
*EL VALOR CATASTRAL COMO BASE
IMPONIBLE EN LA IMPOSICIÓN LOCAL Y LAS
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS EN
LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA*

Universidad Miguel Hernández de Elche Facultad de Ciencias Sociales y

Jurídicas de Elche

Máster Universitario en Asesoría Fiscal

Curso 2021-2022

Por María Climent Almiñana

Tutora: Paula Vicente-Arche Coloma



Resumen

Este trabajo trata sobre la obtención del valor catastral a través de la Ponencia de Valores de un municipio, sobre su asignación de forma individualizada a cada inmueble y su importancia como base imponible de impuestos locales como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, centrándose en cómo afectan económicamente al sector inmobiliario sobre todo, el primero de los impuestos mencionados, analizándose resoluciones judiciales. Así como la doctrina jurídica de diferentes fuentes como manuales o revistas.



1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	CONCEPTO DE PROMOTOR Y FIGURAS ANÁLOGAS	7
3.	EL CATASTRO INMOBILIARIO.....	8
3.1.	Concepto y régimen jurídico del catastro inmobiliario	8
3.1.1.	Concepto de Catastro	8
3.1.2.	Régimen jurídico del Catastro.....	9
4.	CONCEPTO DE LAS PONENCIAS DE VALORES Y SU RANGO NORMATIVO. 11	
5.	CÓMO SE ELABORAN LAS PONENCIAS DE VALORES	15
5.1.	Valoración del Inmueble	15
5.2.	La valoración del inmueble por la Agencia Tributaria Valenciana. Métodos y requisitos determinados por la jurisprudencia.	17
5.3.	Determinación del valor de las construcciones. Aplicación del módulo de construcción.....	20
5.4.	Procedimiento de elaboración de las ponencias de valores.....	22
5.5.	El contenido de las Ponencias de Valores.....	23
5.6.	La problemática derivada del propio contenido de la Ponencia de Valores.....	24
5.7.	El coeficiente reductor de mercado. Aclaración del Tribunal Supremo.....	27
6.	RECURRIBILIDAD DE LA PONENCIA DE VALORES.....	29
7.	SUSPENSIÓN DE LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO	31
8.	EFFECTOS DE LA ANULACIÓN DE LA PONENCIA DE VALORES.....	32
9.	SITUACIÓN INDIVIDUALIZADA DEL SUJETO PASIVO TRAS LA ANULACIÓN DEL VALOR CATASTRAL.....	36
10.	EL VALOR CATASTRAL COMO BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES.....	41
10.1.	Bonificaciones del IBI previstas para empresas promotoras, urbanizadoras y constructoras	42
10.2.	Requisitos para aplicarse la bonificación	45
11.	CONCLUSIONES	47
12.	BIBLIOGRAFÍA.....	49
13.	WEBGRAFÍA	50



1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se va a tratar el valor catastral como base imponible de algunos impuestos locales como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) o el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Lo que se pretende es explicar el valor catastral como base de referencia para la liquidación de determinados impuestos a nivel local y que importancia tiene esto en determinados sectores o negocios, centrándonos, en este caso, en la promoción inmobiliaria.

Para ello, se comenzará, en primer lugar, haciendo una introducción en el primer capítulo del concepto de promotor y en qué consiste esta actividad económica, ya que el resto del trabajo se centra en cómo afecta a nivel económico a una empresa promotora, el valor catastral asignado a los inmuebles que se construyen para su venta en obra nueva por la Gerencia Territorial del Catastro.

En segundo lugar, se tratan las Ponencias de Valores, siendo las mismas, el mecanismo base para la determinación del valor que posteriormente se individualizará a cada inmueble situado en el municipio de la Ponencia. Se explica su naturaleza jurídica, el procedimiento de elaboración, la recurribilidad de las mismas y los efectos que se producen tras su anulación. Todo ello, enfocado a explicar qué consecuencias tiene la posible anulación del valor catastral, tanto para la Administración pública como para el contribuyente, en este caso, una promotora inmobiliaria.

En tercer lugar, se procede a explicar el valor catastral como base imponible del IBI y, en particular, las bonificaciones previstas en las Ordenanzas municipales para empresas promotoras, constructoras y urbanizadoras, haciendo incluso una comparativa de las diferencias que pueden darse entre municipios.

En cuarto lugar, se habla sobre el valor de suelo como base imponible del IIVTNU, la especialidad recogida en algunas Ordenanzas municipales para liquidar el Impuesto, provisionalmente, cuando no se haya dado de alta el valor en el Catastro de una obra nueva y, la explicación a través de dos resoluciones judiciales de casos distintos pero relacionados entre sí, que clarifica la importancia del valor de suelo anulado y sus

consecuencias en el impuesto, diferenciando entre los inmuebles sobre rasante y los situados en sótanos.

Por último, se añaden las conclusiones con las que se cierra este trabajo tras la investigación de los aspectos tratados.



2. CONCEPTO DE PROMOTOR Y FIGURAS ANÁLOGAS

Comenzamos este trabajo definiendo qué es un promotor y en qué consiste el negocio de la promoción inmobiliaria, a rasgos generales. Se trata de un sector económico en el que se desarrollan dos tipos de actividades distintas, como norma general. Por un lado, la compra de terrenos y edificaciones para su posterior promoción y venta y, por otro lado, la compra de terrenos, destinada al desarrollo urbanístico, actuando como agente urbanizador, que es una figura distinta a la del promotor, con el fin de venderlos posteriormente una vez se han desarrollado o recalificado.¹

También está definido en la legislación, en concreto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante, LOE), en el artículo 9, el cual considera promotor a cualquier persona física o jurídica que impulsa y financia la edificación para su venta posterior. Establece además este artículo, cuáles son sus obligaciones:

- Ostentar la titularidad del solar en el que se va a construir.
- Facilitar la documentación de proyecto y autorizar las posibles modificaciones.
- Gestionar y obtener las licencias y suscribir el acta de recepción de obra.
- Suscribir los seguros para garantizar posibles defectos de determinación, habitabilidad o cimentación.
- La entrega del bien inmueble a su adquirente y el libro del edificio.

Han pasado una veintena de años desde que la LOE, definió el concepto de promotor inmobiliario, y a día de hoy, y tras la crisis de 2008 que afectó tanto al sector, nos planteamos si esta definición legal acoge a las nuevas figuras que han aparecido tras la misma, o incluso situaciones que puedan darse en el futuro. Ejemplo de ello son las entidades bancarias, que, como consecuencia, de adjudicarse obras en construcción por insolvencia del promotor durante la crisis, se vieron obligadas a promover y finalizar esas obras y vender los inmuebles, incluso algunas, han creado su propio mercado inmobiliario

¹ <https://www.realia.es/que-es-promotor-inmobiliario>

como es el ejemplo de Solvia del Banco Sabadell o Aliseda del Banco Santander, entre otras.

Para algunos autores como Pedro Pérez-Caballero Abad, la LOE excluye de la definición el requisito de la profesionalidad del promotor, incluyendo en la misma, en el art. 9.1, la expresión “para sí”, de lo que se interpreta que no solo se considera promotor a quien promueve para su venta a terceros, sino también para instituirse como destinatario final. Sin embargo, otra postura doctrinal, es la que considera que, aunque la norma lo omita, realmente la profesionalidad está presente en la definición, ya que los adquirentes depositan su confianza en ello para la viabilidad del proyecto.²

En mi opinión, la promoción inmobiliaria es una actividad empresarial per se, y como tal, el concepto de promotor no puede ser considerado de otra forma. Aunque la propia norma lo omita, no debería considerarse que el promotor que se instituye como destinatario final, no es un profesional.

Si esto fuera así, y no consideráramos al promotor que promueve para sí mismo, como un profesional más del sector inmobiliario, deberíamos considerar que la responsabilidad del mismo, va a depender del fin del proyecto y sus garantías, lo que podría derivar en una inseguridad jurídica por parte de los adquirentes.

Además, lo que interpreto de la norma, es que amplía el concepto de promotor a figuras análogas, no lo limita, excluyéndolo de determinados fines o negocios.

3. EL CATASTRO INMOBILIARIO

3.1. Concepto y régimen jurídico del catastro inmobiliario

3.1.1. Concepto de Catastro

² PÉREZ-CABALLERO ABAD, Pedro: La responsabilidad por hecho ajeno en la ley de ordenación de la edificación, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, págs. 93-104.

La Dirección General de Tributos define el Catastro como el organismo perteneciente al Ministerio de Hacienda y Función Pública “que contiene la descripción de los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales, cuya inscripción en el mismo es obligatoria y gratuita”. Para ejercer sus funciones correctamente, establecen colaboraciones con otros organismos, principalmente Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, de los que obtienen la información para la constante actualización de los datos de los inmuebles y sus posibles alteraciones.³

Esta definición del catastro está basada en su propia norma (Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario) que aparte de definirlo, describe cuales son los principios informadores del mismo, tales como el de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos. (Art. 2 Ley del Catastro).

Respecto a lo que nos concierne en este trabajo, nos centramos en el principio de justicia tributaria. Este principio constitucional se encuentra en el artículo 31.1 de la Constitución Española: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio” y así lo recoge el artículo 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria (en adelante, LGT), estableciendo los principios de la ordenación y aplicación del sistema tributario. Así, la Ley está poniendo el límite de la aplicación de los tributos en un principio constitucional, el cual debe ser respetado, tanto por el legislador como por los organismos pertenecientes al Ministerio de Hacienda y, por tanto, recaudadores de impuestos, y en concreto, por el Catastro, que si bien, no es un órgano recaudador, sí forma parte de este Ministerio, como se ha señalado con anterioridad y, en definitiva, limitado por este principio de justicia tributaria.

3.1.2. Régimen jurídico del Catastro

Como ya se ha mencionado, el Catastro se rige por su normativa estatal, que es la Ley del Catastro Inmobiliario. En cuanto a la gestión catastral y los servicios que presta el

³ <http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/faqs.asp>

Consultado el 2 de marzo de 2022

mismo, tenemos diferentes normas de distingo rango, como puede ser el 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 las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

Por otra parte, la mayoría son normas con rango de Orden Ministerial como es el caso de la más reciente Orden HAC/1293/2018, de 19 de noviembre, por la que se aprueba el modelo de declaración de alteraciones catastrales de los bienes inmuebles y se determina la información gráfica y alfanumérica necesaria para la tramitación de determinadas comunicaciones catastrales. Estas últimas se aprueban normalmente con el fin de regular la aplicación de modelos de gestión de procedimientos o métodos de valoración. Por último, tenemos las Resoluciones de la Dirección General del Catastro, que tienen rango de acto administrativo general y que se utilizan mayoritariamente para actualizar las funciones y procedimientos catastrales.⁴



⁴ http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/normativa_reguladora.asp ⁵

Consultado el 20 de marzo de 2022

4. CONCEPTO DE LAS PONENCIAS DE VALORES Y SU RANGO NORMATIVO.

La Ley del Catastro Inmobiliario define las Ponencias de Valores como el documento en el que se recogen los criterios, módulos y otros elementos técnicos que son necesarios para la posterior valoración catastral. Las Ponencias sirven, como norma general, para establecer los criterios de valoración de suelo y de construcción.⁵

En ella se encuentran diferentes zonas de valor, que son las que se componen de un mismo valor de suelo. De esta forma, se encuentran:

- Zonas de valor unitario: el valor del suelo es un valor dado por el metro cuadrado. Se pueden dar valores inferiores hasta que se produzcan las obras de urbanización.
- Zonas de valor de repercusión: donde el valor se define por los metros totales construidos o que se puede construir. Se pueden dar valores inferiores hasta que se produzcan las obras de urbanización.⁶

Y también podemos encontrar diferentes capas gráficas:

- La que delimita el suelo urbano⁷, y por tanto, delimita la aplicación de la Ponencia, ya que el valor de suelo rústico⁸ se determina por otros métodos.

⁵FERRANDO CORREL, Jose Vicente: *Los inmuebles: valor, valoración y métodos de cálculo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 179-180

⁶ http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/wms_ponencias.pdf

Consultado 20 de mayo de 2022

⁷ Suelo urbanizado es aquel que está integrado en una malla urbana conformada por red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte. (art. 21.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

⁸ En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o del art. 21 .2 a) Real Decreto Legislativo 7/2015.

- Los polígonos de valoración, que dividen el suelo urbano en zonas homogéneas. Por ejemplo: el núcleo histórico o un polígono industrial.⁹

En cuanto al rango normativo de las Ponencias de Valores, se trata de actos administrativos de carácter general y así lo establece el Tribunal Supremo (en adelante, TS) en la sentencia 649/2011 de 10 de febrero de 2011.

En este sentido, el TS aclara el debate que se venía generando en los diferentes Tribunales Superiores de Justicia y en los Tribunales Económico- administrativos, en los que se interpretaba la competencia y legitimidad de diferentes formas, dependiendo de si el Tribunal entendía que la Ponencia de Valores en cuestión, era una norma con rango de disposición general o de acto administrativo.

El TS aclara este asunto y establece que, efectivamente, las Ponencias de Valores son actos administrativos, señalando que de otra forma no serían impugnables ante los Tribunales Económico-Administrativos Regionales (en adelante, TEAR). Además, determina también que los actos que aprueban las Ponencias de Valores son de carácter general por su contenido y destinatarios, pero no forman parte del ordenamiento jurídico, sino que son consecuencia del mismo.¹⁰

La consideración de que sean actos administrativos y no disposiciones generales no es una cuestión baladí, sino que, por el contrario, tiene una importancia que se ha visto en posteriores sentencias y que, en concreto, ha afectado a la promoción inmobiliaria. Esto es así porque la mayoría de impugnaciones presentadas contra Ponencias de Valores, se llevan a cabo por sociedades de promotores y constructores, los cuales, tras esta sentencia, vieron desestimadas sus pretensiones por haber iniciado el procedimiento contencioso-administrativo, recurriendo la notificación individual en la que se comunica el nuevo valor al interesado sin haber recurrido con anterioridad la Ponencia de Valores en la que se determinan las bases para el cálculo de dicho valor.

⁹ http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/wms_ponencias.pdf

Consultado 20 de mayo de 2022

¹⁰ Fundamento segundo de la referida sentencia. Base de datos: aranzadigitalweb Consultado 20 de marzo de 2022

La consideración de la ponencia como acto administrativo impide que la misma pueda ser impugnada indirectamente por un acto administrativo posterior (la notificación del cambio de valoración), ya que no cumple con la premisa del artículo 26.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA):

“además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho”.

Al no gozar de rango de disposición general, no es impugnable indirectamente.¹¹

A modo de ejemplo, podría citarse la STS 3605/2014, de 18 de septiembre¹² (posterior a la declaración por el TS de las ponencias como actos administrativos). Esta sentencia resuelve un recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la resolución del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (en adelante, TSJCV), el cual falla estimando las pretensiones de la promotora recurrente contra el acto administrativo en el que se le notifica una alteración en la valoración catastral de sus bienes inmuebles sitos en el municipio de la Vila Joiosa en la Provincia de Alicante, consecuencia de una Ponencia de Valores publicada en el año 2005.

La promotora alega falta de estudio de mercado de la Ponencia y, por tanto, solicita la anulación de los valores que se le han calculado para sus inmuebles, ya que se basan en una ponencia errónea.

¹¹ FÉRNANDEZ MONTALVO. Rafael: *Jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de Hacienda Local 2014- 2015*, Institut de Dret Públic, 2014,págs. 201-203

¹² Centro de Documentación Judicial .(2014). [CENDOJ](#) Consultado 20 de marzo de 2022.

En el caso concreto, el TS considera que no se había accionado contra la ponencia, la cual considera la parte recurrente que quedó firme y goza de legalidad por no haberse recurrido, y así también lo indica el propio TS.

Lo que sucede en este caso, es que el Tribunal considera que no se ha hecho mención con anterioridad a la falta de estudio de mercado, ni el Recurso de Reposición ni ante el TEAR, y tampoco se ha actuado posteriormente aportando prueba en el procedimiento contencioso-administrativo.¹³

Es importante destacar, que este último es el motivo por el que estima el recurso en favor de la Administración General del Estado, ya que y como bien anuncia en la propia sentencia, *“no existe inconveniente jurídico alguno que al hilo de la fijación y notificación del valor catastral se extienda la impugnación a aquellos aspectos de la Ponencia de Valores defectuosos en cuanto tienen incidencia en la determinación individualizada del valor catastral”*.¹⁴

Si analizamos esta sentencia e interpretamos lo que quiere exponer el Tribunal Supremo, la problemática de no haber recurrido la Ponencia de Valores, no es que no sea impugnabile la misma a través de un acto administrativo posterior, como en este caso, sino que no podrá serlo a través de la impugnación indirecta del art. 26 LJCA y así lo clarifica como se puede ver en el extracto del párrafo anterior.

Resumiendo, el TS admite que se impugne la Ponencia de Valores a través de la notificación de la alteración catastral, siempre y cuando se haga mención a los defectos de la misma en las alegaciones.

Tras la exposición de esta problemática que surgió sobre el rango de las ponencias, conviene destacar que, si bien no es impugnabile indirectamente por el art. 26 LJCA, sí se puede admitir el recurso Contencioso-Administrativo (en adelante RCA) contra el valor catastral, alegando defectos en la Ponencia de Valores, a través del art. 25.1 LJCA:

“El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que

¹³ Fundamento tercero de la STS 3605/2014 Base de datos: aranzadigitalweb Consultado 20 de marzo de 2022

¹⁴ Ibidem

pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”.

En conclusión, en la práctica, la recurribilidad es la misma, la diferencia es que no es posible la anulación de la ponencia por el art. 26.1 LJCA por no gozar de rango de disposición general y se deberá optar, en caso de no haber recurrido la propia ponencia del municipio en tiempo y forma, por alegar y probar los defectos de la misma de forma directa en el recurso contra la alteración catastral.

Una vez analizada la referida sentencia que clarificó una cuestión muy debatida, considero que el TS lo que pretendía, aparte de dar solución al rango de la Ponencias, es garantizar el acceso a una tutela judicial efectiva para los administrados y que pudiesen recurrir el valor de un inmueble de su propiedad, sin necesidad de recurrir directamente la Ponencia, que es sin duda, un procedimiento más costoso económicamente. Recurrir la Ponencia requiere de conocimientos técnicos y periciales, que se deben aportar como prueba, de forma globalizada para todo el municipio, mientras que el valor de uno o varios inmuebles requiere de estudios más individualizados y sencillos.

Considero, por tanto, que otorgar el rango de acto administrativo, ha sido una decisión ajustada a Derecho y que cumple con los principios y garantías constitucionales, ya que de otra forma, solo algunos administrados como grandes promotores o patrimoniales podrían recurrir sus valores buscando un ahorro fiscal en tributos locales, y no cualquier propietario que se vea afectado por la Ponencia y que considere que no es correcto el valor que se le ha asignado a sus inmuebles.

5. CÓMO SE ELABORAN LAS PONENCIAS DE VALORES

5.1. Valoración del Inmueble

Existen diferentes tipos de valoración que se pueden diferenciar en dos grandes grupos: la valoración administrativa y la discrecional. La primera de ellas, como su nombre indica, es la que viene regulada por normas o reglas administrativas y deben servir como pauta al valorador. En cambio, la segunda, es la no reglada, la que se lleva a cabo por el criterio

del tasador, si bien es cierto, se deben seguir unas normas lógicas que eviten la aleatoriedad.

En cuanto a los procedimientos de valoración, podemos encontrar varios métodos¹⁴ que resumiremos brevemente:

a) El método de comparación según mercado¹⁵

Consiste en comparar el bien inmueble a valorar con otros similares, en los que se haya producido una venta en una fecha próxima anterior al momento de valoración y así conocer cuál es el valor de mercado de un inmueble de esas características. Este método se considera objetivo, si bien es cierto, no siempre es posible aplicarlo por razones del mercado e incluso las condiciones de venta de esos inmuebles “testigo”.¹⁶

b) Método de capitalización de rendimientos¹⁷

Este método suele utilizarse para los casos de inexistencia de mercados de compraventa o que no sea posible obtener de las transacciones datos fiables. Consiste en tratar de conocer el valor del mercado proponiendo un tipo de interés al que se debe someter el inmueble susceptible de generar una renta.

Generalmente se realiza un estudio de alquileres, partiendo de unas condiciones estables en el mercado, en las que un arrendador oferta libremente el bien y un arrendatario acepta las condiciones. En otros casos, se hace un estudio de rentas de explotación económica, como por ejemplo de locales gastronómicos. En este caso se deberá realizar un estudio muy singularizado dada la especificidad de los costes y la facturación de cada actividad.

¹⁴ FERRANDO CORREL, José Vicente: “Los inmuebles: valor, valoración y métodos de cálculo”, ob. cit., pág 55.

¹⁵ Regulado en los art. 20 a 23 de Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

¹⁶ En una tasación, los inmuebles comparables o testigos son aquellos parecidos a la finca objeto de tasación por su ubicación, características o superficie. Se utilizan en el proceso de tasación para la homogeneización de precios de inmuebles comparables.

<https://arquitas.com/comparables-testigos-tasacion/> Consultado 20 de mayo de 2022

¹⁷ Regulado en los art. 24 a 33 de Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

- c) Método del cálculo del valor medio o por repercusión¹⁸. Referencia a cómo afecta este método a las comprobaciones de valores del impuesto de Actos Jurídicos Documentados (en adelante, AJD) de obra nueva y división horizontal.¹⁹

Utilizado normalmente para la valoración del suelo. Consiste en obtener el valor total de un inmueble, por ejemplo, a través de un método de valor de mercado y, posteriormente, valorar una de las dos partes de las que está compuesto un inmueble generalmente, que es suelo y construcción. Una vez obtenido el valor de uno de estos dos componentes, al conocer el valor total, simplemente le damos el valor al componente no valorado singularmente, el residuo, es decir, le restamos al valor total, el valor del componente obtenido. Ejemplo: Valor total de un bien inmueble 120.000 euros, valor de la construcción 80.000 euros: $120.000 - 80.000 = 40.000$ euros es el valor del suelo.²⁰

5.2. La valoración del inmueble por la Agencia Tributaria Valenciana. Métodos y requisitos determinados por la jurisprudencia.

Estos métodos no son solo utilizados para el cálculo del valor catastral por la Gerencia de Catastro, sino que también son los que tiene de referencia la Administración para la realización de liquidaciones en diferentes procedimientos, como por ejemplo el de comprobación de valores para los casos de liquidaciones del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados de una escritura de División Horizontal y Obra Nueva.²¹

Una escritura de obra nueva es el documento donde se recoge la declaración de un propietario de una finca inmatriculada en el Registro de la Propiedad, en la que se hace constar que ha finalizado o está en construcción una edificación. Los requisitos que se

¹⁸ Regulado en los art. 20 a 23 de Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras

¹⁹FERRANDO CORREL, José Vicente: “Los inmuebles: valor, valoración y métodos de cálculo”, ob. cit., pág. 47-71

²⁰Ibid págs.. 90-103.

²¹ <https://www.notariaballester.es/2016/03/02/la-comprobacion-de-valor-y-el-metodo-indiciario/>

desprenden de la propia definición son, que la debe otorgar el propietario de la construcción, que debe existir una obra y que tal declaración en escritura pública tiene la finalidad de registrar la misma.²²

En concreto, este último método mencionado, es el más utilizado en la práctica por la Administración, sobre todo, por la Agencia Tributaria Valenciana para la determinación del valor de los inmuebles cuando se trata de una liquidación de este tipo, como hemos mencionado en el párrafo anterior.²³

En mi opinión, este método, que, si bien es objetivo, podría darse el caso de perjudicar al contribuyente si no se valora correctamente y en base a un dictamen pericial que garantice la valoración en cuestión. Se podría dar el caso, en el que este método no se hubiera utilizado con todas las garantías que se requieren por los Tribunales y en consecuencia, se pudiera llevar a cabo liquidaciones en procedimientos de comprobación de valor, con valores superiores a los declarados por el promotor en la escritura de obra nueva.

Esto podría suceder por la propia exigencia del método de justificar el valor total de un inmueble, basado en un estudio de mercado y, además de la valoración del valor de suelo, en concreto. Considero que es el método más objetivo, y por ello, el más utilizado por la Administración, pero que debe justificar el valor de la forma que determinan los Tribunales, que es, con una prueba pericial tal y como se ha analizado en las siguientes sentencias:

En primer lugar, se analiza el caso de la Sentencia del Tribunal Supremo nº 1336/13 de 1 de octubre (Rec N 2040/2012), que tras una liquidación administrativa, en la que se aporta una prueba pericial realizada por el organismo liquidador como justificante del valor otorgado a la obra (tanto de suelo como de construcción) en un procedimiento de comprobación de valores, indica lo siguiente:

“enjuiciando el presente expediente, sostiene en su fundamento sexto que “lo que la Administración Tributaria Autonómica Valenciana y TEAR denominan dictamen de

²² VICENTE TORRES, Margarita: *Requisitos para el otorgamiento e inscripción de la declaración de obra nueva y el acta final de obra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág 21.

²³ VICENTE TORRES, Margarita: *Requisitos para el otorgamiento e inscripción de la declaración de obra nueva y el acta final de obra*, ob. cit., pág 149.

peritos, en el que se justifica la comprobación de valores, tiene como premisas los datos descriptivos del inmueble consignados en la " ficha catastral" y relativos a superficie, estado, antigüedad, etc., datos que no fueron contrastados in situ por los sedicentes peritos. La Administración Tributaria Valencia, con esto, se fía a la descripción catastral. (...)

Así, entiende el Tribunal Superior de Justicia que el procedimiento del dictamen de peritos exige una precisa aplicación singularizada de las magnitudes empleadas en la valoración, sin que los datos reflejados en el catastro o en los estudios de mercado, por si solos, puedan aportar tal cualidad al no ser suficientemente individualizados."²⁴

Esta doctrina jurisprudencial se ha seguido aplicando por el TSJCV, y lo que viene a exponer es que la prueba pericial llevada a cabo, debe ser lo suficientemente justificada para determinar la valoración, ya que las muestras utilizadas en la mayoría de los casos, podrían ser aplicadas, tal y como describe la sentencia del TSJ, sin comprobar si son o no correctos y sin ser los mismos suficientemente individualizados para la valoración que se ha efectuado.

Tras numerosos fallos en favor del contribuyente, la Administración realiza estas liquidaciones aportando pruebas periciales completas y motivadas, para cumplir con la querencia doctrinal. En mi opinión, las pruebas aportadas en procedimientos de comprobación de valor podrían ser mejorables. Sí que es cierto que son más completas, cumpliendo con los requisitos establecidos por la jurisprudencia, pero en ocasiones no se llevan a cabo de la forma que establece el TSJ y podrían llevar al contribuyente a interponer un recurso. Esto puede suceder en la práctica, cuando no se visitan los inmuebles elegidos como muestra para justificar la aplicación de los coeficientes correctores del valor, como establece el TSJ, por ejemplo.

También se exige a la Administración por el TEAC en su resolución 5240/2017 de 19 de enero de 2017, que haga debida referencia a las fuentes de procedencia de los valores aportados por el perito y que se adjunten en el informe para que puedan ser conocidos por

²⁴ Fundamento sexto de la sentencia. Base de datos: aranzadigitalweb Consultado 1 de abril de 2022

el sujeto pasivo, sin que sea admisible remitirlo al Registro de la Propiedad para la comprobación de un dato fáctico esencial para la valoración, considerando que le puede incluso suponer un gasto. Es decir, que se aporten las escrituras de compraventa de las muestras seleccionadas, lo cual, no sucede en la práctica, simplemente se mencionan y se referencian, pero sin la posibilidad de que el contribuyente pueda consultar el precio de venta de los mismos, si no es acudiendo a la escritura, que no se aporta.²⁵

De conformidad con lo anterior, habría que tener en cuenta que, los promotores se encuentran ante una revisión de valores de una escritura de Obra Nueva sobre una obra que se encuentra en construcción por Fases que se desarrollará en unos cuatro años. Dicha revisión de valores se realiza en base a un informe técnico aportado por la Oficina Liquidadora que podría incrementar sensiblemente los valores declarados por el contribuyente, tanto del valor de la construcción como del suelo.

Bajo mi criterio, esto se debe a que no se tiene toda la información necesaria para valorar objetivamente la ejecución de la obra, puesto que la misma no ha finalizado cuando se declara el Impuesto de AJD y este procedimiento podría mejorar si se otorgara un plazo con finalización del fin de obra, para aportar los costes reales de misma la Administración, y liquidar el impuesto, una vez se conozca el valor de la edificación. De esta forma, podría liquidarse el impuesto de una forma más objetiva y garantizando al contribuyente, que la valoración no se realiza a través de métodos, que si bien son efectivos para operaciones de venta, no son muy aplicables a escrituras de Obra Nueva y División Horizontal, por su complejidad y magnitud de costes.

5.3. Determinación del valor de las construcciones. Aplicación del módulo de construcción.

Una vez realizado el estudio de mercado por alguno de los métodos expuestos anteriormente, se debe diferenciar el valor del suelo del valor de la construcción. Se considera construcción según la LCI en el art. 7, los edificios, instalaciones industriales, comerciales, deportivas, entre otras y las obras de urbanización y mejora como explanaciones o las que se utilizan para el uso de espacios descubiertos.

²⁵ Fundamento tercero de la citada resolución. Base de datos: aranzadigitalweb Consultado 1 de abril de 2022

Para calcular el valor se determina el valor actual determinado por el resultado del coste de ejecución de la obra, minorado en los beneficios de contrata, honorarios profesionales y los tributos que gravan la construcción teniendo en cuenta el uso, antigüedad, estado de conservación y otras circunstancias.

Con estos valores se determina el Módulo Básico de Construcción (en adelante, MBC) que determina el precio del metro cuadrado de una construcción. Este módulo lo redactará la Junta Territorial correspondiente, en el caso de la Comunidad Valenciana a través de las Normas técnicas de valoración de la Consellería de Economía y Hacienda de la Comunidad Valenciana, y se deberá tener en cuenta para la redacción de la Ponencia de valores.

El valor de suelo se determina por el método de valor por repercusión, que ya se ha explicado anteriormente, y se obtiene así el Módulo por Repercusión²⁶

En el caso de la Comunidad Valenciana para el cálculo del coste de ejecución de obra, se cuenta con el valor oficial que establece el Instituto Valenciano de Edificación (en adelante, IVE), que es una fundación de interés público que se dedica a analizar el sector, sus procesos y requisitos y costes, y todos los aspectos relaciones con la construcción, y determina así, en atención a las características que presenta una edificación, cual es el coste de ejecución por metro cuadrado de la misma.²⁷

Este es el valor que utiliza la Agencia Tributaria Valenciana como referencia al coste de ejecución al que se le minora el coste de los aspectos comentados anteriormente.

La realidad es que este valor, puede servir como referencia, pero no debe olvidarse las comprobaciones de actos periciales que se comentaban antes impuestas por los Tribunales a la hora de iniciar un procedimiento de comprobación de valores, por ejemplo.

²⁶ FERRANDO CORREL, Jose Vicente: Los inmuebles: valor, valoración y métodos de cálculo, ob. cit., págs.

²⁷ <https://www.five.es/quienes-somos/>

Este valor de referencia del IVE puede no corresponder con la realidad y en caso de iniciar un procedimiento de comprobación de valores de una escritura de Obra Nueva, el promotor podría verse en la imposibilidad de justificar el coste total de la ejecución de la obra, debido a que no ha finalizado la misma, lo que le disminuiría las posibilidades de aportación de prueba si ya se ha iniciado el procedimiento.

Como ejemplo, en el municipio de Elda, el precio del metro cuadrado de en 2022 es de 897 euros, a los que hay que restarle el 31% por beneficios, los honorarios profesionales y el importe de tributos que gravan la construcción, como indican las normas técnicas de construcción de la Comunidad Valenciana, lo que sería un resultado de 618,93 euros²⁸, que es inferior al coste de construcción indicado por el IVE actualizado en 2022 a 734 euros por metro cuadrado.²⁹

Como puede observarse por la jurisprudencia referida, podría afirmarse que no se está realizando en todos los casos estudio y una prueba pericial debidamente, lo que trasladado a la promoción inmobiliaria, y al Impuesto de AJD, podría implicar un posible perjuicio económico, puesto que se derivan liquidaciones muy por encima de lo que debieran ser y alejadas de lo declarado por el propio promotor.

5.4. Procedimiento de elaboración de las ponencias de valores

Una vez realizado el estudio de mercado inmobiliario por alguno de los métodos explicados anteriormente, y sometido a las conclusiones de los IAMIU (Informe Anual del Mercado Inmobiliario Urbano)³⁰, en el que se han recopilado los datos económicos en el ámbito de aplicación de la ponencia, se procede a realizar un análisis del planeamiento urbanístico, en el que se define la clasificación del suelo, plantas permitidas, fachada mínima, etc.

²⁸ <https://www.hogaria.net/estadisticas/alicante-elda.aspx> Consultado el 28 de marzo de 2022.

²⁹ <https://www.five.es/productos/herramientas-on-line/modulo-de-edificacion/> Consultado el 28 de marzo de 2022

³⁰ Se elaboran cada año en dos fases separadas entre bienes inmuebles urbanos, donde se recogen principalmente los usos de los bienes y dónde se encuentran, y bienes inmuebles rústicos donde se analizan las agrupaciones de cultivo para su identificación. <https://www.catastro.meh.es/documentos/04012021.pdf> Consultado el 26 de junio de 2022.

Posteriormente, se realiza un informe del Ayuntamiento del municipio en el que se está elaborando la ponencia y, una vez aprobado por este, se publica en el Boletín Oficial de la Provincia o de la Comunidad, en su caso.

La publicación se deberá realizar antes del día 1 de julio del año de ese mismo año, en caso de tratarse de una ponencia total o del 1 de octubre si se trata de una ponencia parcial o especial.³¹ Esto mismo establece la propia Ley del Catastro Inmobiliario en el art. 27 .3: *“La publicación de dichos acuerdos, que indicará en todo caso el lugar y plazo de exposición al público de las ponencias a que se refieran, se realizará antes del 1 de julio del año en que se adopten, en caso de ponencias de valores totales, y antes del 1 de octubre, en caso de ponencias de valores parciales y especiales.”*

En este artículo en su punto 4 también se menciona la recurribilidad de la ponencia en vía económico-administrativa, sin que se suspenda la ejecutoriedad del acto, la cual trataremos más adelante.

5.5. El contenido de las Ponencias de Valores.

En cuanto al contenido de la Ponencia de Valores, deben constar cuatro documentos:

- Documento 1: contendrá la memoria, los criterios de valoración y el listado de polígonos y zonas de valor de suelo.

En este primer documento, se recogerá el ámbito de aplicación y marco normativo, así como la justificación de la redacción de la ponencia, incluyendo la relación entre el valor catastral resultante y el valor de mercado actualizado por polígono o uso y de los valores que sirvieron como referencia. Los criterios valorativos también deberán ser justificados y se indicará la fecha en la que la Junta Técnica Territorial de Coordinación Inmobiliaria (JTTCI) llevó a cabo la sesión para determinar dichos criterios y los módulos de repercusión y de construcción aplicables.

- Documento 2: Análisis y conclusiones del estudio de mercado inmobiliario.

³¹ Circular 01.04/2020/P, de 21 de enero, sobre ponencias de valores. Instrucción sexta.

Aquí se incluyen las descripciones de las tipologías constructivas, datos territoriales y socioeconómicos y la comparación de los valores catastrales resultantes con los valores de mercado. Se particularizará para el ámbito territorial de la ponencia el contenido de la IAMIU y las conclusiones en el mapa de valores.

- Documento 3: Catálogo de construcciones.

Donde se establece el uso, clase, modalidad y categoría de las construcciones para su valoración y se comparará, dichas asignaciones, con las contenidas representativas, en las fichas del catálogo.

- Documento 4: Cartografía.

Contendrá el plano o planos en los que se trazarán la delimitación del suelo de naturaleza urbana, los polígonos de valoración y zonas de valor de suelo.³²

5.6. La problemática derivada del propio contenido de la Ponencia de Valores

Este procedimiento, en muchas ocasiones es el “talón de Aquiles” del Catastro, ya que, al ser tan extenso y regulado, hay cabida para diversos errores que podrían terminar en un procedimiento contencioso, siendo en ocasiones, los motivos de la anulación de la Ponencia.

Los factores que pueden dar lugar a estos problemas podrían ser; un contenido complejo y técnico, sumado a la mezcla jurídica y valorativa, que dificulta su comprensión para particulares (salvo profesionales de la construcción) y la necesidad de auxilio de Letrado y perito especializado en la materia.

La realidad es que recurrir una Ponencia de valores, en la práctica, no es habitual en particulares, en cambio, si suele someterse a impugnación por empresas promotoras y constructoras.³³

³² Circular 01.04/2020/P, de 21 de enero, sobre ponencias de valores. Instrucción séptima.

³³ CASAS AGUDO, Daniel, *Nueva fiscalidad*, Dykinson, Madrid, 2021, págs. 227-228

Al hilo de la posible impugnación de la Ponencia se analizan dos Sentencias que tienen como motivo la falta de estudio de mercado, que es un requisito para su elaboración, que deben ser analizadas por su disparidad en cuanto al criterio utilizado por el Tribunal para su resolución.

La primera de ellas, se dictó por el TSJCV en su Sección Tercera (755/2013 de 10 de junio) y viene a fallar en favor del administrado. En concreto, se trata de un Recurso contencioso- administrativo contra la Ponencia de Valores del municipio de El Campello (Alicante), publicada en el Boletín Oficial Provincial (BOP) en el año 2007. Tras ser desestimadas las pretensiones de la promotora recurrente por el TEAR de Valencia, poniendo fin a la vía administrativa, se inicia un procedimiento judicial alegando falta de estudio de mercado en la Ponencia mencionada.

El Tribunal se pronunció ante esta alegación, haciendo referencia al dictamen pericial practicado por un perito designado judicialmente –lo que conlleva grandes garantías de imparcialidad y objetividad-, que analiza los documentos que conforma la Ponencia de Valores en cuestión.

Dicho lo cual, y en resumen, el dictamen declara **que no existe en el expediente previo estudio de mercado para determinar los módulos de valoración,** además de otras anomalías como que la documentación del estudio es muy pobre y que no reúne las condiciones para determinar las bases de la Ponencia, entre otras.

De las menciones realizadas, merece especial atención la relativa a la carencia de estudio de mercado, ya que, en este aspecto el Tribunal se manifiesta de la siguiente forma: *“(existencia o no de motivación suficiente y adecuada) es fundamental analizar si ha existido y obra en el expediente Estudio de Mercado propiamente dicho, y si el mismo ha sido elaborado con base a fuentes adecuadas y en forma también adecuada, para fundar los valores de que parte.”[...]*

“En definitiva, el valor de mercado es el punto de partida para el establecimiento del valor catastral, y debe estar suficientemente justificado en la Ponencia de Valores”³⁴

³⁴ Fundamento tercero de la sentencia. Base de datos: aranzadigitalweb Consultado 1 de junio de 2022

En conclusión, para el TSJ la falta de este estudio es motivo de anulación de la Ponencia y así lo manifestó en el fallo.

Por otro lado, también podría analizarse la STSJ de Murcia 323/2021, de 3 de junio. En esta Sentencia se plantea un Recurso contencioso-administrativo contra el fallo de TEAR de Murcia en el cual, la parte recurrente se opone al acto administrativo de notificación de alteración catastral.

Las pretensiones de la parte recurrente se basan en un informe pericial a instancia de parte, en el que se expresa que el valor asignado al inmueble es desproporcionado, atendiendo al valor del mercado, pero la alegación principal versa sobre el defecto formal de la Ponencia que carece del documento que acredita el estudio de mercado realizado.

Ante esta declaración, el TSJ se pronuncia de la siguiente manera: *“Y es que la Sala en anteriores sentencias, y en consonancia con el criterio reiterado de la Audiencia Nacional, venía diciendo que la normativa utilizada por el Catastro para la realización del estudio de mercado, no contenía una metodología apta para conocer el valor de un inmueble en un periodo determinado. Siendo este un método válido, para el Tribunal, y conforme a los criterios de la sana crítica, no era documentación o estudio suficiente”*.³⁵

En esta Sentencia, sin embargo, explica que, debe tenerse en cuenta la necesidad de la realización de un estudio de mercado inmobiliario que sirva de base para la redacción de la

Ponencia de Valores, *“aunque no se exige que se incorpore a esta, aunque está en manos de la parte recurrente acreditar que estos no responden a la realidad y que el valor catastral fijado es superior al valor de mercado, ya que, de no ser así la Ponencia de Valores despliega todos sus efectos.”*³⁶

Y por este motivo, desestima las pretensiones de la parte recurrente, no anulando la Ponencia y por tanto, fallando en favor de la Administración.

³⁵ Fundamento tercero de la sentencia. Base de datos: aranzadigitalweb Consultado 1 de junio de 2022

³⁶ Fundamento tercero de la sentencia. Base de datos: aranzadigitalweb Consultado 1 de junio de 2022

Lo que indica esta Sentencia, es que rompa con el criterio de que el propio estudio de mercado debe aparecer en el acto administrativo de la Ponencia, como justificante de su realización y que sirva como base para su confección. En esta resolución se aclara que el estudio de mercado se supone realizado, sin necesidad de que se aporte, aunque si no corresponde con la realidad, es carga de la parte recurrente probarlo.

En mi opinión, podría decirse que esta sentencia podría perjudicar al administrado, ya que al cargarle con la prueba, y eximiendo al Catastro de incorporar a la Ponencia el estudio realizado, los procedimientos podrían ser más costosos económicamente para los recurrentes, limitando así su recurribilidad de forma indirecta. Además, podría darse la posibilidad al Catastro para llevar a cabo estudios de mercado que no cumplieren con todos los requisitos, puesto que los mismos no perjudicarán sus propios actos como prueba de un procedimiento contencioso-administrativo. Por el contrario, deberá solicitar una prueba pericial el administrado, con los costes que eso podría conllevar, y demostrar la carencia del estudio. Creo que el criterio utilizado anteriormente por los Tribunales, podría ser más garantista y acorde con la Ley y con el buen obrar de la Administración, ya que obligaba a incorporar el estudio, lo que supone una mayor seguridad jurídica para los administrados, ya no solo por la posibilidad para consultarlo, sino también de conocer que realmente se ha realizado.

5.7. El coeficiente reductor de mercado. Aclaración del Tribunal Supremo

Por último, y en relación con el epígrafe anterior, cabe mencionar una reciente sentencia de Tribunal Supremo, sobre la aplicación del coeficiente 0.5 de Referencia de Mercado (RM), relativo a la reducción del valor catastral determinado, que no suponga más del cincuenta por ciento del valor de mercado del inmueble.

Este coeficiente se aprobó en la Orden Ministerial del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de octubre de 1998 que establecía: que la referencia se realizará de forma homogénea en las valoraciones catastrales, a cuyo efecto se establecerá un coeficiente del 0.5 RM al valor individualizado resultante de la ponencia de valores.

Pues bien, la Ley del Catastro en su art. 23.2 establece que el valor catastral no puede exceder del valor de mercado:

“El valor catastral de los inmuebles no podrá superar el valor de mercado, entendiendo por tal el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas, a cuyo efecto se fijará, mediante orden del Ministro de Hacienda, un coeficiente de referencia al mercado para los bienes de una misma clase”

Esto supone una garantía, ya que obliga a la Administración a establecer un coeficiente como límite, aunque la Ley no lo especifica ni cuantifica, pero que actualmente está fijado en un 0.5 para inmuebles urbanos y de características especiales. Pero esto no quiere decir que este deba ser el límite, ya que es el propio valor del mercado.³⁷

El TS en la Sentencia 1468/2021, de 14 de diciembre expresa su interpretación con respecto a la aplicación del coeficiente de RM en un 0.5. Y es que aquí, la parte recurrente pretende que se anule la valoración catastral del inmueble, tomando como base, el valor determinado en la prueba pericial, y al mismo, se le aplique el 0.5 como coeficiente corrector del mercado.

Ante dicha pretensión, el TS se pronuncia de la siguiente forma:

*“En cualquier caso, lo que parece defender es que se fije el valor de mercado y, una vez determinado, se aplique directamente el coeficiente 0,5. Sin embargo, esa postura también resulta improcedente por ser contraria a las normas y a la jurisprudencia expuestas y porque, al igual que se ha expresado con relación a la tesis del abogado del Estado, **de haberlo querido así el legislador, hubiera dicho expresamente que el valor catastral fuera el 50% del valor del mercado lo que, obviamente, no ha hecho.** La fijación administrativa de un valor para los bienes inmuebles, siguiendo un procedimiento normativamente predeterminado, procedimiento que se caracteriza por su nivel de objetivación” por lo que, resulta erróneo interpretar tanto que el coeficiente RM no se aplica en determinados casos (como sostiene el abogado del Estado) como que se aplica siempre sobre el valor de mercado (como apunta el titular catastral).”³⁸*

El TS lo que viene a decir, es que no existe obligación legal por parte de la Administración de aplicar el coeficiente de 0.5 en todos los casos, aunque sí debe aplicarse el coeficiente

³⁷ PUYAL SANZ, Pablo, *Derecho catastral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, págs 279-280

³⁸ Fundamento cuarto de la sentencia. Base de datos: aranzadigitalweb Consultado 2 de junio de 2022

como corrector del valor, pero la aplicación de dicho coeficiente no tiene por qué ser del 0.5, sino que podría ser menor.

En este aspecto, estoy de acuerdo con el Alto Tribunal, porque considero, que la Ley no establece en ningún momento una reducción a la mitad del valor de mercado para la determinación del valor catastral y, por tanto, no es exigible para la Administración. Lo que sucede es que vienen siendo muchos años de aplicación de ese coeficiente por parte de la Gerencia del Catastro de forma consolidada y que, de alguna forma, se ha implantado la costumbre de proceder de tal forma a la hora de individualizar los valores. No es incoherente pensar que debe ser aplicado al coeficiente y defender esa alegación por parte del recurrente, aunque en este caso, no existe fundamentación jurídica, si no que más bien, se apela a la costumbre de proceder.

Por otro lado, la aplicación del 0.5 RM servía como referencia del límite del valor catastral y posibilitaba aproximarse a cuál sería finalmente y poder así llevar a cabo presupuestos por las empresas inmobiliarias, sobre cuál sería el coste estimado se genera en impuestos locales por la promoción, por ejemplo. Si cambiamos a un escenario en el que no se aplica de manera automática el coeficiente corrector del mercado del 0.5 sino que habrá que estar a cómo lo valore el catastro en su valoración individualizada, ya no es tan factible conocer el volumen o coste por este concepto, lo que afecta en materia de presupuestos al sector, y además puede llegar a incrementar los valores aplicando coeficientes más bajos, siendo la consecuencia directa, una mayor carga fiscal.

6. RECURRIBILIDAD DE LA PONENCIA DE VALORES

En la Ley del Catastro se indica la recurribilidad de las ponencias de valores en el artículo 27.4:

“Las ponencias de valores serán recurribles en vía económico-administrativa, sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutoriedad del acto”

Hemos visto que las Ponencias de Valores tiene carácter de acto administrativo definitivo y por ello, son impugnables de forma directa ante el TEAC, en el plazo de un mes, previo recurso de reposición potestativo, desde su publicación (art. 27.4 Ley del Catastro Inmobiliario)

Ante la resolución del TEAC, se puede interponer Recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional conforme establece el 11.1.d) LJCA y, como última instancia se podrá recurrir ante el TS si goza de interés casacional (art. 88.1 LJCA).

Los motivos o argumentos sobre los que se puede recurrir pueden ser tanto formales como materiales, por irregularidades en los criterios de valoración o acreditación de que superan los valores del mercado. Si bien es cierto, que los motivos de fondo son más difíciles de probar dado que la ponencia goza de presunción de certeza, y por tanto, la carga de la prueba recae sobre el recurrente, que debe desvirtuar el acto y convencer al Tribunal, normalmente en base a informes técnicos y periciales.

Si transcurrido el mes de plazo para recurrir la ponencia ante el TEAC, no se ha recurrido, esta será firme y solo será anulable a través de un procedimiento extraordinario de revisión de los actos administrativos de carácter tributario, ante el cual habría que deducir su admisibilidad ante una causa de nulidad de pleno derecho y no ante una causa de ilegalidad. (217 LGT)

Por otro lado, como se ha mencionado en epígrafes anteriores, transcurrido el plazo de recurso de la Ponencia de Valores, se podrá interponer el mismo ante el acto administrativo individualizado de la notificación del valor catastral.

La Ley del Catastro Inmobiliario en el artículo 29 desarrolla la obligatoriedad de la notificación del valor a los titulares de los inmuebles, estableciendo la forma en cómo se debe notificar:

Para los titulares que se comunican obligatoriamente con la Administración pública mediante recursos electrónicos, se les notificará a través de la sede electrónica de la Dirección General del Catastro. En este caso el acto estará puesto a disposición durante el mes de noviembre del año de aprobación de la ponencia de valores.

El resto de titulares podrán ser notificados mediante notificación electrónica, por comparecencia presencial o notificación personal. En primer lugar, se le notificará una clave para que comparezca electrónicamente y si transcurridos 10 días desde el titular no

comparece, Se procederá a notificarle por cualquier medio que permita tener constancia de recepción y, en última instancia, mediante publicación en el BOE³⁹

7. SUSPENSIÓN DE LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO

Como bien indica el precepto legal (art 27.4 LCI), la interposición del recurso no suspende el acto administrativo, ya que el mismo afecta a una colectividad y se trata de una valoración masiva y parece que se ha primado el interés de la Administración en estos casos. Además, no se entiende que este acto pueda causar daños de imposible o difícil reparación, al ser meramente económicos y susceptibles de reparación posterior.

Hay autores que consideran este efecto inconstitucional porque pone en riesgo la tutela judicial efectiva, ya que se impide que se tomen medidas cautelares que pueda evitar la eficacia del acto que se recurre.⁴¹

En mi opinión, estoy más de acuerdo con la vertiente que opina que no causa daños irreparables que no sean resarcibles fácilmente por la Administración, en caso de que se anule la Ponencia. Creo que podría causar indefensión y daños económicos a la pluralidad de personas que se ven afectadas por la Ponencia, la dilatación en el tiempo del procedimiento de impugnación, pasando por la vía administrativa hasta los Tribunales, que la posible repercusión de los valores notificados en los impuestos que se derivan de los mismos.

No obstante, creo que se debería proteger a las empresas promotoras o dedicadas a la venta de inmuebles, siendo estas una excepción a este efecto no suspensivo, ya que sí les afecta gravemente una valoración incorrecta de los inmuebles, y dada la dilatación del procedimiento, se convierten en años soportando una tributación superior a la realista, con el peso económico que eso conlleva. Esta situación podría ser del todo injusta y perjudicial para la economía de las empresas inmobiliarias, que deberían hacer frente a un importe de impuestos que no les corresponde, en caso de ser anulada posteriormente la Ponencia.

³⁹ PUYAL SANZ, Pablo, Derecho catastral, ob. cit., págs. 340-341

⁴¹ Ibid, págs. 342-344

8. EFECTOS DE LA ANULACIÓN DE LA PONENCIA DE VALORES

En cuanto a los efectos de la anulación de la ponencia, se debe volver a mencionar el carácter jurídico de las mismas como disposiciones generales, siendo de aplicación lo establecido en el art. 73 LJCA que dispone, que la anulación de una norma con rango de disposición general no afectará a actos administrativos o fallos firmes en los que haya sido aplicada antes de su anulación, si no que invalida todas las valoraciones posteriores. De esta forma, se deberá aplicar los valores catastrales que tenían los inmuebles antes de la aprobación de la nueva ponencia.⁴⁰

Una de las consecuencias de estos efectos, es lo que Dña. Begoña Sesma Sánchez denomina la invalidez sobrevenida del IBI.

Existe una doble perspectiva en la gestión catastral y tributaria, que puede generar discrepancias en la base imponible del IBI, que es la valoración catastral. Lo que sucede es que las anulaciones de las ponencias de valores o asignaciones individualizadas de valores en planes urbanísticos, tienen consecuencias en la liquidación de impuestos como el IBI.

La administración catastral y la tributaria son independientes la una de la otra, pero a su vez están vinculadas. Esto se debe a que la validez y eficacia de los actos tributarios dependen de la validez y eficacia de los actos catastrales, siendo el valor catastral la base imponible del IBI, por lo tanto, si el valor catastral es impugnado por considerarse incorrecto, las liquidaciones de IBI que se hayan producido, también lo son.⁴¹

Ante esta problemática, el TS declaró en la STS de 19 de febrero de 2019 (196/2019) que la liquidación del IBI no es un cauce adecuado para recurrir la valoración del inmueble, y como norma general, no cabe discutirlo en un procedimiento de gestión tributaria, pero, considerando que el valor catastral singulariza el principio de capacidad económica, permitió la posibilidad de impugnarlo directamente a través de la liquidación del IBI.

⁴⁰ *Íbid*, pág. 345

⁴¹ SESMA SÁNCHEZ, Begoña: “La invalidez sobrevenida del IBI: causas y alternativas de revisión”. En *Revista Quincena Fiscal*, num. 1/2020, págs. 17-31.

Además, también se permitía discutir el valor en casos excepcionales que evidencien la invalidez de la valoración catastral aplicada al impuesto y que estas razones hayan sido reconocidas en anteriores resoluciones judiciales en casos similares⁴².

El TS justificaba estas impugnaciones, a pesar de tratarse de actos firmes, en principios superiores como “una interpretación correctora de la norma” y es que, los artículos 65 y 77 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) no se oponen a que la recurribilidad del IBI impida al sujeto pasivo discutir la valoración catastral, permitiendo así una revisión indirecta en una interpretación amplia.

También alude al principio de capacidad económica expresando que carece de sentido que el Ayuntamiento siga girando liquidaciones con una base imponible recurrida con la excusa de que no tiene competencia para fijar los valores catastrales. Y, por último, invoca el TS el principio de buena administración⁴³, que compromete a la misma a tomar una

⁴²Fundamento segundo de la sentencia. Base de datos: aranzadigitalweb

Consultado 2 de junio de 2022

⁴³ Como dice el Tribunal Supremo en su sentencia 14 de febrero de 2017 (RJ 2017, 5531), el principio de buena administración se infiere de diversas normas:

- Sin lugar a duda del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010), y que ha consagrado como un derecho fundamental de la Unión Europea el derecho a la buena administración. Así el artículo 41 de la Carta, que se titula "Derecho a una buena administración", declara:

"1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

Este precepto se integra hoy en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, que en su artículo 6 señala que "La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos *Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*".

- También del artículo 9.3 CE que garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y del artículo 103 CE que declara que la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses

conducta diligente sin ser necesaria la mera aplicación estricta de los procedimientos, sino que, lo que se debe es garantizar los derechos del contribuyente.⁴⁴

Ante esta sentencia del TS tan novedosa y que irrumpía con la doctrina jurisprudencial a la que veníamos acostumbrados durante años de diferenciación estricta de la gestión catastral y tributaria, estoy de acuerdo en unos puntos argumentales y en otros no.

En primer lugar, y en cuanto al principio de capacidad económica, sí que es cierto que el valor del inmueble, que se trata de la base imponible, es una manifestación de capacidad económica ya que indica la tenencia de un bien inmueble con determinadas circunstancias. Como se ha mencionado anteriormente en este trabajo, los valores que otorga la ponencia a los inmuebles se determinan atendiendo a diferentes circunstancias como la ubicación, superficie, características del inmueble, si dispone de anejos, y otros aspectos que configuran el valor total del mismo. En una interpretación amplia del principio de capacidad económica este valor se puede interpretar como una mayor capacidad, cuanto mayor es la valoración del inmueble en propiedad. Siendo esto así, no existe conflicto alguno en que se pueda cuestionar la valoración de un inmueble a través de un tributo, aunque se trate de una gestión diferente, ya que se podría recurrir indirectamente a través de este principio que si tiene que ver con la tributación en cuestión.

generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

.- Y, por último, del art. 3 de la Ley 40/2015, de 3 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

De esta sentencia podemos destacar: *“a la Administración le es exigible una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles disfunciones derivadas de su actuación, por así exigirle el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente. Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, siendo así que no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva, y, por tanto, el derecho a una actuación administrativa motivada, no arbitraria.”*

⁴⁴ SESMA SÁNCHEZ, Begoña: “La invalidez sobrevenida del IBI: causas y alternativas de revisión”.ob. cit ., págs. 32-42

En segundo lugar, en cuanto al principio de buena administración, estoy de acuerdo con la manifestación del TS, ya que si de la aplicación de un procedimiento, se está derivando una situación injusta de seguir girando liquidaciones de IBI con un valor que está recurrido ante otro organismo administrativo y sin ningún efecto suspensivo, se debería analizar la cuestión problemática y no continuar liquidando dicho impuesto, solo por el hecho de que no existe una resolución administrativa o judicial que anule ese valor y que la única alternativa para el contribuyente sea solicitar una devolución de ingresos indebidos cuando se vean estimadas sus pretensiones en cuanto al valor. Considero que se deberían poder suspender las liquidaciones con el valor recurrido hasta que se dilucide la resolución del mismo. En atención al principio de buena administración y garantista del contribuyente, se debería actuar de tal forma.

Por lo contrario, con respecto a la revisión indirecta del valor a través de un recibo del IBI, no veo conflicto alguno con que se recurra por esta vía y que si finalmente se anula el mismo, se deje de aplicar ese valor al objeto tributario desde ese momento en adelante, sin embargo, el hecho de que la anulación del valor, conlleve efectos retroactivos, creo que podría dar lugar a inseguridad jurídica y podría comprometer la configuración clásica del acto firme que podría extenderse a otros tributos defendiendo simplemente la excepcionalidad. Que exista la posibilidad de impugnar actos firmes fuera de los procedimientos legales ya conocidos como el de revisión, es una posibilidad que sin duda podría ocasionar problemáticas futuras de extensión de la interpretación.

Por último, añadir, que en cuanto al promotor inmobiliario como sujeto pasivo del IBI, esta posibilidad que deja abierta el TS para discutir las valoraciones catastrales, es muy interesante porque permite la posibilidad de anular valores individualizados de fincas (suelo) sin edificar, en que se promoverá una construcción que para su momento llevará consigo el alta de varios bienes inmuebles que tendrán como base para el catastro el valor de la propia finca, que en caso de haber sido anulado el valor con anterioridad, deberá utilizarse la ponencia justamente anterior. Esta es una vía que se debe tener en cuenta porque al ser los promotores la mayoría de las ocasiones los propietarios en la fecha del devengo del impuesto, les corresponde a ellos, el pago del mismo y, por tanto, es importante el valor con el que vayan a darse de alta los inmuebles en el catastro que determinará el cómputo total del gasto en impuestos de la promoción.

caso de haber sido anulado el valor con anterioridad, deberá utilizarse la ponencia justamente anterior. Esta es una vía que se debe tener en cuenta porque al ser los promotores la mayoría de las ocasiones el propietario en la fecha del devengo del impuesto, le corresponde a él, el pago del mismo y, por tanto, es importante el valor con el que vayan a darse de alta los inmuebles en el catastro que determinará el cómputo total del gasto en impuestos de la promoción.

9. SITUACIÓN INDIVIDUALIZADA DEL SUJETO PASIVO TRAS LA ANULACIÓN DEL VALOR CATASTRAL

Una vez es anulado el valor por el TEAC o por los Órganos Jurisdiccionales, comienza la fase de ejecución de la sentencia por parte de la Gerencia Territorial del Catastro, que deberá valorar los inmuebles conforme establezca la resolución, que como se ha indicado, será aplicando los módulos que se venían aplicando en la Ponencia de Valores justo anterior a la que se cuestiona o impugna, actualizando el mismo conforme a los coeficientes aprobados cada año en los Presupuestos Generales del Estado para las ponencias de ese año, hasta el momento de la alteración catastral (artículo 32 Ley del Catastro inmobiliario).

También indica este artículo cuál es el procedimiento de actualización de los valores, y es que será a solicitud del Ayuntamiento de cada municipio, siempre que cumplan una serie de requisitos y se apruebe la actualización por el Ministerio de Hacienda a través de Orden Ministerial. Posteriormente a dicha aprobación, se aplicará el coeficiente aprobado en los Presupuestos para cada año de ponencia que corresponda.

Finalmente, el Catastro notificará el nuevo valor en un acto administrativo de ejecución de resoluciones, que será objeto de revisión a través de un procedimiento de incidente de ejecución ante el órgano que dictó el fallo. (artículo 109 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LJPAC).

Tras este acto y por el carácter dual de la gestión de tributos como el IBI o el IIVTNU, la alteración catastral surte efectos en los propios impuestos y se ha convertido en “*una fuente inagotable de conflictos*”. Expresa el TS en la sentencia de 18 de mayo de 2020

(Rec. 6950/2018)⁴⁵ que la declaración de nulidad de los valores catastrales repercute en la automática nulidad de las liquidaciones giradas con base a este valor.

Esto crea incertidumbre en los entes locales, ya que se ven condicionados a emitir liquidaciones soportando los efectos económicos derivados de la anulación del valor. Siendo el IBI uno de los impuestos más recaudados y que supone un pilar para las arcas municipales, la anulación de una Ponencia de Valores o del valor de varios inmuebles de forma individualizada, sumado a la incertidumbre que ha existido sobre la constitucionalidad del IIVTNU, puede provocar una situación de inseguridad y consecuencias graves para los Ayuntamientos.

Bien, ante este panorama, opina Urbaneja Vidales, que “ *A fin de evitar situaciones anómalas como la expuesta y garantizar, por otro lado, un mayor grado de seguridad jurídica en el ejercicio de los derechos de los contribuyentes, debería avanzarse en la integración de la gestión catastral y tributaria, tal y como propuso la Comisión para la Revisión del Modelo de Financiación Local , constituida por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, en su informe de fecha 26 de julio de 2017*”⁴⁶.

Una de las medidas será el conferimiento de potestades a municipios que evitarán la complejidad y litigios derivados de la separación de la valoración catastral y liquidación de impuestos, haciendo valer así el principio de justicia tributaria que se establece en el artículo 2.1 de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Además, existe el deber de colaboración entre ambas administraciones (art. 103 CE) actuando siempre conforme al principio de eficacia, evitando así tramitaciones extraordinarias.

Y por supuesto, celeridad en la tramitación de la ejecución de resoluciones administrativas o judiciales que permita una regularización rápida a los Ayuntamientos conforme al IBI y que esto no produzca daños a los contribuyentes.⁴⁷

⁴⁵ Fundamento segundo de la sentencia. Base de datos: aranzadigitalweb

⁴⁶ URBANEJA VIDALES, Laura: “El Catastro y la gestión tributaria municipal: condenados a entenderse”. En *Legaltoday*, 3/2020, 2020, Pág 6

⁴⁷ URBANEJA VIDALES, Laura: “El Catastro y la gestión tributaria municipal: condenados a entenderse”, ob. cit., pág 8

En relación con esta problemática, me posiciono a favor de que exista mejor comunicación y celeridad entre ambas Administraciones. En la mayoría de los casos, y bajo mi experiencia, lo que suele suceder es que los procedimientos catastrales se dilatan mucho más en el tiempo que los recursos contra tributos. Los recursos de reposición contra un valor catastral individualizado se suelen resolver en una media de un año y medio y tras la resolución, si no son estimadas las pretensiones del recurrente, se plantea Reclamación económico-administrativa ante el TEAR, que suele resolver en un año y medio o dos más, pues finalmente, y sin contar el posible litigio contencioso-administrativo ante el órgano judicial, han transcurrido varios años hasta que el valor es anulado, y habrá que continuar esperando a la ejecución del fallo por parte del Catastro.

Lo que suele suceder es que paralelamente, los IBI o plusvalías municipales que se vayan generando año tras año, también se van recurriendo y estos procedimientos suelen avanzar de una manera más rápida. En definitiva, nos encontraríamos con un litigio en contra del tributo, que anula el mismo, entendiéndose que se basa, por ejemplo, en una ponencia de valores anulada, y sin que se haya resuelto el recurso por el propio valor individualizado en el catastro, lo que podría provocar procedimientos inacabados que, en algunos casos, se terminarían desistiendo por haber ya sido satisfechas las cantidades ingresadas indebidamente por el Ayuntamiento a los contribuyentes y con cuestiones de valor sin resolver claramente.

Esta situación, en ocasiones sucede en la práctica, y una forma de evitarla sería, por ejemplo, si los Ayuntamientos tuvieran potestad para suspender liquidaciones de impuestos sobre inmuebles cuyo valor catastral está en cuestión o, al menos para los casos en que se trate de una pluralidad de inmuebles de un mismo sujeto pasivo, como sucede en el caso de las promotoras inmobiliarias y se podría de igual forma, proteger al contribuyente, no teniendo que hacer frente a impuestos que podrían ser incorrectos, lo que podría derivar en este doble ligio por un lado por la valoración y por otro por la liquidación. Además, también sería beneficioso para el propio Ayuntamiento, que no se vería en el futuro obligado a devolver los impuestos de todos los años anteriores que no hayan prescrito y con intereses de demora. De esta forma, en mi opinión, se solucionaría en parte toda esta problemática.

Para finalizar este capítulo, se va a comentar una última sentencia sobre la anulación de la Ponencia de El Campello (Alicante), recurrida por una promotora inmobiliaria, y posteriormente, se analiza una sentencia posterior del TSJCV que clarifica los efectos de tener una situación individualizada como la que se trataba anteriormente.

En la primera de las resoluciones, STSJCVC (1336/2013) se interpone recurso con motivo de falta de estudio de mercado, en la realización de la Ponencia, por parte de la Gerencia Territorial del Catastro, a través de una liquidación administrativa derivada de una comprobación de valores por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados tras la compra de unos solares en el municipio. Esta pretensión anulatoria se apoyaba en un dictamen pericial que establecía que las hojas de valoración se basaban en una *“descripción de las características de los bienes estandarizadas informáticamente y que se aplican a todos bienes rústicos o urbanos”* y que los valores se han obtenido de ofertas de venta y no de transacciones reales y además las fórmulas utilizadas son incomprensibles y no se tienen en cuenta los estados de conservación de los inmuebles. Ante este estudio pericial, la Sala de lo Contencioso- Administrativo del TSJCV anula los efectos de la Ponencia para los solares propiedad de la promotora, y se le aplica la Ponencia anterior de 1985, en vez de la de 2007.⁴⁸

Como consecuencia de esta resolución, en el año 2021, en un procedimiento en el que se recurría el IBI de un inmueble en el citado municipio, el propio TSJCV menciona la *“situación injusta”* que se deriva de que, por la naturaleza de acto administrativo de las Ponencias, en un mismo municipio se pueden estar aplicando dos distintas como consecuencia de que algunos administrados gocen de una situación individualizada.

“Así, con anterioridad, cuando la ponencia de valores tenía la consideración de disposición de carácter general, los diferentes Tribunales Superiores de Justicia tenían la capacidad de anular las ponencias en sus resoluciones, con independencia de quién había recurrido el valor individualizado asignado a un determinado elemento. Sin embargo, la delimitación de la naturaleza jurídica de la ponencia de Valores como acto administrativo, ha supuesto que los pronunciamientos de los diferentes Tribunales

⁴⁸ TSJ de C. Valenciana, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 1336/2013 de 1 octubre. Base de datos: aranzadigitalweb

*Superiores de Justicia sólo alcancen a quienes han recurrido los valores Individualizados asignados a los diferentes elementos de su propiedad. De este modo, puede suceder que un municipio deje de aplicar una determinada ponencia de valores a un contribuyente por considerar que la ponencia de valores carece de estudio de mercado, y pese a ello, seguir aplicando esa ponencia de valores al resto de los contribuyentes del municipio que no han impugnado el valor asignado a sus inmuebles. Así las cosas, nos encontraríamos, en tal caso con que el municipio aplica dos regímenes distintos a la hora **de liquidar el IBI a los contribuyentes**, estableciendo una distinción no amparada por la Ley entre quienes en su día impugnaron los valores asignados a sus inmuebles y entre los restantes contribuyentes del municipio que no realizaron dicha Impugnación.”⁴⁹*

Así de claro lo expone el Tribunal y además tratando en concreto, la situación de El Campello, municipio en el que sucede esto en consecuencia de lo ocurrido para los solares de los que hablaba en la sentencia anteriormente comentada.

El Tribunal hace mención a lo que considera que debería haber hecho el Ayuntamiento para evitar esta situación, que entiende que incluso podría vulnerar principios generales del Derecho: *“El Ayuntamiento de El Campello, debió adelantarse a los acontecimientos, cosa que no ha hecho para evitar que se genere una situación que atenta contra los principios de generalidad y de igualdad, principios propios del sistema tributario”*.⁵⁰

En este caso, estoy totalmente de acuerdo con el fallo del TSJCV que, si bien resuelve desestimando las pretensiones del contribuyente, entiende que es una situación injusta y que la Administración debería haber tomado decisiones ante este posible perjuicio para los contribuyentes que sean propietarios de inmuebles en el municipio y que, desde 2013, están asumiendo impuestos con una base imponible basada en un acto, del cual un Tribunal ha declarado que carece de estudio de mercado. Debería haber solicitado al Catastro que se iniciase un nuevo procedimiento de valoración que se ajustase a la

⁴⁹ Fundamento Jurídico quinto de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num. 1465/2021 de 14 diciembre.

Base de datos: aranzadigitalweb

⁵⁰ Fundamento Jurídico quinto STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num. 1465/2021 de 14 diciembre.

Base de datos: aranzadigitalweb

realidad o actualizase el valor disminuyéndolo considerablemente, para obtener así una valoración más homogénea en el municipio y ajustada a Derecho.

10. EL VALOR CATASTRAL COMO BASE IMPONIBLE DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES.

Ya se ha mencionado en este trabajo en varias ocasiones que el valor catastral es la base imponible de determinados Impuestos locales y que, por tanto, su cuantía influirá directamente en las cuotas que se tengan que satisfacer por los contribuyentes. Nos centramos en uno de los impuestos locales más importantes y conflictivos que existen en el ordenamiento tributario, que es además lo que más peso tienen en el gasto fiscal a nivel local de promotoras inmobiliarias, como es el Impuesto sobre Bienes de Naturaleza Urbana (IBI).

El IBI viene regulado en los artículos 60 a 77 del TRLRHL y en última instancia por las Ordenanzas Fiscales aprobadas por los municipios que completan su contenido jurídico. El hecho imponible de este impuesto es gravar la propiedad y determinados derechos reales a los titulares de los mismos en la fecha del devengo que será el 1 de enero de cada año (art. 26.2 TRLRHL).

Se trata, por tanto, de un impuesto directo.

La base imponible del IBI es el valor catastral que tenga otorgado el bien inmueble que está gravando, determinado objetivamente, a partir de los datos del Catastro Inmobiliario (art. 66 TRLRHL).⁵¹

Se ha reiterado la importancia de que este valor sea correcto para que se liquide, igualmente, el IBI. Y es que, la liquidación continua durante años del IBI de un inmueble cuyo valor catastral está en cuestión y se termina por anular, supone la devolución de todos los importes pagados anteriormente por el sujeto pasivo, hasta la fecha de la aprobación del valor anulado, como consecuencia de que este último sea el que sirve como base del Impuesto.

Esto que se expone es lo que sucedió en el recurso interpuesto por una promotora contra el valor catastral del plan parcial del municipio de Finestrat (Alicante) que, tras ser

⁵¹ Monografías. *Practicum Fiscal*. BIB 2015\64, Editorial Aranzadi, S.A.U., Enero de 2015, pág 38.

anulado el valor asignado a los terrenos propiedad de la promotora, se indica en la sentencia del TSJCV, que se ejecute la misma por la Gerencia del Catastro, reduciendo el valor a la mitad, como pedía la parte recurrente, con efectos desde el año de aprobación del Plan Parcial. En este caso, se está hablando que la sentencia referida es de 19 de abril de 2016 y los efectos de la misma se retrotraen al año 2009.⁵²

La consecuencia de la situación anterior consiste en que, una vez ejecutada la sentencia por el Catastro y modificado los valores, deberá el Ayuntamiento que ha estado cobrando el IBI con un valor anulado, devolver a través de un procedimiento de solicitud de ingresos indebidos o de oficio, las cantidades pagadas. En el mejor de los casos, para el Ayuntamiento, solo deberá devolver el periodo de cuatro años no prescrito, sin embargo, si la promotora ha venido recurriendo cada año los recibos, y por lo tanto, estos no han prescrito, deberá devolver los importes o compensarlos con las nuevas cuotas resultantes, a partir del nuevo valor, desde 2009, y con intereses de demora, lo que implica un gran desembolso para el Ayuntamiento de manera inmediata.

10.1. Bonificaciones del IBI previstas para empresas promotoras, urbanizadoras y constructoras

Dado que este impuesto supone un gran gasto para una empresa promotora que construye una obra nueva y es propietaria de la mayoría de inmuebles recién construidos, aunque estén vendidos en contrato privado, ya que el cambio de sujeto pasivo, se producirá con la entrega firma de la compraventa en escritura pública, el TRLRHL en su artículo 88.2 reconoce una serie de bonificaciones fiscales, y en concreto en la letra e) que establece *“una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración”*.

Esta bonificación en el IBI es potestativa y además no se fija en un porcentaje, sino que el Ayuntamiento puede fijarla en la cuantía que estime hasta un 95%. Este beneficio fue

⁵² STSJCVCV 312/2016 de 19 de abril. Base de datos: aranzadigitalweb

creado por la Ley con el objetivo de consolidar las finanzas públicas e impulsar la actividad económica es conocido popularmente como *Ley Adelson* por su vinculación a medidas fiscales recogidas por el macroproyecto frustrado de Eurovegas.⁵³

Existe un sector de la doctrina que opina que este beneficio podría atentar contra la seguridad jurídica por la discrecionalidad concedida a los Ayuntamientos al decidir o no su aplicación y puede desencadenar en competencia fiscal lesiva entre municipios que estarían dispuestos a aprobarla para atraer así nuevas inversiones y que esto podría derivar en presiones de grandes compañías a los Ayuntamientos para implantar esta bonificación en sus Ordenanzas y así beneficiarse de la misma.⁵⁴

En mi opinión, este tipo de beneficios fiscales son necesarios para incentivar la actividad económica y que no suponga un gran peso presupuestario para sectores con multitud de inmuebles en un mismo municipio, siempre que se dediquen a la promoción y contribuyan al crecimiento económico y la inversión en el propio municipio. Y es que es cierto que el IBI es el impuesto con el que se nutren las arcas de los Ayuntamientos, pero las nuevas construcciones favorecen al crecimiento de población, economía, inversión empresarial, y creo que es necesario que se apoye con este tipo de medidas a las empresas constructoras para que continúen promoviendo y enriqueciendo las localidades y me parece una de las medidas en materia de beneficios fiscales, más importantes para este sector.

En cuanto a la competencia fiscal entre municipios, podría darse, igual que se da entre los países con una fiscalidad más alta que otros. Para ello, se va a analizar la inversión inmobiliaria de obra nueva entre un municipio en el que se aplica una bonificación casi máxima, del 90%, con otro en el que se practica una bonificación más reducida, del 50%.

Por un lado, podríamos mencionar la Ordenanza Fiscal número uno reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del municipio de El Campello, en la que en su artículo 4 dedicado a las bonificaciones, expresa que: *“tendrán derecho a una bonificación del 90% en la cuota íntegra del impuesto, siempre que así se solicite por los interesados*

⁵³ DE LA PEÑA AMORÓS, María del Mar, *“La financiación de las entidades locales en tiempos de crisis”* Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág 461

⁵⁴ Ibid, pág 81

antes del inicio de las obras, los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria tanto de obra nueva como de rehabilitación equiparable a ésta, y no figuren entre los bienes de su inmovilizado”.

Por otro lado, la Ordenanza Fiscal reguladora del impuesto del municipio de Finestrat, que establece una bonificación del 50% para empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria, al igual que el anterior ejemplo.

Se han seleccionado estos dos municipios, debido a que ambos se encuentran en la provincia de Alicante, son costeros y tienen un fuerte mercado inmobiliario, sobre todo, extranjero. Se pretende que sean lo más parecidos posible, para que, y dada esta gran diferencia porcentual en la bonificación, se analice correctamente, esta posible competencia fiscal que podría derivarse de aplicar estas bonificaciones, como indican algunos autores.

Para analizar las transacciones que se han llevado a cabo en el año 2021 de inmuebles de obra nueva, se ha consultado la base de datos del Ministerio de Transportes, movilidad y agenda urbana, que nos proporciona el número total de viviendas de tipo residencial vendidas por municipios.⁵⁵ Enlace a la hoja de cálculo de la que se extraen los datos.⁵⁶

Vistos los datos, se produjeron un total de 206 transacciones en 2021 para la localidad de El Campello, mientras que en Finestrat, fueron un total de 303 inmuebles para el mismo año, lo cual, y habiendo tanta diferencia en la bonificación para el promotor, no se ha producido esa competencia fiscal para la inversión en un determinado municipio o en otro.

En base a estos datos, me reitero en que este tipo de medidas, no solo no son perjudiciales o conllevan inseguridad jurídica, sino que son necesarias para impulsar la actividad

⁵⁵ <https://www.fomento.gob.es/be2/?nivel=2&orden=34000000> Consultado 8 de mayo de 2022

⁵⁶ <https://www.fomento.gob.es/be2/sedal/34010130.XLS>

económica, el acceso a la vivienda, el crecimiento de la población, así como la inversión de capital extranjero entre otros motivos que conviene citar.

10.2. Requisitos para aplicarse la bonificación

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, uno de los requisitos para poder aplicarse la bonificación es, haberla solicitado antes del inicio de las obras; de lo contrario, esta podrá ser denegada.

Continuando con los municipios seleccionados para hacer la comparativa de sus ordenanzas fiscales, se va a comentar un caso de desestimación de solicitud de aplicación de la bonificación para Finestrat.

El caso consiste en que la promotora presenta un escrito de solicitud para que se le bonifique el 50% del IBI en el año siguiente al inicio de las obras de la nueva promoción en construcción. Así lo justifica en su escrito de solicitud, aportando la documentación acreditativa.

Ante esta solicitud SUMA Gestión Tributaria⁵⁷ desestima la solicitud formulada por la promotora por no reunir los requisitos necesarios para disfrutar de la bonificación por no haberla solicitado antes del inicio de las obras.

En este caso, la Administración actuó correctamente, porque el inicio de las obras fue en 2017, y se solicita en 2019 que se bonifique el impuesto satisfecho para el 2018. Claramente, no se ha cumplido con el requisito exigido y no tiene derecho a la bonificación, Además, hacer la solicitud en el momento exigido es muy importante, ya que no solo afecta al Impuesto del año en curso, sino a los tres siguientes, que es la duración total de la que pueden beneficiarse los promotores, incluso habiendo finalizado las obras, por un año más si todavía se encuentran en ese periodo de tres años.

⁵⁷ Organismo autónomo que gestiona y recauda los tributos municipales de los ayuntamientos de la Provincia de Alicante.

Un caso distinto, fue la sentencia 4/2019 de 8 de enero, del TSJCV que estimaba las pretensiones de la promotora al no estimarse por parte de SUMA Gestión Tributaria, la bonificación del tercer año, tras la finalización de las obras, del IBI del Ayuntamiento de El Campello.

Los antecedentes de hecho de esta Sentencia son los siguientes, y es que la promotora inmobiliaria venía solicitando la bonificación durante los dos años de construcción del edificio, habiendo cumplido con el requisito de que la primera de las cuales, se llevara a cabo antes del inicio de las obras. Durante estos dos años, la promotora ha disfrutado del beneficio y se le ha aplicado una bonificación del 90% al terreno en construcción.

Llegado el tercer año de aplicación, y finalizadas las obras posteriormente al 1 de enero, momento del devengo del impuesto, SUMA, considera que para el momento de la liquidación del IBI ya no existe ninguna obra efectiva y que siendo la promotora la propietaria de los inmuebles, individualizados por el Catastro, del edificio, es el sujeto pasivo de los impuestos que se generen en dicho periodo y sin derecho a bonificación por haberse decretado en ese año el final de obra.

La Ordenanza fiscal de El Campello establece como plazo de aplicación de la bonificación, el periodo impositivo siguiente a aquel que se inicien las obras hasta el posterior a su terminación, siempre que durante ese tiempo se realicen obras, sin que, en ningún caso, pueda exceder de tres periodos impositivos (Art 4.6).

La promotora, al recibir esta notificación desestimatoria, interpuso recurso de reposición, argumentando consultas realizadas a otros Ayuntamientos que tienen esta misma bonificación en sus Ordenanzas fiscales y que contestan, entendiendo que sí tienen derecho a que se les aplique la misma.

El organismo de la Diputación de Alicante, SUMA Gestión Tributaria, resuelve el recurso de reposición desestimando y, la promotora interpone Recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado contencioso-administrativo y se resuelve fallando en favor de la Administración. Ante esta sentencia, se interpone recurso de apelación ante el TSJCV que, finalmente, estima el recurso y se procede a la aplicación de la bonificación para el tercer año. El Tribunal entendió que, *“si bien es cierto que dicha bonificación va*

ligada a la realización de obras, no es menos cierto que, tal y como dispone el precepto expresado, la finalización de estas permitirá disfrutar de la susodicha bonificación hasta el periodo impositivo posterior a la finalización de las mismas, siendo por ello incompatible con dicha previsión, la exigencia de que también durante el periodo posterior a la terminación de las obras se deban seguir realizando las mismas”⁵⁸

En este caso, estoy de acuerdo con la resolución del Tribunal, ya que el precepto recogía claramente la posibilidad de solicitarlo el año posterior a la finalización de las obras, siempre que se cumplieran el resto de requisitos, con lo cual, si se realizaba una interpretación literal de la norma, no habría lugar a dudas de que la bonificación era de aplicación.

11. CONCLUSIONES

Una vez finalizado el análisis para la realización de este trabajo y tras la lectura y estudio de diferentes resoluciones judiciales, procedemos a plasmar las conclusiones que se han podido extraer del examen realizado.

Ya se ha mencionado en varias ocasiones que este trabajo se ha centrado en el sector inmobiliario y es por ello por lo que se ha entrado a profundizar en un impuesto como el IBI, pero la realidad es que estos impuestos también afectan a particulares que pueden verse afectados por la fijación de un valor catastral incorrecto.

Es cierto que una empresa promotora con medios y principal interés en que los valores catastrales sean lo más bajos posible, para ahorrar en gastos fiscales, tiene la posibilidad de recurrir la Ponencia de Valores del municipio en el que se pretende construir y llevar a cabo todo el procedimiento administrativo y judicial que eso conlleva. Si bien, si un Tribunal estima sus pretensiones, goza de una situación muy favorable y privilegiada con respecto al esto de sujetos pasivos de del IBI del municipio.

⁵⁸ STSJCV 4/2019 de 8 de enero. Fundamento jurídico primero. Base de datos: aranzadigitalweb

Esta sería la situación injusta a la que se refiere una de las sentencias mencionadas en el trabajo y con la que me posiciono totalmente de acuerdo y es que, si un Tribunal declara que una Ponencia de Valores es nula, no es lógico que se siga aplicando la misma para el resto de inmuebles, solo por el hecho de tratarse de un acto administrativo y no de un Reglamento.

A lo largo de este trabajo, he comprendido que en ocasiones la propia naturaleza jurídica de una norma que se nos aplica, es lo que posiblemente puede provocar desigualdad, y si a eso se le suma el coste de un procedimiento de este tipo, solo parece accesible para una empresa muy estable económicamente y que se vaya a ver muy beneficiada a la larga con esta anulación del valor. Y es que, teniendo en cuenta que las Ponencias de Valores se dan cada 15 o 20 años, que sea de aplicación una anterior, tiene como consecuencia un valor catastral muy desactualizado y muy por debajo del valor de mercado.

A mi parecer, la Administración debería velar por realizar las Ponencias de valores con la máxima precaución y seguridad para los contribuyentes, ya que un error en la confección de la misma podría ocasionar un perjuicio para los contribuyentes que podría incluso provocar una posible situación de desigualdad, tal y como se mencionaba en la sentencia de El Campello que se ha analizado en este trabajo.

Por último, se debe añadir que la provincia de Alicante, es una zona de fuerte inversión inmobiliaria y que el sector de la construcción proporciona crecimiento económico a esta zona, por lo que opino que deben cuidar la actividad y proporcionarle todos los beneficios posibles para que el sector siga creciendo y no “ahogar fiscalmente” a la empresa como contribuyente, sino apoyar para que continúe construyendo.

12. BIBLIOGRAFÍA

CASAS AGUDO, Daniel, *Nueva fiscalidad*, Dykinson, Madrid, 2021, págs. 227-228

DE LA PEÑA AMORÓS, María del Mar, *La financiación de las entidades locales en tiempos de crisis* Tirant lo Blanch, Valencia, 2014

FERRANDO CORREL, Jose Vicente: *Los inmuebles: valor, valoración y métodos de cálculo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021

FÉRNANDEZ MONTALVO. Rafael: *Jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de Hacienda Local 2014-2015*, Institut de Dret Públic, 2014

Monografías. *Practicum Fiscal*. BIB 2015\64, Editorial Aranzadi, S.A.U., Enero de 2015

PÉREZ-CABALLERO ABAD, Pedro: *La responsabilidad por hecho ajeno en la ley de ordenación de la edificación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020

PUYAL SANZ, Pablo, *Derecho catastral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018

SESMA SÁNCHEZ, Begoña: “La invalidez sobrevenida del IBI: causas y alternativas de revisión”. En *Revista Quincena Fiscal*, num. 1/2020, 2020

URBANEJA VIDALES, Laura: “El Catastro y la gestión tributaria municipal: condenados a entenderse”. En *Legaltoday*, 3/2020

VICENTE TORRES, Margarita: *Requisitos para el otorgamiento e inscripción de la declaración de obra nueva y el acta final de obra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010,

13. WEBGRAFÍA

<https://www.realia.es/que-es-promotor-inmobiliario>

Consultado 16 de febrero de 2022

<http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/faqs.asp> ⁴

Consultado 2 de marzo de 2022

http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/normativa_reguladora.asp ⁵

Consultado 20 de marzo de 2022

http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/wms_ponencias.pdf

Consultado 20 de mayo de 2022

<https://www.fomento.gob.es/be2/?nivel=2&orden=34000000>

Consultado 8 de mayo de 2022

<https://www.fomento.gob.es/be2/sedal/34010130.XLS>

Consultado 8 de mayo de 2022

Centro de Documentación Judicial .(2014). [CENDOJ](#)

Consultado 20 de marzo de 2022.

<https://www.notariaballester.es/2016/03/02/la-comprobacion-de-valor-y-el-metodo-indiciario/>

Consultado 20 de marzo de 2022

<https://arquitas.com/comparables-testigostasacion/>

Consultado 20 de mayo de 2022

<https://www.five.es/quienes-somos/>

Consultado 1 de junio de 2022

<https://www.hogaria.net/estadisticas/alicante-elda.aspx>

Consultado el 28 de marzo de 2022

<https://www.five.es/productos/herramientas-on-line/modulo-de-edificacion/>

Consultado el 28 de marzo de 2022

