos y Órdenes Forales son disposiciones de rango reglamentario, ya que los órganos forales de los TTHH, al tener la consideración de entidades locales, en ningún caso podrían dictar leyes. Ahora bien, en virtud de la CE, EAPV y la LC, y dentro de los límites de estas normas, son las DDF y JJGG las competentes en materia tributaria. Teniendo en cuenta la reserva de ley tributaria, se produce la paradoja de que las normas fiscales en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa no pueden ser reguladas por norma de rango legal sino por disposiciones reglamentarias, si bien son disposiciones que forman parte del bloque de constitucionalidad (art. 28 LOTC).

⁶¹ BIZKAIA. Norma Foral 2/1999, de 12 de febrero, de modificación parcial de la Norma Foral 3/1986, de 26 de marzo, General Tributaria del territorio histórico de Bizkaia. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 26 de marzo de 1999, n.º 58, pp. 5233-5248.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

En consecuencia, la norma daba la posibilidad de asimilar el VMA determinado previamente por la Hacienda Foral al valor real de un inmueble a efectos del ISD. Adicionalmente, la norma incentiva al contribuyente a que consigne el VMA en la declaración de ISD, ya que en dicho caso la Administración al encontrarse vinculada con esa cifra no podrá corregirla.

En lo que concierne a la Norma Foral reguladora del ITPAJD, su base es similar a la del ISD, pero con un importante matiz, *“cuando los interesados hubieran consignado como valor real de los bienes transmitidos uno igual o superior al resultante de las normas técnicas para la determinación del VMA reglamentariamente establecidas, no procederá la comprobación por ningún otro medio diferente”*.

Por tanto, entre ambas normas hay una diferencia relevante en lo que se refiere a la prevalencia o no del valor declarado cuando éste es distinto del VMA. En el ISD, si el contribuyente declara un valor real del inmueble transmitido diferente al VMA (tanto al alza como a la baja), la Hacienda podrá incoar procedimiento de comprobación de valores, mientras que en el ámbito del ITPAJD, bajo el mismo supuesto de transmisión de un bien inmueble, sólo en el caso de que se declarase un valor inferior al VMA la Administración podrá comprobarlo. Eso supone que el precio manifestado en una escritura de compraventa no influye en la base imponible, al contrario que con el valor de referencia en Territorio Común donde la base será la mayor entre el precio y el valor de referencia.

En el ISD no se protege de comprobación declarar un valor superior al VMA, ya que la NFISD establece importantes reducciones en la base imponible del impuesto en las transmisiones *mortis causa* a descendientes y ascendientes por consanguinidad y a cónyuges o parejas de hecho, lo que en la práctica supone que la recaudación efectiva del impuesto sea muy reducida⁶², a la par que dicho valor es el que se tomaría como valor de adquisición en caso de futura transmisión onerosa de inmuebles a efectos, entre otros, del cálculo de la ganancia patrimonial obtenida en su caso, lo que provocaría una minusvalía ficticia en el supuesto de posteriores transmisiones erosionando, por tanto, la recaudación, principalmente, por IRPF.

Con posterioridad, se han ido sucediendo diversas reformas fiscales en el Territorio Histórico de Bizkaia que han modificado la redacción de la normativa de los diversos tributos, pero en todo momento se ha mantenido inalterable la alusión al VMA como equivalente no comprobable por la Administración al “Valor real” en las declaraciones del ISD e ITPAJD. Y, a su vez, como hemos comentado anteriormente, el Tribunal Supremo ha equiparado el

⁶² Según la memoria anual de la Hacienda Foral de Bizkaia del 2019, se presentaron 11.680 liquidaciones del ISD (modelos 650 a 653) por importe de 56.636.214 euros, lo que supone una recaudación media de 4.849 euros por liquidación.

concepto de “Valor real” al de “Valor de mercado”, es decir, al precio que estaría dispuesto a pagar un comprador independiente en condiciones normales de mercado, por lo que el VMA es un valor que para ser válido a efectos tributarios y grave realmente la capacidad económica debe partir del valor de mercado.

2. Concepto y finalidad

Si bien en la NF 2/1999, de 12 de febrero se hace mención del Valor Mínimo Atribuible, al igual que ocurre en Territorio Común, no aparece en su articulado definición alguna del concepto ni del método de cálculo. Por ello, debemos acudir al Decreto Foral 63/1999⁶³, ya que es en dicho reglamento donde se establece la metodología de cálculo del VMA, que tomará como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso pueda exceder de éste.

En el preámbulo de dicho DF se dice *“A reserva de lo que en el futuro se establezca en relación con otros tributos, las Normas Forales reguladoras de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y sobre Sucesiones y Donaciones disponen que los interesados podrán consignar como valor de los bienes transmitidos, cuando consistan en inmuebles de naturaleza urbana, el que resulte de la aplicación de las normas técnicas de determinación del valor mínimo atribuible que reglamentariamente se establezcan, añadiendo que en tal caso no habrá lugar a ulterior comprobación administrativa por otro medio diferente”*.

Ahora bien, ni en dicha norma ni en las siguientes que le han sustituido, se define expresamente el concepto de VMA señalando que: *“El valor mínimo atribuible de un determinado bien será el que resulte de la aplicación por los servicios técnicos del Departamento de Hacienda y Finanzas de las normas técnicas de valoración al inmueble concreto que, a tales efectos, se identificará con el número fijo catastral”*.

Dicho lo anterior, podemos definir el VMA como el valor de un bien inmueble fijado unilateralmente por la Administración tributaria con efectos vinculantes durante un plazo determinado en relación con los conceptos que graven su adquisición y transmisión y cuya base imponible se determine en función de aquél⁶⁴.

⁶³ BIZKAIA. Decreto Foral 63/1999, de 20 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas para la determinación del valor mínimo atribuible a los bienes inmuebles de naturaleza urbana. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 28 de mayo de 1999, n.º 100, pp. 9091-9102.

⁶⁴ SILVESTRE LÓPEZ, José Luis. “Información con carácter previo a las adquisición o transmisión de bienes inmuebles”. *Revista Fórum Fiscal*, 2019, n.º 258.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

En este sentido, según la normativa, el VMA es un valor vinculante para la Administración⁶⁵, pero no para el contribuyente, ya que nada impide que éste declare otro distinto sin que por ello incurra en incumplimiento, si bien es muy probable que el valor consignado sea objeto de una comprobación de valores que puede confirmarlo o corregirlo.

En definitiva dado lo anterior podemos observar que las características y finalidades del VMA, cuando se introdujo en Bizkaia, son parecidas a las del Valor de Referencia.

En primer lugar, el principal objetivo era el incremento de la seguridad jurídica, ya que el contribuyente conoce que si declara el valor mínimo atribuible va a evitar un procedimiento de comprobación de valores, disminuyendo, por tanto, la litigiosidad.

En relación con lo anterior, un fin adicional del VMA era la mejora en la eficacia y eficiencia de la Administración, puesto que evita iniciar costosos procedimientos de comprobación de valores que alargan y obstaculizan el procedimiento recaudatorio.

3. Modo de determinación del VMA

El VMA se formula tras la aplicación de unas normas técnicas de valoración sobre unos estudios de mercado relativos a inmuebles de naturaleza urbana, rústica y de características especiales. Esta diferenciación es importante, ya que el método de cálculo varía en función de la clasificación fiscal del inmueble.

En la actualidad se cuenta con la siguiente normativa vigente en Bizkaia:

- Decreto Foral 163/2013, de 3 de diciembre, por el que se aprueban las Normas Técnicas de valoración a efectos fiscales de los bienes de naturaleza urbana.
- Decreto Foral 168/2014, de 30 de diciembre, por el que se aprueban las Normas Técnicas de valoración a efectos fiscales de los bienes inmuebles de naturaleza rústica.
- Decreto Foral 91/2018, de 3 de julio, por el que se aprueban las Normas Técnicas de valoración a efectos fiscales de los bienes inmuebles de características especiales.

Dichas disposiciones emanadas del ejecutivo foral recogen una técnica común para la determinación por parte de la Administración del valor de mercado de un bien inmueble.

⁶⁵ Tiene vigencia dentro del año natural, tal y como dispone el art. 21.2 del DF 112/2009, de 21 de julio, de Reglamento de gestión de tributos.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

Metodología que puede luego ser empleada para múltiples usos: valor catastral, valor mínimo atribuible, valor de mercado a efectos del IRPF e IS, etc. La diferencia entre los distintos valores finales se encontraría en el coeficiente aplicado al valor de mercado obtenido tras la aplicación de las normas técnicas. El artículo 4 del DF 163/2013 señala al respecto:

“El Valor Probable de Mercado de los bienes inmuebles de naturaleza urbana será el resultante de la aplicación de las presentes Normas Técnicas para la valoración a efectos fiscales de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

El Valor Catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana será el resultante de la corrección del Valor Probable de Mercado derivado de la Ponencia de Valores que corresponda, mediante la aplicación de un coeficiente modulador de referencia al mercado Rm.

El Valor Mínimo Atribuible de los bienes inmuebles de naturaleza urbana será el resultante de la corrección del Valor Probable de Mercado, mediante la aplicación de un coeficiente modulador de referencia al mercado K.

En el caso del valor catastral, el coeficiente modulador Rm vigente es 0,5⁶⁶, mientras que en el caso del VMA, el coeficiente K se fija mediante Orden Foral dictada por el Diputado Foral de Hacienda. El coeficiente vigente K es de 0,87 determinado por la Orden Foral 973/2016, de 10 de mayo.

A) Estudios de mercado

Por tanto, en primer lugar, la normativa dispone que es necesario elaborar estudios de mercado que, junto con los demás análisis socioeconómicos realizados conforme a los criterios establecidos por el Servicio de Catastro y Valoración, servirán de referencia a los valores obtenidos automatizadamente.

Estos estudios tienen por objeto la recopilación, investigación y análisis de los datos económicos del mercado inmobiliario como soporte para la aplicación de las Normas Técnicas (art. 2 DF 163/2013).

El valor de mercado de un bien inmueble no es valor inmutable, muy al contrario, varía a lo largo del tiempo en función de muchos factores, siendo los que más influyen, en la globalidad

⁶⁶ BIZKAIA. Orden Foral 1148/2016, 3 junio, del diputado foral de Hacienda y Finanzas. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 8 de junio de 2016, n.º 109, pp. 12010-12011.

del mercado los ligados al sentido del ciclo económico. Y, sin embargo, la normativa del VMA en Bizkaia no establece expresamente un calendario de actualización de los estudios de mercado. Siendo estos estudios de mercado, la base en la determinación del VMA, con todas las implicaciones que este valor tiene, sería conveniente que la propia norma obligue a actualizarlos frecuentemente con el fin de evitar discrepancias entre el valor probable de mercado fijado por la Administración y el valor real de mercado.

Por último, estos estudios no son fácilmente accesibles por los ciudadanos, ya que cada Orden Foral finaliza disponiendo que *“El estudio de mercado a que se refiere el artículo anterior es propiedad de la Diputación Foral de Bizkaia y se encuentra sometido a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, todo ello sin perjuicio de la interposición de alegaciones que pudieran formularse por las personas interesadas”*⁶⁷.

En este sentido, en aras de la transparencia, la Hacienda Foral de Bizkaia debería seguir la estela de la Dirección General de Catastro y hacer más accesibles los estudios de mercado inmobiliario que emplean para el cálculo del valor mínimo atribuible.

B) Normas técnicas

En primer lugar, las normas técnicas de valoración difieren en el caso de que el bien inmueble tenga la calificación urbanística de urbano o rústico a efectos fiscales. Es por ello por lo que su cálculo se recoge en dos disposiciones generales diferentes.

Centrándonos en la normativa técnica relativa a los bienes inmuebles de naturaleza urbana, más completa ésta que la rústica, el DF 163/2013, antes mencionado, divide el análisis en dos: valoración del suelo y valoración de las construcciones.

Para hallar el valor del suelo se aplicará el método residual, consistente en la sustracción del valor del bien inmueble, el importe de la edificación, los costes de producción y el beneficio promotor.

Sobre dicho valor se aplican una serie de coeficientes correctores en función de, entre otros, las plantas del edificio, el municipio, la existencia de ascensor, si es vivienda interior, los usos del bien inmueble, la esquina, la altura, etc.

⁶⁷ Art. 2 de la Orden Foral 2198/2021, de 20 de diciembre, del diputado foral de Hacienda y Finanzas, por el que se aprueba el estudio de mercado que sirve de soporte para la actualización del Valor Probable de Mercado de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 28 de diciembre de 2021, n.º 248, p.1.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

En cambio, para valorar las construcciones se utilizará el valor de reposición, calculando su coste actual, teniendo en cuenta los coeficientes que se asignan por el uso, clase, modalidad y categoría, depreciándose, cuando proceda, en función de la antigüedad, estado de conservación, uso, relación entre superficie y fachada.

C) Accesibilidad de la información

Veinte años después de la puesta en marcha del Valor Mínimo Atribuible, el dato del valor de casi cualquier bien inmueble sito en Bizkaia es fácilmente accesible, ya que puede consultarse por cualquier interesado, al no tener la consideración de dato protegido, siendo la vía telemática el canal más sencillo para su obtención a través de la página web del Catastro Foral de Bizkaia. Para ello, resulta necesario identificarse con un NIF, indicar la fecha de la valoración e introducir bien el número fijo del inmueble urbano (referencia catastral para el rústico) bien su dirección postal. En este sentido, al contrario que en la Sede Electrónica de la DGC, en Bizkaia no es necesario utilizar medios homologados de identificación digital para poder acceder al dato. Por último, es relevante indicar la fecha, puesto que su valor es vinculante para la Administración durante el año natural⁶⁸.

4. Comparativa entre el VMA y el Valor de Referencia

Formulado el concepto y detallada la forma de obtención del Valor Mínimo Atribuible, procedemos a realizar comparativa entre éste y el Valor de Referencia con el fin de contrastar la similitud de sus características de tal forma que podamos extraer conclusiones de la evolución del VMA para el Valor de referencia.

Para ello, de lo expuesto en líneas anteriores vamos a confrontar las magnitudes clave de cada figura en la siguiente tabla resumen:

⁶⁸ Artículo 21 del Reglamento de gestión de los tributos del Territorio Histórico de Bizkaia aprobado por el Decreto Foral 112/2009, de 21 de julio.

**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

	Valor de referencia	Valor mínimo atribuible
Determinación	El valor de referencia será el determinado por la Dirección General de Catastro de forma objetiva y con el límite del valor de mercado, a partir de los datos obrantes en el Catastro, resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas.	Valor determinado por la Administración partiendo de estudios de mercado sobre los que se le aplican normas técnicas de valoración y un factor de minoración para que éste no supere el valor de mercado.
Concepto	Base imponible mínima obligatoria por Ley en el ISD e ITPAJD. En particular, a efectos del ISD la base imponible será el mayor entre el valor de referencia y el valor declarado, mientras que en el ITPAJD será el mayor entre el valor de referencia, el precio y el declarado.	La base imponible en el ISD e ITPAJD es el valor real. No es obligatorio, por tanto, declarar el VMA como base imponible.
Comprobación de valores	No hay expediente de comprobación de valores. A falta de declaración de la base imponible de acuerdo con la Ley, y en defecto de lo dispuesto específicamente en la normativa vigente se procedería por la Administración a presentar liquidación complementaria.	La Administración procedería a incoar expediente de comprobación de valores si el valor declarado en el ISD no equivale al VMA o si en el ITPAJD, éste es inferior al VMA. Por tanto, es un valor vinculante para la Administración, pero no para el contribuyente.
Finalidad	Incrementar la seguridad jurídica y la mejora en la eficiencia de la recaudación.	
Tipología normativa	Bases del concepto reguladas por Ley pendiente de desarrollo reglamentario. Remisión a este concepto por las leyes reguladoras de cada tributo afectado.	Concepto regulado por norma emanada del Gobierno Foral, no de las JJGG (Decreto Foral) y remisión a éste por parte de las Normas Forales reguladoras de cada tributo afectado.
Estudio de mercado	Público. Contenido en el Informe anual del mercado inmobiliario.	Privado. Aprobado mediante Orden Foral pero no publicado en sede electrónica.
Actualización	Anual.	Anual.
Accesibilidad	Público en la sede electrónica de la Dirección General de Catastro con certificado digital o cl@ve.	Público en la sede electrónica del Catastro foral de Bizkaia sin necesidad de certificado digital.

De la anterior tabla resumen podemos concluir que efectivamente, se trata de dos valores administrativos similares con aplicaciones ligeramente diferentes, ya que en Territorio Común opera directamente como base imponible mínima, mientras que en Bizkaia se sigue

haciendo referencia al valor real, pero el VMA actúa como valor vinculante para la Administración en el caso de que el sujeto pasivo lo consigne en su declaración.

5. Efecto en la recaudación

Más allá de fomentar la seguridad jurídica y de reducir el fraude fiscal, esta reforma tributaria apuntaba también a mejorar la eficiencia recaudatoria de la Hacienda Pública, lo que comporta, por un lado, un incremento en los ingresos y por otro, una disminución en el número de recursos presentados por los sujetos pasivos cuya tramitación supone un evidente coste económico para la Administración.

Es por ello, que, basándonos en las estadísticas tributarias procederemos a mostrar y analizar la evolución de los siguientes indicadores que, a nuestro juicio, reflejan la efectividad recaudatoria y la eficiencia administrativa para el periodo 1997-2002. Periodo escogido debido a que el VMA entró en vigor a mediados de 1999:

- % de recaudación del ISD e ITPAJD sobre el PIB de Bizkaia⁶⁹⁷⁰.
- % de recaudación del ISD e ITPAJD sobre el PIB Estatal⁷¹⁷².
- Número de requerimientos, recursos de reposición y asuntos ingresados en el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Bizkaia relativos al ISD e ITPAJD.

A) Efectos de la reforma en la recaudación

El ISD es un tributo cuyo hecho imponible es irregular por naturaleza, más en un territorio de escaso tamaño y donde la recaudación depende de múltiples factores no todos ellos ligados a la valoración de los bienes inmuebles, como la distancia en el parentesco entre el transmitente y el receptor, composición del caudal hereditario, etc.

⁶⁹ Las estadísticas tributarias relativas a Bizkaia las hemos extraído de las Memorias Anuales de la Hacienda Foral de Bizkaia correspondientes al periodo 1997-2002. Dichos datos los hemos obtenido como respuesta a la solicitud de información remitida a la Administración al no encontrarse publicados en su página web.

⁷⁰ Los datos de PIB de Bizkaia se han obtenido de la tabla estadística “*PIB de la C.A. de Euskadi por territorio histórico. Precios corrientes (miles euros y tasa variación). 1980-2020*” publicada por el EUSTAT. https://www.eustat.eus/elementos/ele0014300/pib-de-la-ca-de-euskadi-por-territorio-historico-precios-corrientes-miles-euros-y-tasa-variacion/tbl0014369_c.html (consultado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

⁷¹ Ministerio de Economía y Hacienda. Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 1993-2003. Centro de Publicaciones, 2004.

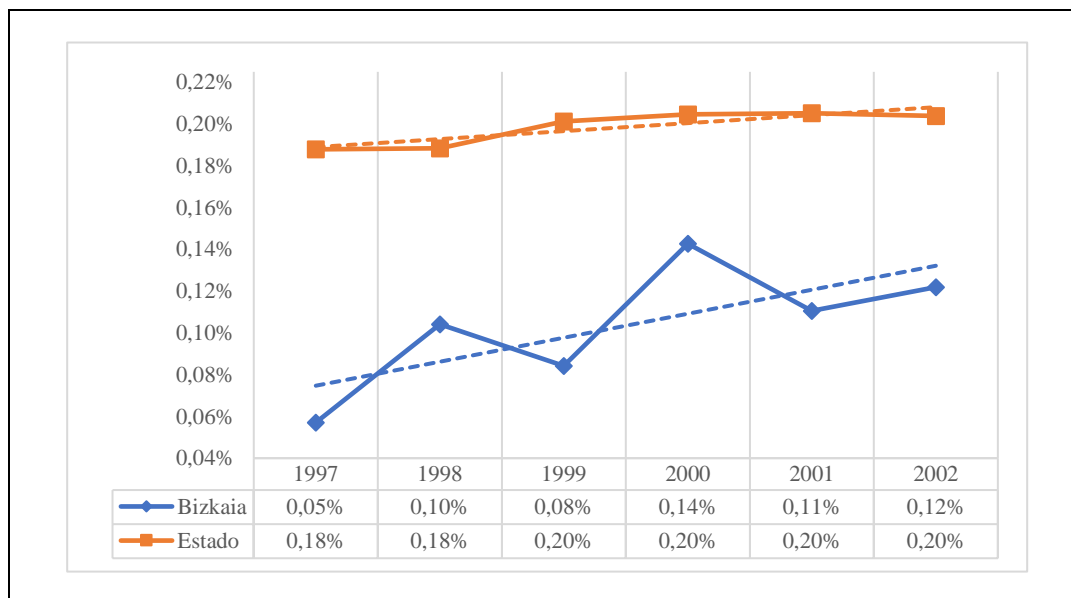
⁷² Los datos de PIB a nivel del Estado se han extraído del fichero denominado “Producto interior bruto a precios de mercado y sus componentes” elaborado por el INE. https://www.ine.es/daco/daco42/cne15/pib95_20.xlsx (consultado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

No obstante, como aproximación, podemos hacer una comparativa entre el Estado y Bizkaia en la ratio de recaudación sobre el PIB a precios corrientes⁷³ para el periodo 1997-2002 como indicador de los efectos de la reforma.

Gráfico 1.

Evolución comparativa en la ratio de recaudación del ISD sobre el PIB en Bizkaia y el Estado (1997-2002)



Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas de la Hacienda Foral de Bizkaia, del Ministerio de Economía y Hacienda, del EUSTAT y del INE para el periodo 1997-2002.

En el caso del ISD, se puede observar que la recaudación en Bizkaia ha seguido una línea creciente en todo el periodo que ya comenzó antes de la introducción del VMA, a diferencia de lo que sucedía en el Estado donde la recaudación, en líneas generales, se mantuvo estable en el entorno del 0,20% del PIB.

La situación en relación con la recaudación comparada en el ITPAJD es inversa. La recaudación a nivel estatal siguió una tendencia claramente creciente, mientras que en Bizkaia el promedio de los ingresos tributarios no sufrió apenas variación, aunque la evolución presenta una elevada volatilidad los ejercicios 2000 y 2001, debido a los ingresos

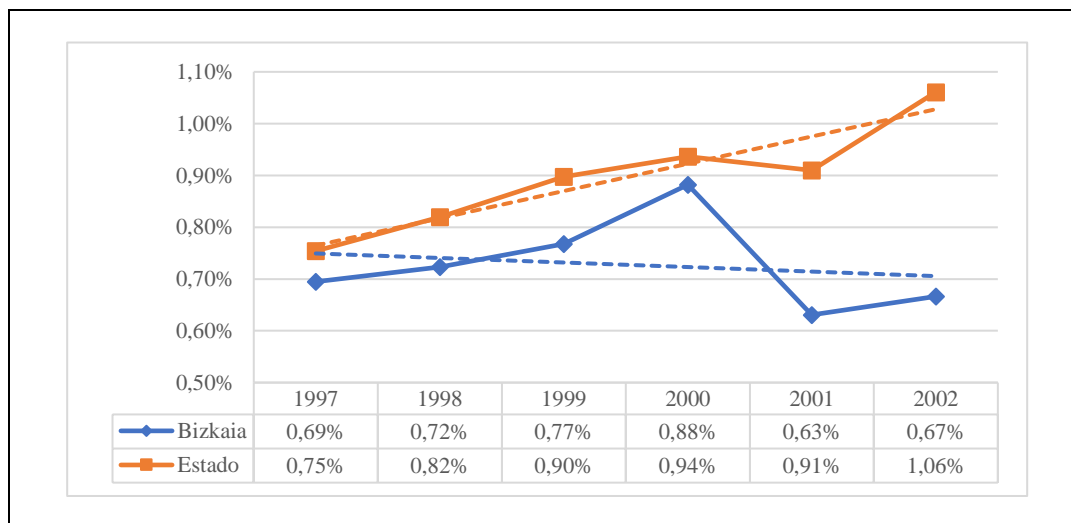
⁷³ De esta forma eliminamos dos elementos que distorsionan el estudio: la inflación y el propio crecimiento del PIB. No obstante, es necesario matizar, que esta evolución no se encuentra corregida por los efectos en la recaudación que hayan podido provocar otro tipo de reformas en los tributos analizados.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

extraordinarios que efectuó una Entidad Financiera⁷⁴ en la modalidad de operaciones societarias. La Hacienda Foral en su memoria explica que si se descontara el efecto de estas operaciones puntuales, la disminución de los ingresos habría sido alrededor del 3,4%.

Gráfico 2.

Evolución comparativa en la ratio de recaudación del ITPAJD sobre el PIB en Bizkaia y el Estado (1997-2002)



Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas de la Hacienda Foral de Bizkaia, del Ministerio de Economía y Hacienda, del EUSTAT y del INE para el periodo 1997-2002.

En todo caso, *a priori*, no se aprecia un impacto positivo en la recaudación por ITPAJD en Bizkaia, lo cual sorprende dado que en ese periodo nos encontramos en un entorno de escalada de precios de la vivienda, por lo que ante ausencia de reformas, la recaudación debería aumentar tal y como sucedía a nivel estatal.

Las causas en esa divergencia entre el ISD y el ITPAJD son variadas, y entre ellas, a nuestro juicio, podemos mencionar dos. Por un lado, que la introducción del VMA haya provocado un incremento en las bases imponibles del ISD, ya que con anterioridad, al carecer de una referencia de mercado como en el ITPAJD (TPO) donde hay un precio pactado entre partes, se declaraban valores inferiores como por ejemplo, el Valor Catastral.

Por otro lado, la introducción del VMA a efectos de ITPAJD pudo significar, en contraste con el ISD, una disminución en las bases imponibles, ya que la nueva norma del ITPAJD señalaba que “*cuando los interesados hubieran consignado como valor real de los bienes*

⁷⁴ Aunque no se indica expresamente, muy probablemente se trata de la operación de fusión entre Argentaria y el Banco Bilbao Vizcaya, escriturada en el año 2000, cuya entidad mercantil resultante BBVA, se encuentra inscrita en el Registro Mercantil de Bizkaia y tiene su sede social en Bilbao.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

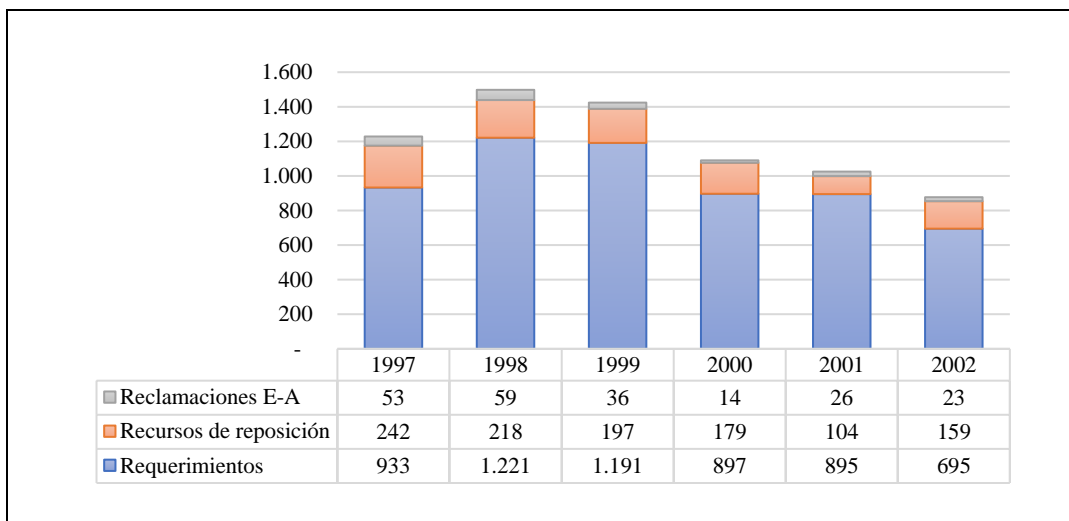
transmitidos uno igual o superior al resultante de las normas técnicas para la determinación del VMA reglamentariamente establecidas, no procederá la comprobación por ningún otro medio diferente". Es decir, que si por ejemplo, se pacta un precio de 300.000€, pero el VMA es de 250.000€, si el hecho imponible surgiera con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma, la base imponible sería 300.000€, mientras que posteriormente, el sujeto pasivo podía declarar 250.000€, ya que esta cifra al coincidir con el VMA no sería revisable.

B) Efectos de la reforma en la eficiencia administrativa

Antes de nada debemos precisar que como indicador de eficiencia administrativa nos referimos al número de requerimientos enviados por la Administración al sujeto pasivo y al número de recursos de reposición interpuestos y reclamaciones económico-administrativas presentadas por el mismo.

Gráfico 3.

Número de requerimientos, recursos de reposición y reclamaciones económico-administrativas relacionadas con el ISD en Bizkaia (1997-2002)



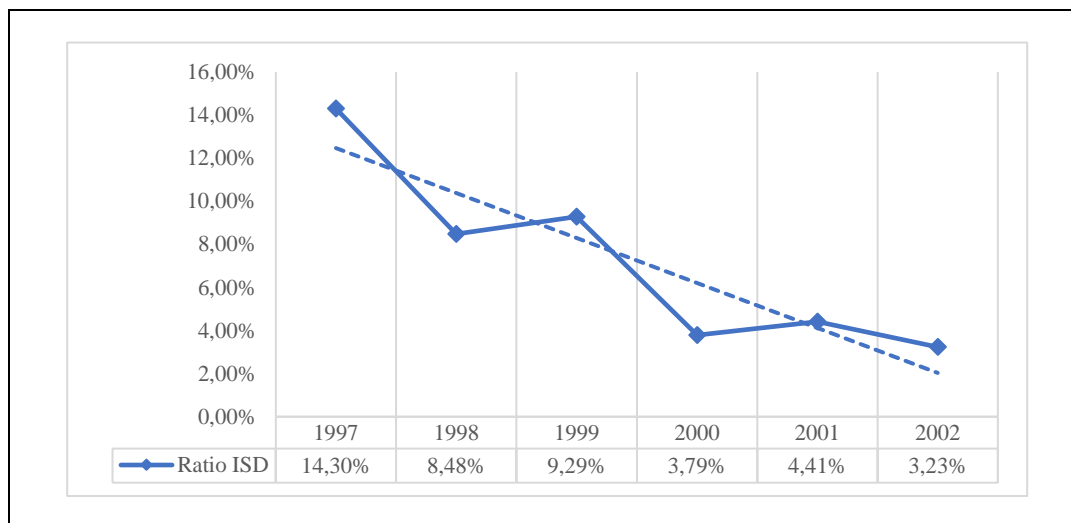
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las memorias de la Hacienda Foral de Bizkaia para el periodo 1997-2002.

En términos absolutos, las cifras de requerimientos, recursos y reclamaciones son claramente inferiores para el periodo posterior a la reforma del 2000 al 2002 que en el del 1997-1999.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

Gráfico 4.

Ratio de número de requerimientos, recursos de reposición y reclamaciones económico-administrativas sobre la recaudación del ISD en Bizkaia (1997-2002)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las memorias de la Hacienda Foral de Bizkaia para el periodo 1997-2002.

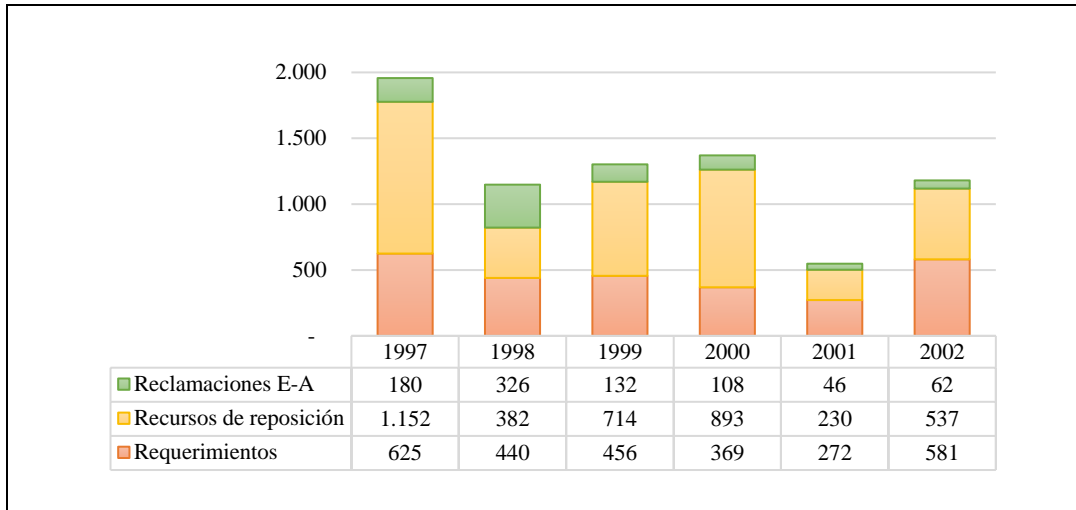
En el caso de la ratio calculada sobre el número total de requerimientos, recursos y reclamaciones sobre el importe recaudado en el ISD, la tendencia en la mejora es aún más acusada. De una media de 1997 a 1999 de alrededor de un 11% pasamos a una de casi el 4% en el trienio 2000-2002.

Algo similar podemos señalar con relación al ITPAJD aunque la tendencia media no es tan pronunciada. Si descontamos el año 1997, que al parecer fue un año excepcional en cifras de recursos de reposición, el promedio global mejora ligeramente, sobre todo en el caso de las reclamaciones económico-administrativas.

**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

Gráfico 5.

Número de requerimientos, recursos de reposición y reclamaciones económico-administrativas relacionadas con el ITPAJD en Bizkaia (1997-2002)



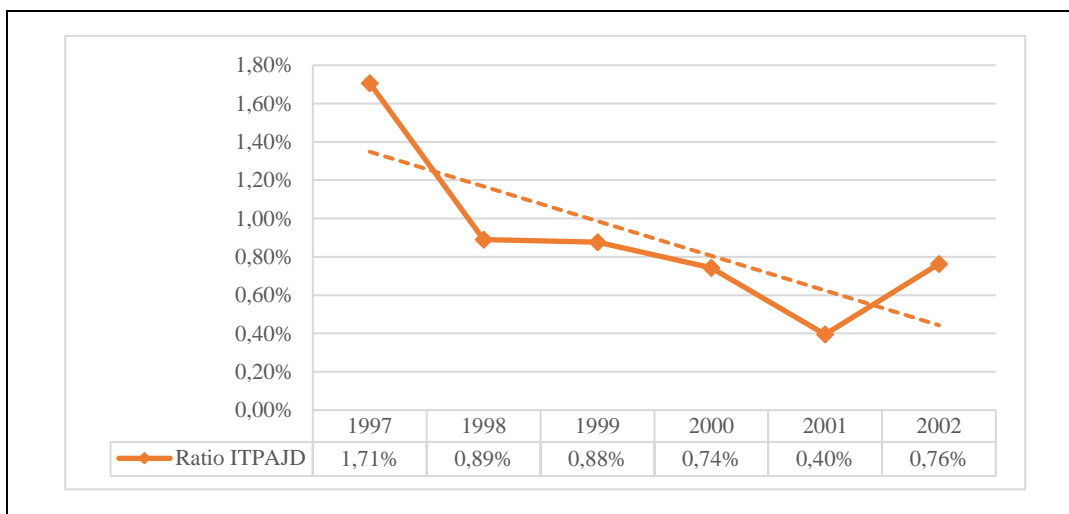
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las memorias de la Hacienda Foral de Bizkaia para el periodo 1997-2002.

Por último, en cuanto a ratios, la tendencia indica una mejora en la eficiencia de la administración tributaria en la recaudación del ITPAJD. Asimismo, como dato, la misma ratio en el ITPAJD es sustancialmente inferior que en el ISD, de lo que deducimos que el ITPAJD es un tributo cuya recaudación resulta menos costosa que el ISD.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

Gráfico 6.

Ratio de número de requerimientos, recursos de reposición y reclamaciones económico-administrativas sobre la recaudación del ITPAJD en Bizkaia (1997-2002)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las memorias de la Hacienda Foral de Bizkaia para el periodo 1997-2002.

A modo de conclusión de los datos recopilados se observa que:

1. La recaudación por ISD en Bizkaia mejoró claramente a partir del año 1999, mientras que en el Estado se ha mantenido estable en todo el periodo.
2. Por el contrario, los ingresos por ITPAJD en Bizkaia disminuyeron, mientras que en el Estado crecieron.
3. En Bizkaia, el nivel de eficiencia administrativa, tal y como lo hemos definido, tanto en el ISD como en el ITPAJD mejoró notablemente a partir del año 1999.

6. Litigiosidad

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco es el tribunal competente para conocer en última instancia en el ámbito contencioso-administrativo cuyo fundamento se encuentre en disposiciones de derecho autonómico⁷⁵, como es el caso de la normativa tributaria foral.

Desde su entrada en vigor, el TSJPV no ha censurado como tal el uso del VMA en las liquidaciones del ISD y del ITPAJD sino más bien, al igual que otros TSJ, la motivación que

⁷⁵ Artículo 86 LJCA.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

emplea la Administración en los expedientes de comprobación cuando hace referencia al VMA como método de comprobación. En todo caso, tampoco hay un excesivo número de sentencias del TSJPV sobre el VMA, ya que éste únicamente se circunscribe al ámbito de Bizkaia.

En la mayoría de los casos en los que se aduce falta de motivación en la comprobación de valores, el TSJPV falla a favor del obligado tributario en Bizkaia, ya que la Administración determina como valor comprobado el VMA, todo ello en virtud de la regulación contenida al respecto en la NFISD e NFITPAJD que recogen la posibilidad de comprobar valores empleando las técnicas de determinación del VMA. El TSJPV remarca que, *“Es muy de tener en cuenta la confesión que hace la propia Norma 16, acerca de que se está ante una valoración automatizada con un diseño de valoración masivo y, por ello, “sujeta tanto a la comprobación del valor como a la tasación pericial contradictoria”. Puede servir, por tanto, para asignar un valor mínimo atribuible al inmueble urbano cuya consignación por el interesado excluya la posterior comprobación, pero no es idónea para convertirse e integrar la comprobación misma”*⁷⁶.

Como explica otra sentencia⁷⁷ *“Como es de ver, dicha valoración pericial tan sólo expresa criterios generales y meras referencias para la determinación del valor de la construcción y del suelo, tales como que la construcción pertenece a la clase “C.2” y a la categoría constructiva “3” o que se ha partido de un módulo de “750 euros” a los que se han aplicado unos coeficientes, pero ni contiene reseña alguna sobre los cuadros y coeficientes correctores establecidos en la normativa, ni especifica qué norma se ha aplicado, ni contiene justificación alguna sobre la atribución de tales valores, ni deja constancia de las operaciones intermedias y deducciones técnicas que permiten llegar a la obtención del resultado de un valor de construcción de 80.011,19 euros, como tampoco del método empleado para su obtención, apreciándose iguales deficiencias en la determinación del valor del suelo, por lo que ni el recurrente ni esta Sala pueden saber si el cálculo del valor de construcción y del suelo cuentan con alguna base, acierto o razón técnica, pues el perito los consigna y omite cualquier justificación de los mismos”*. Por lo que esta comprobación de valores deviene en *“un acto arbitrario, que produce la indefensión del contribuyente, que nada puede alegar ni argumentar por cuanto se halla ante un completo vacío de razones y criterios que puedan ser discutidos de contrario”*.

⁷⁶ STSJPV, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 584/2007 de 19 noviembre de 2007, Rec. 215/2006.

⁷⁷ STSJPV, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 159/2019, de 5 de junio de 2019, Rec. 532/2018.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

Igualmente, el TSJPV ataca el argumento de la Administración de que la posibilidad de recurrir a una tasación pericial contradictoria es una garantía del sistema de comprobación de valores, ya que *“obligar al contribuyente a acudir a la referida tasación pericial, de costoso e incierto resultado, para discutir la comprobación de valores, cuando ni siquiera se conocen las razones de la valoración propuesta por la Hacienda, colocaría a los ciudadanos en una evidente situación de indefensión frente a posibles arbitrariedades o errores de los peritos de la Administración [...], pues la tasación pericial contradictoria es un último derecho del contribuyente y no la única manera de combatir la tasación comprobadora de la base, realizada por la Administración, que antes ha de cumplir con su obligación de fundar suficientemente los valores a los que ha llegado”*⁷⁸.

Todo ello se puede resumir en lo siguiente: *“la comprobación de valores debe ser individualizada y su resultado concretarse de manera que el contribuyente, al que se notifica el que la Administración considera valor real, pueda conocer sus fundamentos técnicos y prácticos y así aceptarlo, si llega a la convicción de que son razonables o imposibles de combatir, o rechazarlos porque los reputa equivocados o discutibles y en tal caso, sólo entonces, proponer la tasación pericial contradictoria a la que también tiene derecho”*⁷⁹.

En consecuencia, el TSJPV no ha llegado en poner directamente en cuestión el VMA, como método de determinación de la base imponible en el ISD y en el ITPAJD (porque por norma no lo es) sino su empleo como método de comprobación de valores en el caso de que el contribuyente declarara uno diferente a éste, soslayando en algunas de las sentencias referenciadas su falta de concordancia con la jurisprudencia del TS. Esto también se debe a que la normativa vizcaína del ISD y del ITPAJD no ha abandonado la noción de valor real, ya que básicamente se traslada que los sujetos pasivos tienen que consignar como base imponible el valor real de los bienes inmuebles, si bien, si estos declaran como valor real el VMA, no procederá realizar comprobación alguna. Esto provoca que *de facto* el valor real sea equivalente al VMA, pero al no fijar unilateralmente desde la Administración la base imponible del impuesto, la normativa puede quedar más protegida de ataques en los tribunales⁸⁰ por posible contravención del principio de capacidad económica.

⁷⁸ STSJPV, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 165/2019, de 11 de junio de 2019, Rec. 684/2018.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Como hemos comentado anteriormente, las normas y decretos forales tributarios son normas de rango reglamentario por lo que podían ser atacadas en los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo cuando se promulgó esta normativa. No obstante, debido a los múltiples recursos que las CCAA vecinas interponían contra las reglas fiscales vascas, tras la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, éstas normas solo pueden ser recurridas ante el TC.

Conclusiones

1.^a) Esta reforma persigue incrementar los ingresos, mejorar la seguridad jurídica y atajar la litigiosidad asociada a los expedientes de comprobación de valores estableciendo mediante modificación legislativa un valor, el valor de referencia, como base imponible en las transmisiones de inmuebles en el ISD e ITPAJD, sustituyendo al valor real o valor de mercado. De este modo, se eliminan los expedientes de comprobación de valores para los que la jurisprudencia del Tribunal Supremo exigía que estuvieran debidamente motivados y singularizados, ya que el legislador invierte el procedimiento fijando como base un valor similar al que la Administración emplearía para comprobar un valor real, con el fin de proteger su criterio de pronunciamientos judiciales desfavorables. En ese aspecto, al ser una norma legal la que lo fija ésta no es susceptible, en principio, de ataque jurisdiccional (salvo recurso o cuestión de inconstitucionalidad ante el TC), liquidando de tal forma la doctrina jurisprudencial cuya vía de escape se basaba en una cuestionable interpretación del art. 57.1.b) LGT en aras, en última instancia, del principio de capacidad económica consagrado en la Constitución.

2.^a) Extrapolando la problemática suscitada respecto del método de los precios medios en el mercado a los nuevos valores de referencia que implantados desde el mes de enero de 2022, la aplicación de un valor de referencia estándar sin visitar personalmente el inmueble difícilmente va a ser individualizada ni va a tener en cuenta las circunstancias particulares del mismo, tal y como ha exigido el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones, por lo que es muy probable que esta nueva figura origine un nuevo foco de litigiosidad cuya carga de la prueba va a recaer además sobre el contribuyente. En este sentido, la normativa actual no prevé una estimación directa lo que provoca que el contribuyente tenga que recurrir (inversión de la carga de la prueba) en caso de que el valor de mercado del inmueble sea inferior al valor de referencia, poniendo en riesgo la constitucionalidad de la norma a la luz de la reciente STC 182/2021 que ha declarado inconstitucional el método de cálculo de la base imponible del IIVTNU porque contravenía el principio de capacidad económica al no estar ésta directamente relacionada con la plusvalía de la operación que tiene por objetivo gravar. Ello puede ir en contra del propósito de mejorar la seguridad jurídica.

3.^a) Es clave que la Administración actualice correctamente las valoraciones de los activos, captando acertadamente las variaciones en los flujos del mercado, de tal forma que, por un lado, las correcciones a la baja los precios no provoquen una sobreimposición al sujeto pasivo que, a su vez, genere un injusto esfuerzo fiscal y un incremento en la litigiosidad, que merma la eficiencia recaudatoria, y que, por otro lado, la infravaloración de inmuebles no ocasione una menor recaudación tributaria por disminución en la base imponible.

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

4.ª) El sistema de determinación del valor de referencia, aun basándose en una valoración automatizada dentro del proceso de informatización que está atravesando la Administración tributaria, la cual valiéndose del análisis masivo de datos pretende incrementar la eficiencia recaudatoria y disminuir el fraude fiscal, replica en gran medida el procedimiento de valoración de activos que siguen los tasadores de acuerdo con la normativa vigente (Orden ECO/805/2003), lo que indicaría que la técnica empleada por la Administración para su cálculo no es arbitraria sino fundada en criterios técnicos (*lex artis*).

5.ª) Tanto el valor de referencia como su procedimiento de determinación tienen extraordinarias aplicaciones que exceden el ámbito tributario. Por ejemplo, el Informe del Mercado Inmobiliario tiene anexados los datos que soportan sus cifras, a saber, las transacciones reales inscritas en el Registro de la Propiedad, lo que supone una fuente de información fiable para su análisis por parte de los agentes inmobiliarios, económicos y estadísticos. Igualmente, resulta extremadamente útil a los poderes públicos conocer, de la forma más precisa posible, la evolución en los precios de los bienes inmuebles bien para el diseño de políticas públicas bien para la toma de decisiones de política económica.

6.ª) El Valor de referencia es un método similar al VMA de Bizkaia. Tras la introducción del VMA en 1999 se puede ver una clara disminución en el número de recursos administrativos en los expedientes del ISD e ITPAJD (periodo 1997-2002), y un incremento en la recaudación por ISD. En el caso del ITPAJD ha sido al contrario puesto que la normativa vizcaína permite que su base imponible sea el VMA, aunque el precio o contraprestación pactados sean superiores, mientras que la estatal la fija en el mayor entre el Valor de referencia, el precio o la contraprestación.

7.ª) A nuestro modo de ver, la aceptación por parte de la Sociedad del valor de referencia depende en gran medida de que sea un indicador fiable del valor de mercado de los bienes inmuebles calculado de una forma objetiva y contrastable. En consecuencia, resulta imprescindible dotar al Catastro de los medios necesarios que permitan tener una base de datos actualizada y correctamente valorada que refleje con acierto la riqueza inmobiliaria transmitida al objeto de alcanzar los fines que persigue esta reforma.

8.ª) El ISD e ITPAJD son tributos cedidos a las CCAA, las cuales, dentro de su autonomía han fijado diferentes cuotas tributarias, generando por consiguiente importantes diferencias en competitividad fiscal entre ellas. En el caso particular del ISD al permitir la nueva norma que el contribuyente declare un valor superior al valor de referencia ello puede incentivar declaraciones de valores excesivas en las CCAA con elevadas bonificaciones erosionando la recaudación por IRPF en la subsiguiente transmisión del inmueble al partir como valor de adquisición el declarado a efectos de ISD.

Referencias

1. Bibliografía

CORDERO GARCÍA, José Antonio., “Notas al desarrollo reglamentario de la Ley 36/2006, de medidas de prevención del fraude fiscal”. *Revista Quincena Fiscal*, 2009, n.º 17.

DEL BLANCO GARCÍA, Álvaro. “Hacia un nuevo valor fiscal inmobiliario de referencia”. *Revista Quincena Fiscal*, 2019, n.º 9.

DE LA FUENTE, Ángel. Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada. FEDEA, 2021.

GARCÍA MONTALVO, José, PIOLATO Amedeo y RAYA Josep, “Transaction-tax evasion in the housing market”. *Regional Science and Urban Economics*. Marzo de 2020, n.º 81.

HERNANDEZ GUIJARRO, Fernando. “La prueba y la motivación en la doctrina del Tribunal Supremo ante la reforma del ‘valor de referencia’”. *Quincena Fiscal*, 2021, n.º 9.

MEDINA, Leandro y SCHNEIDER, Friedrich. “Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?”, *FMI, Working Paper WP/18/17*. Enero de 2018.

MOCHÓN LÓPEZ, Luis., “El valor real de los inmuebles como valor de referencia tributario y su comprobación mediante la referencia al valor catastral como medio de lucha contra el fraude”, *Revista Quincena Fiscal*, 2008, n.º 22.

PALAO TABOADA, Carlos. “Los métodos indiciarios de valoración tras las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2018”. *Revista Técnica Tributaria*. Marzo de 2019, n.º 124.

PATON GARCÍA, Gemma. “Causas y posibles efectos de la dualidad en la valoración de inmuebles: ¿es el valor de referencia la solución?”. *Revista española de Derecho Financiero*, 2021, n.º 190.

PÉREZ-FADÓN MARTÍNEZ, José Javier. “Análisis del concepto de ‘valor de referencia de mercado’”, *Revista BITplus*, 2018, n.º 226

El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el ISD e ITPAJD

PUYAL SANZ, Pablo. “El Catastro como instrumento de lucha contra el fraude inmobiliario: el valor de referencia de mercado”. *Revista Crónica Tributaria*, 2009, n.º 169.

SILVESTRE LÓPEZ, José Luis. “Información con carácter previo a las adquisición o transmisión de bienes inmuebles”. *Revista Forum Fiscal*, 2019, n.º 258.

URIARTE SANTAMARINA, Pedro Luis. “El Concierto Económico: Concepción, Negociación y Críticas”, *Iura Vasconiae*, 2014, n.º 11

VARONA ALABERN, Juan Enrique. “El valor comprobado por la Administración tributaria: crisis e incidencia en otros impuestos distintos”. *Revista Quincena Fiscal*. Marzo de 2021, n.º 6.

VARONA ALABERN, Juan Enrique y LATORRE PEDRET, Francisco Javier. “El llamado valor mínimo atribuible en la Diputación Foral de Bizkaia”. *Revista CT Catastro*. 2022, n.º 44.

2. Informes de instituciones

Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia. Estadísticas Tributarias de los ejercicios 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002.

Ministerio de Economía y Hacienda. Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 1993-2003. Centro de Publicaciones, 2004.

Ministerio de Hacienda. Recaudación y estadísticas del sistema tributario español 2008-2018. Centro de Publicaciones, 2021.

Ministerio de Hacienda. Memoria 2018. Tribunales Económico-Administrativos. Centro de Publicaciones, 2019.

OCDE, “Impôt sur les successions dans les pays de l’OCDE”, *Études de politique fiscale de l’OCDE*, n.º 28. París, Publicaciones de las OCDE, 2021. <https://doi.org/10.1787/33d40568-fr>.

Ministerio de Hacienda y Función Pública. Dirección General del Catastro. Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje – aparcamiento de 2021. Octubre de 2021.

3. Legislación

ESPAÑA. Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, n.º 311, pp. 29313-29424.

ESPAÑA. Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de diciembre de 1987, n.º 303, pp. 37402-37408.

ESPAÑA. Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de julio de 1993, n.º 174, pp.22356-22366.

ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de octubre de 1993, n.º 251, pp. 29545-29557.

ESPAÑA. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de julio de 1998, n.º 167, pp. 23516-23551.

ESPAÑA. Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de octubre de 1998 sobre aprobación del módulo de valor M y del coeficiente RM y sobre modificación de Ponencias de valores. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de octubre de 1998, n.º 251, pp. 34531-34532.

ESPAÑA. Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de abril de 2003, n.º 85, pp. 13678-13707.

ESPAÑA. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de diciembre de 2003, n.º 302, pp. 44987-45065.

ESPAÑA. Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de marzo de 2004, n.º 58, pp. 10137-10154.

ESPAÑA. Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. *Boletín Oficial del Estado*, 4 de julio de 2018, n.º 161, pp. 66621-67354.

**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

ESPAÑA. Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de julio de 2021, n.º 164, pp. 82584-82676.

ESPAÑA. Orden HFP/1104/2021, de 7 de octubre, por la que se aprueba el factor de minoración aplicable para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de octubre de 2021, n.º 246, pp. 124987-124988.

BIZKAIA. Norma Foral 2/1999, de 12 de febrero, de modificación parcial de la Norma Foral 3/1986, de 26 de marzo, General Tributaria del territorio histórico de Bizkaia. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 26 de marzo de 1999, n.º 58, pp. 5233-5248.

BIZKAIA. Decreto Foral 63/1999, de 20 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas para la determinación del valor mínimo atribuible a los bienes inmuebles de naturaleza urbana. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 28 de mayo de 1999, n.º 100, pp. 9091-9102.

BIZKAIA. Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 11 de marzo de 2005, n.º 49, pp. 5987-6099.

BIZKAIA. Norma Foral 1/2011, de 24 de marzo, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 31 de marzo de 2011, n.º 63, pp. 9259-9297.

BIZKAIA. Decreto Foral 163/2013, de 3 de diciembre, por el que se aprueban las Normas Técnicas de valoración a efectos fiscales de los bienes de naturaleza urbana. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 13 de diciembre de 2013, n.º 238, pp. 27947-27975.

BIZKAIA. Norma Foral 4/2015, de 25 de marzo, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 1 de abril de 2015, n.º 62, pp.7454-7490.

BIZKAIA. Orden Foral 1148/2016, 3 junio, del diputado foral de Hacienda y Finanzas. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 8 de junio de 2016, n.º 109, pp. 12010-12011.

BIZKAIA. Orden Foral 2172/2020, de 15 de diciembre, del diputado foral de Hacienda y Finanzas, por el que se aprueba el estudio de mercado que sirve de soporte para la

**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

actualización del Valor Probable de Mercado de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 28 de diciembre de 2020, n.º 248, p.1.

4. Jurisprudencia

STC (Pleno) 182/2021 de 26 de octubre. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de noviembre de 2021, n.º 282, pp. 145229-145258.

STS (Sala III), Sección 2.ª, de 3 de diciembre de 1999, Rec. 2282/1995.

STS (Sala III), Sección 2.ª, de 9 de abril de 2002, Rec. 2133/2001.

SSTS (Sala III), Sección 2.ª, 639/2017 y 640/2017, de 6 de abril de 2017, Rec. 888/2016 y 1183/2016.

SSTS (Sala III), Sección 2.ª, 842/2018 y 843/2018 de 23 de mayo de 2018, Rec. 1880/2017 y 4202/2017.

STS (Sala III), Sección 2.ª, 1505/2018 de 16 de octubre de 2018, Rec. 5350/2017.

STS (Sala III), Sección 2.ª, 39/2021 de 21 de enero de 2021, Rec. 5352/2019.

STSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª, 561/2005 de 8 de julio de 2005, Rec. 1722/2004.

STSJ del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 584/2007 de 19 noviembre de 2007, Rec. 215/2006.

STSJ Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 333/2009 de 30 de abril de 2009, Rec. 65/2008.

STSJ de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 593/2009 de 2 de noviembre de 2009.

STSJ del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 159/2019, de 5 de junio de 2019, Rec. 532/2018.

STSJ del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 165/2019, de 11 de junio de 2019, Rec. 684/2018.

5. Doctrina administrativa

Circular 05.04/2018/P, de 14 de marzo de 2018, sobre informe anual del mercado inmobiliario urbano.

Dictamen del Consejo de Estado 279/2020, de 15 de julio.

Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

Circular 04.01/2021, de la Dirección General del Catastro, sobre el valor de referencia de los bienes inmuebles.

Anuncio de la Dirección General del Catastro por el que se amplía el plazo del trámite de audiencia colectiva previo a la aprobación de la Resolución del Director General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2022. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de octubre de 2021, n.º 255, p. 59808.

6. Otros recursos

Página de la AEAT sobre el régimen fiscal foral

https://www.agenciatributaria.es/AEAT.fisterritorial/Inicio/_menu_/Fiscalidad_Autonomia/Regimen_Foral/Regimen_Foral.html (Última consulta el 12 de diciembre de 2021).

PIB de la C.A. de Euskadi por territorio histórico. Precios corrientes (miles euros y tasa variación). 1980-2020 publicada por el EUSTAT.

https://www.eustat.eus/elementos/ele0014300/pib-de-la-ca-de-euskadi-por-territorio-historico-precios-corrientes-miles-euros-y-tasa-variacion/tbl0014369_c.html

(consultado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

Producto interior bruto a precios de mercado y sus componentes elaborado por el INE.
https://www.ine.es/daco/daco42/cne15/pib95_20.xlsx (consultado por última vez el 29 de diciembre de 2021).

Anexos

ANEXO I: EJEMPLO DE CERTIFICACIÓN DEL VALOR DE REFERENCIA

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA	SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO	 Sede Electrónica del Catastro	CERTIFICACIÓN CATASTRAL DE VALOR DE REFERENCIA
Referencia catastral: 0278915VK4707G00130E				
DATOS DESCRIPTIVOS DEL INMUEBLE				
Localización:	CL CASTILLO PIÑEIRO N° 6 Escalera: Planta: 02 Puerta: A 28039 MADRID [MADRID]			
Clase:	Urbano			
Uso principal:	Residencial			
Fecha de valor: 03/01/2022				
Valor de referencia: 132.818,00				
Este certificado refleja los datos incorporados a la Base de Datos del Catastro.				
Solicitante:	PEREZ DE HEREDIA LLANOS KOLDO			
Finalidad:	Efectos informativos			
Fecha de emisión:	03/01/2022			

Documento firmado con CSV y sello de la Dirección General del Catastro (verificable en <https://www.sedecatastro.gob.es>) | Fecha de firma: 03/01/2022



**El valor de referencia como nuevo método para la determinación de la base imponible mínima en el
ISD e ITPAJD**

ANEXO II: EJEMPLO DE CERTIFICACIÓN DEL VMA



**Bizkaiko Ondasunei Erantxikigarri
zaien Gutxieneko Balioa (EGB)
Valor Mínimo Atribuible a los Bienes
Inmuebles de Bizkaia (VMA)**

Zenbaki Finkoa / Numero Fijo N9671103Y	Udalerría / Municipio 020 BILBAO	Eskaera Data / F. Solicitud: 29/12/2021 Balorazio Data / F. Valoración: 29/12/2021
--	--	---

Kontsultatu d(ir)en ondasun(ar)en Gutxieneko Balio Egozgarria lortzeko, balorazio datan indarrean zeuden ondasunak zerga arfoko ondorelarako baloratzeko Arau Teknikoak, Bizkaiko Foru Aldundiak Foru Dekretu bidez onetsitakoak, aplikatu dira*	Para la obtención del Valor Mínimo Atribuible de ellos bienes que han sido consultados, se han aplicado las Normas Técnicas para la Valoración a efectos fiscales de los bienes inmuebles aprobadas por la Diputación Foral de Bizkaia mediante Decreto Foral, vigentes a fecha de valoración*
--	--

ONDASUNEN ZERRENDA / RELACIÓN DE BIENES INMUEBLES

Zk. Finkoa / Nº Fijo	Izae./ Nat.	Kalea edo Aldea / Via Pública o Paraje	Atari / Portal	Elem. / Elem.	Klase / Tipo	Erabilera / Uso
N9671103Y	URB	CLERCILLA	020	D04B	V12	BIZITEGIA/VIVIENDA

ERANTXIGARRI DIREN GUTXIENEN BALIOEN LABURPENA / RESUMEN VALOR MÍNIMO ATRIBUIBLE

Erabilera / Uso	Balio / Valor
BIZITEGIA/VIVIENDA	395.160,92

GUZTIRA / TOTAL 395.160,92

<p>Honako berriemate hau erreferentziako eskabidean aipatzen den higiezinaren gutxieneko balio egozgarri buruzko informazioa emate aldera igorri dugu, ondasun higiezinak eskuratu edo eskualdatu aurretik ondasunoi egotz dakiekeen balioa eskatzeko prozedura araupezen duen uztailaren 21eko 112/2009 Foru Dekretuaren 21. artikuluan ezarritik dagoenarekin bat etoriz.</p> <p>Baldin eta balio hori sartzen bada zuk Ondare Eskualdaketan eta Egintza Juridiko Dokumentuetan gaineko Zergari, Oinordetzen gaineko Zergari, Pertsona Fisikoen Errentaren gaineko Zergari eta Sozietateen gaineko Zergari dagokienez burutzen duzun autofinantzazio egokiari erantzen bazaio, arestion aipatu diren arauetan aurreikusten diren ondoreak gertatuko dira, halako moldean non ez baita horren egiaztapenerako bestelako biderik baliatuko.</p> <p>Gutxieneko balio egozgarria "Balorazioaren datan" adierazten den urte naturalean zehar egongo da indarrean, katastroko aldaketa izan ezean.</p> <p>Jakinarazitako balioak ez du aurkaratu daitekeen administrazio-egintzari doakion izaera edukiko.</p> <p>Bilbon, 2021/12/29 an.</p> <p><small>*Balorazio datuen arabera aplikatu beharreko hiri-ondasun higiezinak balioztatze arau teknikoak: 1999/00/01-ekik 2006/12/30-erik: 63/1999 FD apirilaren 20koa 2007/01/01-ekik 2012/05/08-erik: 158/2006 FD azararen 28koa 2012/05/08-erik 2013/12/29-erik: 83/2012 FD apirilaren 24koa 2013/12/29-ekik: 163/2013 FD abenduaren 30a Balorazio datuen arabera aplikatu beharreko lande-ondasun higiezinak balioztatze arau teknikoak: 2015/01/01-ekik: 163/2014 FD abenduaren 16koa</small></p>	<p>La presente comunicación se expide a los efectos de informar sobre el valor mínimo atribuible del inmueble a que se refiere la solicitud de referencia, conforme a lo establecido en el artículo 21 del Decreto Foral 112/2009, de 21 de julio, por el que se regula el procedimiento de solicitud del valor atribuible a los bienes inmuebles con carácter previo a su adquisición o transmisión.</p> <p>De incorporarse dicho valor a la correspondiente autofinanciación que Vd. practique en relación con los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto de Sucesiones, Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas e Impuesto de Sociedades, se producirán los efectos previstos en dichas normas, no procediendo la comprobación por ningún otro medio diferente.</p> <p>El valor mínimo atribuible tendrá vigencia durante el año natural indicado en la "Fecha de valoración", salvo modificación catastral.</p> <p>El valor comunicado no tiene carácter de acto administrativo impugnabile</p> <p>En Bilbao, a 29/12/2021</p> <p><small>*Normas técnicas de valoración para bienes inmuebles urbanos según fecha de valoración: De 01/06/1999 a 30/11/2006: DF 63/1999, de 20 de abril. De 01/01/2007 a 08/05/2012: DF 163/2006, de 28 de noviembre. De 09/05/2012 a 28/12/2013: DF 83/2012, de 24 de abril. Desde 30/12/2013: DF 163/2013, de 3 de diciembre. Normas técnicas de valoración para bienes inmuebles de naturaleza rústica según fecha de valoración: Desde 01/01/2015: DF 163/2014 de 16 de diciembre.</small></p>
--	---

Eskatzailea IFZ-IFK / NIF-CIF Solicitante 011111111	Ziurtagiri Zenbakia / Nº Certificado S7-2021-00262472	Zigilu Digitala / Sello Digital 949776AC12C3F41DA5614A14C5E936DA
---	---	--