

EL CATASTRO COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE INMOBILIARIO: EL VALOR DE REFERENCIA DE MERCADO

Pablo Puyal Sanz

Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Recibido: Julio, 2018.
Aceptado: Agosto, 2018.

RESUMEN

En la evolución del Catastro Inmobiliario en las dos últimas décadas se han adoptado sucesivas medidas, para luchar contra el fraude inmobiliario, en todas sus manifestaciones y no sólo en el aspecto fiscal o tributario. Las medidas que se han adoptado para consolidar la calidad de su información, se han visto reforzadas con la reciente regulación del valor de referencia de mercado, que pueden convertir a esta institución en un referente en la lucha contra el fraude inmobiliario. No obstante, para ello es necesario reforzar la institución catastral dando a conocer su finalidad, funciones y el servicio público que presta a los ciudadanos y reforzando los medios con que dispone.

Palabras clave: Catastro Inmobiliario, valor catastral, valor de referencia, fraude inmobiliario.

THE CADASTRE AS AN INSTRUMENT TO FIGHT AGAINST REAL ESTATE FRAUD: THE MARKET REFERENCE VALUE

Pablo Puyal Sanz

ABSTRACT

In the evolution of the Land Cadastre in the last two decades has been adopted successive measures to fight against real estate fraud in all aspects and not only in tax or fiscal aspects. The measures adopted in order to consolidate the quality of the cadastral information have been reinforced by a recent regulation on the market reference value, which can turn the Land Cadastre into a point of reference in the fight against real estate fraud. However, for this purpose it is necessary to strengthen the Cadastral Institution by making its purpose and functions as a public service well known among all citizens and, therefore, by reinforcing the means at its disposal.

Keywords: Property Cadastre, cadastral value, reference value, real estate fraud.

SUMARIO

1. EL FRAUDE EN EL SECTOR INMOBILIARIO. 1.1. Los diferentes aspectos del fraude en el sector inmobiliario y sus agentes facilitadores. 1.2. Los medios de lucha contra el fraude inmobiliario. 2. LAS MEDIDAS CATASTRALES CONTRA EL FRAUDE INMOBILIARIO. 2.1. Antecedentes. 2.2. La constancia de la referencia catastral. 2.3. La presentación de declaraciones catastrales. 2.4. La colaboración interadministrativa y las comunicaciones catastrales. 2.5. La identificación de los titulares catastrales. 2.6. Los procedimientos de inspección y sancionador. 2.7. El procedimiento de regularización catastral. 2.8. La utilización de la información catastral en el ámbito inmobiliario. 3. EL VALOR DE REFERENCIA DE MERCADO DE LOS INMUEBLES. 3.1. El valor catastral en la actualidad. 3.2. Definición del valor de referencia de mercado de los inmuebles. 3.3. Características del valor de referencia de mercado. 3.4. Las posibles aplicaciones del valor de referencia de mercado. 3.5. La utilización del valor de referencia de mercado en la aplicación de los tributos. 3.6. El valor de referencia de mercado y el valor catastral. 4. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

1. EL FRAUDE EN EL SECTOR INMOBILIARIO

1.1. Los diferentes aspectos del fraude en el sector inmobiliario y sus agentes facilitadores

Cuando hablamos de fraude nos referimos a cualquier acción tendente a eludir las Leyes en perjuicio del Estado o de terceros. En el seno de las organizaciones públicas, además, hablamos de corrupción como una forma de abuso del poder de sus gestores para obtener beneficios. La corrupción y el fraude son algunos de los principales obstáculos al desarrollo de un país y las pérdidas que produce suponen un elevado porcentaje de su PIB.

Una de las manifestaciones de la corrupción y el fraude, que no la única, es la que se produce en el sector inmobiliario, sector que tiene un fuerte peso en nuestra economía. Y estas disfunciones se manifiestan en tres vertientes diferentes:

- a) Fraude inmobiliario: cuando se encubre y oculta la titularidad real o las verdaderas circunstancias de los bienes inmuebles, en beneficio de determinados agentes que actúan en el sector inmobiliario y en perjuicio de terceros o de quienes invierten en la adquisición de bienes inmuebles (*v.gr.* usurpación de inmuebles, alzamiento de bienes en fraude de acreedores, enajenación de bienes ajenos, simulación de transmisiones inmobiliarias, ocultación de defectos de los inmuebles, expedientes de disciplina urbanística y de las cargas administrativas o de otro tipo que pesan sobre ellos...).
- b) Fraude urbanístico: cuando se infringen las normas administrativas que rigen el urbanismo, la ordenación del territorio o el medio ambiente. En este caso los principales perjudicados son el interés público y la comunidad (*v.gr.* en la aprobación de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística contraviniendo la norma-

tiva aplicable o en colusión con los interesados, fundamentalmente en la recalificación de terrenos, la invasión del dominio público o en el otorgamiento indebido de licencias urbanísticas u otros beneficios urbanísticos a los promotores y empresas inmobiliarias).

- c) Fraude fiscal: cuando se ocultan o se minusvaloran las transacciones y operaciones inmobiliarias con valor económico, eludiendo el pago de los tributos a que están sometidas o blanqueando capitales. Las Administraciones tributarias sufren en estos casos una notable pérdida de ingresos con las que sufragar los servicios públicos (transmisiones en contratos privados, utilización de testaferros, obras sin declarar, etc.).

Desde hace décadas estamos siendo testigos en España del bochornoso espectáculo de las noticias aparecidas en los medios de comunicación sobre escándalos ligados al fraude y a la corrupción inmobiliaria. Algunos postulan que el origen del fraude y de la corrupción está asociado a factores históricos, económicos, sociales o culturales de un país, que determinan escenarios endémicos, pero esto nos llevaría a la triste conclusión de que nada se puede hacer mientras no cambie la idiosincrasia propia de un país y sus habitantes, lo que pospondría la solución, en el mejor de los casos, a la educación de las generaciones futuras. Pero quienes han analizado los males del fraude y la corrupción señalan que su origen está asociado a la debilidad del Estado y de sus instituciones, a la complejidad del marco normativo, a la ineficacia de los sistemas ejecutivo, legislativo y judicial, así como a la baja calidad de los procesos administrativos y de los controles institucionales, factores sobre los que sí es posible actuar con medidas que nos ofrecen alguna esperanza en la lucha contra esta lacra a más corto plazo. Analicemos algunos de ellos.

Los excesos urbanísticos, origen de buena parte de los casos de corrupción en los últimos años, han dado lugar a la publicación de multitud de informes, algunos de los cuales han tenido repercusión internacional (1). Dichos informes señalan que la corrupción urbanística se genera en un contexto del urbanismo desarrollista, altamente especulativo, con escasa planificación y sin apenas participación, que produce graves daños al medio natural y genera un modelo de ciudad difusa que despilfarra recursos y no es sostenible. Este desarrollismo provoca la necesidad de nuevos servicios públicos urbanos (infraestructuras, seguridad, movilidad, servicios básicos...), que deben atenderse por las autoridades municipales y que se sufragan con los tributos que recaen sobre los vecinos, la mayoría de los cuales no se han beneficiado de las plusvalías que ha generado dicho crecimiento inmoderado. Igualmente incrementa la demanda inmobiliaria de uso turístico y de segunda residencia y hace que se encarezca el precio de la vivienda como bien de primera necesidad.

Otro de los factores facilitadores del fraude inmobiliario es la falta de una información fiable del mercado inmobiliario, que es tremendamente opaco, tanto en cuanto a las características de los inmuebles o su titularidad, como sobre el valor real de las transacciones. En nuestro país, la información inmobiliaria está fragmentada entre los particulares, las notarías, las entidades financieras y las Administraciones Públicas actuantes, normalmente Ayuntamientos. La falta de colaboración y coordinación de todos los agentes públicos que intervienen en las operaciones inmobiliarias, intercambiando datos y disponiendo de información homogénea y compartida, también facilita esta falta de transparencia. La mayor parte de las operaciones fraudulentas se hacen al margen del Registro de la Propiedad y del Catastro, que son las instituciones encargadas de garantizar el acceso a la información inmobiliaria. Esta falta de transparencia, homogeneidad

(1) TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA (2008) y AUKEN (2009).

y accesibilidad sobre el precio de mercado, la titularidad real de los derechos o de las características de los inmuebles facilita fraudes y estafas, al basarse en la información aportada por los interesados: la propiedad de las fincas no está suficientemente protegida cuando no existen linderos bien delimitados, lo que provoca usurpaciones de terrenos; los compradores son víctimas de la venta de inmuebles ajenos o de variadas estafas; en otros casos los propietarios pueden obtener licencias o fijar precios con base en una ubicación o superficie distinta de la real o con información falsa o incompleta, que de conocerse habría impedido realizar tales operaciones; se puede llegar a la venta de inmuebles sobre los que pesan órdenes de demolición o sanciones urbanísticas o medioambientales pendientes de ejecutar. Y eso, cuando no se cometen otros delitos para lograr fraudulentamente la reclasificación de los terrenos, la obtención de licencias o la adjudicación de obras. En resumen, la falta o escasez de información sobre los inmuebles, desde que comienza hasta que concluye el proceso urbanizador, dificulta el control del fraude y de la corrupción.

La debilidad institucional y de las estructuras públicas para combatir este estado de cosas es otro de los factores que posibilitan el fraude. La disciplina urbanística, de la que depende el cumplimiento de nuestras avanzadas Leyes sobre ordenación del territorio y de protección del medio ambiente, es una competencia de la Administración local. Pero esta es la más débil del sector público, al estar enormemente fragmentada, pues en nuestro país existen más de 8.000 municipios. Salvo en los grandes, el resto no dispone de los medios técnicos necesarios, no están suficientemente profesionalizados y los funcionarios encargados de llevar a cabo la citada función son designados libremente por el poder político, que en muchos casos está vinculado a los intereses de los propietarios locales y de los empresarios inmobiliarios. En tan ardua tarea de vigilar la disciplina urbanística y medio ambiental, las Entidades Locales no se ven amparadas, apoyadas ni controladas por autoridades independientes. Las Comunidades Autónomas, que tienen competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, tampoco han priorizado esta función de control. Es significativa la ausencia de una autoridad independiente que vigile y controle el desarrollo inmobiliario y que no esté implicada en la gestión del urbanismo, tal como existe en otros ámbitos de la Administración Pública, como en la gestión económica o presupuestaria. A ello se une la ineficacia de los procesos judiciales que se ventilan una vez consumado el daño urbanístico sin posibilidad de repararlo, y cuando están prescritas las infracciones, debido a la inactividad de las Administraciones Públicas que no han actuado a tiempo.

La legislación tributaria no grava adecuadamente determinadas manifestaciones de riqueza. Normalmente, una vez acabada la acción urbanizadora y constructora, los tributos acaban recayendo sobre los compradores de las viviendas, y no sobre los agentes que intervienen en el proceso urbanizador y que han obtenido los mayores beneficios. Los propietarios de las viviendas, que normalmente acceden a la propiedad no sin grandes sacrificios y gravemente hipotecados, asumen con normalidad el pago anual del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante IBI), a cambio de determinados servicios públicos municipales. Pero si deciden vender se les obliga a pagar otro Impuesto, el que recae sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante IIVTNU) (2). Pa-

(2) Incluso si no ha existido tal incremento de valor se ha llegado a cobrar el IIVTNU, como ha ocurrido durante la crisis inmobiliaria en la que han descendido los precios de mercado, lo que finalmente ha provocado la declaración de la inconstitucionalidad parcial de este Impuesto por el Tribunal Constitucional por no gravar la capacidad económica real de los contribuyentes, en sus sentencias números 26, 37 y 59 de 16 de febrero, 1 de marzo y 11 de mayo de 2017, respectivamente.

Hay que señalar, no obstante, que estas sentencias que en opinión del Tribunal Supremo no pueden calificarse como una muestra o modelo de absoluta claridad y precisión en cuanto al al-

radójicamente uno de los factores que más inciden en el incremento del valor de los terrenos, la reclasificación de los terrenos, no está sometido a tributación alguna. Las Administraciones tributarias han venido reforzando su actuación para evitar el impago de los tributos que recaen sobre la propiedad, el disfrute, la adquisición o la transmisión de los bienes inmuebles, pues una de las mayores fuentes de financiación de las Administraciones Públicas territoriales es la riqueza inmobiliaria, sobre la que recaen numerosas figuras tributarias. La recaudación de estos impuestos debería servir para sufragar el coste de los servicios públicos, pero a pesar de los avances producidos en esta materia no se consigue acabar con el fraude fiscal en este sector, que todavía se sigue produciendo, aunque en menor medida que en épocas anteriores, cuando los agentes que intervienen en el tráfico inmobiliario consiguen ocultar y encubrir la titularidad de los terrenos y su intervención en el proceso urbanizador, cuando declaran las transmisiones de terrenos por precios inferiores a los reales, cuando encubren operaciones inmobiliarias a través de acuerdos privados o con convenios con Ayuntamientos, etc.

1.2. Los medios de lucha contra el fraude inmobiliario

Evidentemente, para mejorar la lucha contra el fraude son necesarias medidas de muy diferente índole que afectan a múltiples aspectos, como son determinadas reformas normativas, la actuación de los Tribunales de justicia, la gestión de Administración Pública o el papel determinadas instituciones. Dependiendo del ámbito en el que nos movamos, el papel de unas y otras instituciones será más o menos relevante.

Así, para proteger a los compradores de buena fe y evitar los perjuicios derivados de lo que hemos denominado fraude inmobiliario en el ámbito privado, es esencial la labor de los notarios y de los registradores de la propiedad, para desvelar la auténtica titularidad de los inmuebles, asegurar el crédito o prevenir los levantamientos de bienes en fraude de acreedores. Estos fedatarios públicos actúan en el ámbito de la seguridad jurídica preventiva, a la que también pueden contribuir determinadas instancias administrativas facilitando la transparencia de la información sobre los inmuebles. Los Tribunales de la jurisdicción civil actúan una vez que se han producido las conductas fraudulentas que hay que perseguir. Es cierto que la Ley otorga determinadas garantías a los terceros adquirentes de buena fe, como la inscripción en el Registro de la Propiedad que les permite conservar la propiedad del inmueble o la no demolición en tanto no sean indemnizados (3), pero esas medidas perjudican al verdadero propietario o pueden pro-

cance de las mismas, han sido objeto de interpretación por la reciente STS de 9 de julio de 2017 (recurso de casación núm. 6226/2017), señalando que la nulidad de los arts. 107.1 y 107.2.a) del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (que regulan la cuantificación objetiva de la base imponible con base en el valor catastral), es solo parcial y siguen siendo plenamente aplicables en todos aquellos supuestos en los que el obligado tributario no logre acreditar, por cualquier principio de prueba, que la transmisión de los terrenos por cualquier título no ha supuesto un incremento de su valor. Por el contrario, el TS entiende que el art. 110.4 de dicho texto, que impide acreditar un resultado diferente al resultante de las reglas de valoración objetiva del impuesto, es nulo en todo caso pues imposibilita que los interesados puedan probar la inexistencia de un aumento de valor. Es decir, hace recaer la carga de la prueba, aunque sea indiciaria, en el sujeto pasivo, como puede ser la diferencia entre el precio de adquisición y de transmisión de los terrenos sometidos a tributación.

(3) La protección del tercer adquirente de buena fe está prevista gracias al art. 34 de la Ley Hipotecaria, que dispone que el tercero que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro. Asimismo, el art. 108.3 de la Ley

vocar que se consolide la infracción, lo que afecta al bienestar de todos los ciudadanos que debían proteger las normas de ordenación del territorio vulneradas.

En las restantes facetas del fraude urbanístico y fiscal, las Administraciones Públicas tienen competencias directas en la materia y los conflictos más comunes deben sustanciarse en el seno de la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero no siempre actúan con los medios y la debida diligencia, en parte por causa de los factores que ya hemos señalado.

En todas esas facetas, las conductas más graves pueden constituir actuaciones delictivas que deben perseguirse por las fuerzas y cuerpos de seguridad y por los Tribunales penales.

Las recomendaciones internacionales que se ocupan la Administración del territorio, recomiendan que instituciones como el Catastro y el Registro de la Propiedad tengan un papel activo en esta materia, y para ello se requiere que sirvan eficazmente a múltiples fines: servir de base para la gestión de impuestos que recaigan sobre inmuebles; proteger los derechos de propiedad y otros derechos reales; proporcionar garantías para los créditos; desarrollar y controlar el mercado inmobiliario; proteger el dominio público; reducir las disputas sobre la tierra; mejorar el urbanismo y el desarrollo de las infraestructuras; o servir de soporte para la gestión medioambiental (4).

Una de las instituciones que pueden contribuir eficazmente a reducir el fraude inmobiliario, por tanto, es el Catastro, operando sobre dos de los factores que acabamos de señalar: la transparencia y disponibilidad de la información sobre los inmuebles y una adecuada tributación. En este trabajo vamos a analizar las debilidades y fortalezas del Catastro Inmobiliario en la lucha contra el fraude inmobiliario, y los antecedentes que se presentan al amparo de las últimas reformas normativas, fundamentalmente las contenidas en la Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, que ha introducido en el Catastro Inmobiliario un nuevo valor de referencia de mercado, y las medidas de reforma de nuestro sistema tributario, contenidas en el anteproyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, aprobado por el Gobierno, el pasado día 19 de octubre de 2018.

2. LAS MEDIDAS CATASTRALES CONTRA EL FRAUDE INMOBILIARIO

2.1. Antecedentes

El Catastro Inmobiliario está regulado en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLRHL), que lo define como un registro administrativo, en el que se describen todos los bienes inmuebles a fin de servir a los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos. La Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda tiene como misión describir fielmente todos los in-

29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prevé que el Juez o Tribunal que declare contraria a la normativa la construcción de un inmueble y ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.

(4) Es el caso de la norma ISO 19152:2012, que aprueba el «Modelo para el ámbito de la Administración del territorio».

muebles, valorarlos con referencia a su precio de mercado y mantener sus datos permanentemente actualizados, pero ha venido adoleciendo de una debilidad institucional muy grave, que se ancla en razones históricas.

Los primeros intentos de que el Catastro cumpliera una finalidad de lucha contra el fraude se produjeron a raíz de la entrada en vigor de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL). En dicha Ley se creó el IBI, que sustituyó a las antiguas Contribuciones Territoriales, núcleo central de la tributación con base en el Catastro, cuya gestión y recaudación pasó a ser competencia municipal, pero mantuvo la competencia en materia catastral en manos del Estado, con funciones de formación, revisión, renovación y mantenimiento del Catastro.

A la luz de la nueva legislación, en el año 1990 se intentó realizar, en las principales ciudades y poblaciones de España, un proceso de revisión de los valores catastrales urbanos, para acercarlos a los de mercado, de modo que el valor catastral sirviera eficazmente a la gestión tributaria de múltiples impuestos estatales y locales. Pero este ambicioso proceso se encontró con dificultades técnicas por la falta de tiempo y preparación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (CGCCT) y, sobre todo, con una fortísima oposición social debida a la muy notable subida de los valores catastrales que suponía (5). Esto provocó que la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 revocara los actos para la fijación y notificación de los valores catastrales resultantes de las ponencias de valores publicadas en 1990 con efectos a partir del 1 de enero de 1991. Este fracaso, que popularmente se bautizó con el nombre de «catastrazo», obligó a reformar la LRHL, lo que hizo que hasta el año 1993 no se reanudaran los procesos de revisión de valores catastrales. También produjo un debilitamiento de la estructura del CGCCT, que pasó de ser un organismo autónomo a ser la Dirección General del Catastro y que vio reducidos los medios de los que anteriormente disponía, adoleciendo desde entonces de una crónica insuficiencia de medios para cumplir adecuadamente su labor.

A partir de ese momento, las Entidades Locales fueron adquiriendo paulatinamente mayores competencias en la gestión catastral, colaborando con el Catastro en sus tareas de mantenimiento, fundamentalmente a través de convenios para suministrar la información sobre las alteraciones en los inmuebles y para tramitar las declaraciones catastrales. Pero, sobre todo, los Ayuntamientos pasaron a tener una fuerte influencia en los procedimientos de revisión de los valores catastrales al potenciarse su participación en ellos, y aunque teóricamente su papel no vinculaba a la Administración del Estado en la decisión final, en la práctica ha provocado que desde entonces no se realicen revisiones de valores sin la solicitud, colaboración y apoyo municipales, lo que ha producido que estos procesos se realicen en lapsos de tiempo muy dilatados. También se aprobó el RD 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprobaron nuevas Normas Técnicas para la determinación del valor catastral de los Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, y se adoptó una referencia más moderada de los valores catastrales con respecto al de mercado, situándose en el 50 por 100 del valor de este.

(5) La oposición social a las operaciones catastrales no es nueva. Además de la conocida oposición al proyecto de implantar una «única contribución» a través del levantamiento del Catastro de Ensenada en el siglo XVIII, existen otros antecedentes menos conocidos, que se remontan a la Edad Media, cuando se realizaban operaciones denominadas «cabreos» o «cabrevación», que eran los actos jurídicos para deslindar terrenos o fincas que, estando sujetos al pago de censos o cargas reales semejantes, habían escapado de la obligación de efectuar dichos pagos, normalmente por el olvido y el paso del tiempo, exigiendo los pagos atrasados, que los campesinos estimaban ya indados por hallarse prescritos u olvidados. La expresión «cabreo» se traspasó al acervo popular como sinónimo de enfado o malestar. La Real Academia Española actualmente recoge en su diccionario ambas acepciones del término.

El fracaso del proyecto afectó a los valores catastrales, que quedaron muy por debajo del valor de mercado, y ello también repercutió en otros impuestos estatales como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante IRPF), Impuesto sobre Patrimonio (en adelante IP), el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (en adelante ITP) o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), abandonándose en estos tributos la pretensión de utilizar el valor catastral para el cálculo de las bases imponibles relativas a los inmuebles o utilizándose con carácter residual, dada la imposibilidad práctica de que los valores catastrales reflejaran la capacidad económica real puesta de manifiesto con las transmisiones y la propiedad de los inmuebles. El valor catastral solo mantuvo su aplicación en la gestión de dos de los impuestos municipales de mayor recaudación, el IBI y el IIVTNU.

Con respecto al sistema de valoración del catastro rústico, la LRHL mantuvo transitoriamente el antiguo sistema de valoración de la Contribución Territorial Rústica mediante la aplicación de tipos evaluatorios que medían las rentas estimadas de la tierra. Para obtener los valores catastrales de las parcelas rústicas necesarios para la aplicación del IBI, se capitalizaron al 3 por 100 las bases liquidables del anterior sistema, obteniendo unos valores catastrales muy desfasados con respecto a la realidad, debido a que las bases liquidables eran la mitad de las rentas calculadas y a que no se habían actualizado dichos tipos evaluatorios desde el año 1982. Esto ha dado lugar a la insignificancia de los valores catastrales de los inmuebles rústicos, situación que ha permanecido hasta la actualidad.

Pese a la pérdida de la importancia fiscal del valor catastral que se produjo desde entonces, la estrecha vinculación que tiene el Catastro con la tributación inmobiliaria ha hecho que los ciudadanos perciban que toda la actividad que desarrolla esta institución está dirigida al exclusivo fin de incrementar los impuestos, lo que ha garantizado una impopularidad que se acrecienta al recaer en un bien de primera necesidad como es la vivienda. Esto se ha plasmado gráficamente en que cualquier noticia sobre la actuación del Catastro (sea para dar de alta construcciones no declaradas o para revisar valores catastrales desfasados desde hace décadas) se tilda de «catastrazo», expresión que ha hecho fortuna pues permite descalificar con un solo término, a la vez despectivo y aumentativo, al Catastro y su actuación, insinuando un súbito y catastrófico incremento de la presión fiscal sobre los propietarios. Basta mencionar el citado vocablo para asegurarse el éxito de cualquier crítica que se formule, sin necesidad de justificarla. Un caso paradigmático de este fenómeno se ha producido recientemente tras la bajada de los precios de la vivienda debido a la crisis. Durante la misma los valores catastrales se han acercado a los de mercado debido al descenso de estos. Pero esa situación también ha sido tildada de «catastrazo» porque no bajaba el IBI, a pesar de que los valores catastrales han seguido por debajo de los de mercado, entre otras cosas porque la Ley prohíbe que los superen. Por si esto fuera poco, el desconocimiento de la institución catastral ha hecho que la mayor parte de los ciudadanos ignoren la obligación que pesa sobre ellos de formular las declaraciones catastrales por las alteraciones que se produzcan en los inmuebles, y la obligación de utilizar la información catastral para su identificación y descripción en cuantos actos y negocios realicen con trascendencia real o tributaria (art. 3.2 y 38 y ss. TRLCI).

Todo esto ha producido en nuestro país que el Catastro no describa la realidad inmobiliaria con la suficiente fiabilidad y que sufra un debilitamiento institucional, factores que facilitan el fraude inmobiliario, junto a la compleja regulación del urbanismo, la opacidad de la información inmobiliaria y el escaso control de la actividad del sector, factores que aprovechan quienes conocen esta situación para continuar con el fraude. Por eso, ahora que parece que el mercado inmobiliario se reactiva después de una década de crisis del sector, hay que aprender del pasado y no resignarse a sufrir los males del desarrollismo urbano, dotándose de unas instituciones que permitan luchar decididamente contra el fraude inmobiliario.

A este respecto, conviene recordar que la lucha contra el fraude comprobando e investigando las alteraciones que se producen en los inmuebles, valorándolos y describiéndolos conforme a la realidad, no solo es una facultad de la Administración catastral, sino también una obligación, dado que el efectivo cumplimiento del deber de contribuir que impone el art. 31.1 CE hace imprescindible la actividad inspectora y comprobadora de la Administración, ya que de otro modo se produce una distribución injusta de la carga fiscal (6). A pesar de todas las debilidades descritas, en las últimas décadas la institución catastral en nuestro país se ha ido reforzando paulatinamente con la aprobación de sucesivas Leyes. Merece la pena destacar entre ellas la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, que introdujo la necesaria independencia de la institución con respecto a la regulación del IBI. A partir de ese momento la normativa catastral pasó a tener mayor autonomía permitiendo al Catastro desarrollar nuevas funciones y separarse de la gestión de los tributos locales que ya estaba en manos de los Ayuntamientos. Estas reformas legales han permitido incrementar su eficacia en la lucha contra el fraude en el sector inmobiliario, aprobando determinadas medidas, aunque han sido parciales y de eficacia limitada, como vamos a comprobar haciendo un repaso de los principales avances que se han producido en la materia, y que afectan a los procedimientos catastrales, que ya hemos tenido ocasión de analizar con más detalle en otro lugar (7). Posteriormente nos centraremos en la más reciente de ellas, la creación del valor de referencia de mercado, que todavía se encuentra en fase de desarrollo normativo y pendiente de implantación.

2.2. La constancia de la referencia catastral

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introdujo un primer hito muy importante en la lucha contra el fraude en el sector inmobiliario, al establecer la obligación de incorporar la referencia catastral como identificador fiscal de los inmuebles, siendo obligatoria su constancia en los actos y documentos públicos y privados con transcendencia real o tributaria. La referencia catastral se definió como un código que permite ubicar los inmuebles en la cartografía catastral, con el fin, tal como señala su exposición de motivos, de «comparar la documentación referida a bienes inmuebles manejada por las distintas Administraciones Públicas, con lo que se facilita la comprobación, investigación e inspección de las transacciones y alteraciones de todo orden relativas a tales bienes que tienen transcendencia tributaria, con el objetivo de favorecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales y evitar el fraude en el sector inmobiliario». Igualmente se estableció que debía servir para el intercambio de información sobre los bienes inmuebles, entre el Catastro, los notarios y los registradores de la propiedad.

La medida afectó inicialmente tan solo a los inmuebles urbanos. En aquel momento, la obligación de hacer constar la referencia catastral de los bienes inmuebles rústicos quedó pospuesta a la terminación en cada municipio de los procedimientos de renovación de las características catastrales de estos inmuebles. Hoy, cuando han finalizado dichos procedimientos en todos los municipios, la obligación de incorporar la referencia

(6) En ese sentido basta mencionar las sentencias del TC de 26 de noviembre de 1984 (núm. 110/1984), de 26 de abril de 1990 (núm. 76/1990), o la más reciente de 8 de junio de 2017 (73/2017).

(7) *Vid.* PUYAL (2018), aunque a la vista de la última jurisprudencia recaída sobre la comprobación de valores, en este artículo se revisan las opiniones que hacemos en nuestra obra, con respecto a la utilidad del valor catastral en la comprobación del valor real de los inmuebles. También aborda con carácter general el régimen jurídico de los procedimientos catastrales CONCEIRO DEL RÍO (2008), y el valor catastral ha sido estudiado por VARONA ALABERN (2010).

catastral se extiende a la totalidad de los bienes inmuebles, sean rústicos, urbanos o de características especiales.

Esta regulación fue incorporada a la normativa hoy vigente. El art. 6.3 TRLCI dispone que a cada bien inmueble se le debe asignar como identificador una referencia catastral, constituida por un código alfanumérico que permite situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro. Dicha identificación debe figurar en todos los documentos que reflejen relaciones de naturaleza real o con transcendencia tributaria vinculadas al inmueble.

Hoy podemos afirmar que la medida ha constituido todo un éxito y que la referencia catastral se ha convertido en un identificador universal de los inmuebles que figura en escrituras públicas, inscripciones registrales o declaraciones tributarias, y es el elemento esencial para el intercambio de información sobre los inmuebles entre todos los que intervienen en el sector inmobiliario. No obstante, todavía hay que extender su aplicación a más documentos privados y a la totalidad de actos y procedimientos administrativos, en alguno de los cuales todavía no se incorpora la referencia catastral (licencias municipales, expedientes urbanísticos,...).

2.3. La presentación de declaraciones catastrales

Históricamente, desde el intento de implantación de la única contribución por el Marqués de la Ensenada en el siglo XVIII, y pasando por las Contribuciones Territoriales que fueron el antecedente de nuestro actual IBI, la formación del Catastro se ha basado en la previsión de que los titulares de los inmuebles formularan declaraciones para dar de alta los inmuebles, cambiar su titularidad y actualizar sus datos en el Catastro. En el actual TRLCI subsiste la obligación de los titulares de formular declaración por cada una de las alteraciones que realicen en los inmuebles de su propiedad (art. 13 TRLCI).

Esto es así en la norma y en teoría, pero el hecho es que en la práctica la formación y mantenimiento del Catastro, desde su inicio, ha venido descansando fundamentalmente en procedimientos iniciados de oficio, de revisión y renovación catastral, que consistían en la implantación «*ex novo*» y de oficio de nuevos datos y valores catastrales haciendo tabla rasa de la información anterior que estaba muy desactualizada. Esto se hacía mediante campañas masivas que afectaban a la totalidad del municipio y que se repetían en lapsos de tiempo muy amplios. A través de estos procesos la Administración catastral venía incorporando de manera masiva las alteraciones producidas y no declaradas desde el proceso anterior, y no se exigía, probablemente por falta de medios suficientes, el cumplimiento de las obligaciones que recaían en los titulares de los inmuebles a través de los correspondientes procedimientos sancionadores y de inspección.

Esta inactividad inspectora ha generalizado entre los titulares de los inmuebles la falsa idea de que es la Administración catastral quien debe conocer los datos correctos de los inmuebles sin que pese sobre ellos la obligación de colaborar con el Catastro. Los titulares siguen sin tener clara conciencia de la obligación que pesa sobre ellos de formular las correspondientes declaraciones catastrales, que incumplen frecuentemente por desconocimiento, lo que provoca que no acceda al Catastro toda la información necesaria y que los inmuebles no tributen conforme a su valor y características reales, lo que ha de considerarse una forma de fraude fiscal. Pese a ello, los propietarios reclaman ante la Administración catastral cuando detectan discrepancias y errores en los datos catastrales provocados por su propio incumplimiento. La inercia ha hecho que este desconocimiento se prolongue todavía, puesto que no se han realizado las suficientes actuaciones dirigidas a informar a los ciudadanos sobre la necesidad de presentar declaracio-

nes catastrales cuando realizan alteraciones en los inmuebles, ni por la Administración catastral ni por los agentes que intervienen en el tráfico inmobiliario.

Por eso, el Catastro debe mejorar los servicios de información, asistencia y ayuda a los titulares para la prestación de declaraciones catastrales, remitiendo comunicaciones que recuerden su obligación de presentar declaraciones, implantando programas y servicios electrónicos de elaboración de borradores de declaración para su prestación a través de Internet, e imponiendo la obligación de su presentación electrónica a las personas jurídicas, públicas y privadas, entidades sin personalidad jurídica y los profesionales colegiados que actúen en el ejercicio de su actividad, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) (8).

2.4. La colaboración interadministrativa y las comunicaciones catastrales

En la mayoría de los procedimientos de aplicación de los tributos, la normativa tributaria hace recaer en los contribuyentes el deber de presentar las declaraciones o autoliquidaciones, reservando a la Administración tributaria las funciones de comprobación, verificación, inspección y, en su caso, la potestad sancionadora por los posibles incumplimientos. Así, son los contribuyentes quienes cargan con la mayor parte de la actividad de gestión tributaria, reduciendo los costes de funcionamiento de la Administración. La normativa catastral, como ya hemos dicho, en su origen siguió el mismo planteamiento al imponer a los titulares la obligación de colaborar con el Catastro, pero cambió a raíz del denominado «catastrazo» de 1990, en el que se pusieron de manifiesto numerosos errores en los datos catastrales por estar desactualizados. Debido a las críticas que se hicieron al Catastro por este motivo, se introdujo una modificación legal que impedía la imposición de sanciones por la falta de presentación de declaraciones, cuando las alteraciones catastrales estuvieran formalizadas en documentos notariales o inscritas en registros públicos, sin perjuicio de la facultad de la Administración catastral de requerir al interesado la documentación que resultase pertinente en cada caso. Con ello se eximía a los sujetos pasivos de la obligación de formalizar las declaraciones por tales alteraciones de orden físico, económico y jurídico en los inmuebles gravados (9).

El fundamento jurídico de la medida estribaba en que no tenía sentido que los propietarios tuvieran que presentar declaraciones por la realización de aquellos hechos, actos o negocios en los que hubieran intervenido funcionarios públicos que debían colaborar con el Catastro suministrando la información que fuera relevante para su actualización. La medida estaba pensando en los registradores de la propiedad, pero, aparte del deber genérico de colaborar con la Administración que tenían estos fedatarios públicos, no existía una norma de rango legal que regulara los requisitos para hacer efectivo dicho deber de colaboración, en cuanto a plazos, contenido y medios para el suministro de

(8) Estas medidas están contempladas en los arts. 77 y ss. del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y en el proyecto de Orden 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, y que en el momento de redactar este artículo estaba en tramitación (<http://www.hacienda.gob.es>).

(9) La medida se introdujo por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

la información (10). Por esta razón se suscribieron, a partir de ese momento, numerosos convenios de colaboración con los colegios profesionales correspondientes para hacerlo efectivo. Ese deber de suministro de información se estableció legalmente a partir de la aprobación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, lo que permitió empezar a incorporar masivamente en el Catastro los cambios de titularidad de los inmuebles con la información remitida por los notarios y registradores.

Debido a los buenos resultados obtenidos con este procedimiento, su objeto se fue ampliando. En 2002 se reguló el procedimiento de comunicación catastral de manera sistemática y se extendió a las alteraciones catastrales autorizadas por las licencias municipales, aunque era voluntario para los Ayuntamientos, y a otros actos aprobados por diversas Administraciones Públicas (actos de planeamiento y ejecución urbanísticos, expropiaciones, deslindes y procedimientos de concentración parcelaria). En 2005 se amplió nuevamente el objeto de este procedimiento incluyendo la información sobre los titulares y cotitulares de los inmuebles, contenida en las declaraciones tributarias y suministrada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En 2012 se introdujo el deber de comunicar los actos de parcelación de los inmuebles para los fedatarios públicos y, finalmente, a partir de 2016 se ha introducido la incorporación catastral de los cambios de cultivo con la información suministrada por las Administraciones Públicas con competencias en materia de agricultura (11).

En estos casos se han ido disminuyendo las cargas administrativas que pesan sobre los titulares de los inmuebles, eximiéndoles de la obligación de presentar declaraciones y desplazando el deber de colaboración hacia las entidades o funcionarios públicos que intervienen en tales alteraciones. A la vez se han ido subsanando parte de las carencias de información de que disponía el Catastro, completando la información de las declaraciones con la obtenida por colaboración de Administraciones y autoridades públicas.

En el ámbito de los cambios de titularidad y la incorporación de los datos de los cotitulares, el procedimiento supuso un enorme avance. Pero no cabe decir lo mismo con respecto al resto de alteraciones en los inmuebles, como en las obras nuevas, segregaciones o cambios en la configuración de los terrenos con motivo de otros actos administrativos, en los que sigue siendo necesario acudir a otros procedimientos y a los convenios de colaboración interadministrativa para que el Catastro pueda incorporar la información necesaria para su actualización, que se produce con retraso.

Donde menor aplicación ha tenido el procedimiento de comunicación catastral ha sido en la omisión de declaraciones catastrales por la realización de nuevas construcciones, que son las que mayor repercusión tienen en el valor catastral y las que, por tanto, suponen un mayor fraude fiscal que afecta al IBI, al IRPF o al IP. Los Ayuntamientos, que son los competentes para su autorización, disponen del procedimiento de comunicación al Catastro de todos los actos sometidos a licencia municipal (art. 14.b TRLCI). A pesar de que buena parte de las alteraciones físicas en el territorio deben contar con una licencia municipal, el régimen de comunicaciones, desde su establecimiento, no ha tenido la acogida esperada para el mantenimiento catastral y ha sido de escasa utilización. Las razones de este fracaso son diversas: se trata de un procedimiento voluntario para

(10) Tan solo estaba recogido de forma genérica este deber para los registradores en el art. 398.c del Reglamento Hipotecario, tras la reforma realizada por el RD 430/1990, de 30 de marzo.

(11) Las Leyes que introdujeron estas sucesivas modificaciones fueron la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la LCI, la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, la Ley 2/2011, de 2 de marzo de Economía Sostenible y la Ley 13/2015, de Reforma de la Ley Hipotecaria y de la Ley del Catastro Inmobiliario. Hoy, todos estos supuestos están regulados en el art. 14 TRLCI.

cada Ayuntamiento, pues para instrumentarlo se requiere la aprobación de una ordenanza municipal; no existe la necesaria implicación de las áreas de urbanismo municipales, que consideran erróneamente que la actualización del Catastro es una tarea exclusivamente fiscal (12); está limitado a los Ayuntamientos, muchos de ellos muy pequeños, no estando legitimados para realizar comunicaciones el resto de entidades locales que no hayan otorgado las licencias. Por eso, el Catastro todavía tiene que perseguir constantemente la colaboración administrativa para incorporar las alteraciones catastrales formalizando convenios que suelen afectar únicamente a la tramitación de las declaraciones presentadas, pero no a las alteraciones en las que se ha omitido el deber de formular declaración.

Para conseguir la plena eficacia de esta colaboración, en el anteproyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal se ha reformado el art. 14.1 TRLCI, introduciendo dos nuevos supuestos de comunicación.

El primero está contemplado en un nuevo apartado f), que señala que son comunicaciones:

«f) Las que formulen las entidades locales o, en su caso, las entidades que ejerzan la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que pongan en conocimiento del Catastro Inmobiliario los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, baja o modificación catastral, derivados de actuaciones para las que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización municipal, siempre que se cumplan los términos y condiciones que se determinen por la Dirección General del Catastro».

A diferencia del supuesto que ya contemplaba en el apartado b) de dicho artículo, que también define como comunicación el suministro de información sobre los actos sometidos a licencia municipal, en este caso no se exige la aprobación de una ordenanza fiscal y se permite que puedan realizar las comunicaciones, además de los Ayuntamientos, otras entidades locales u órganos que ejerzan la gestión tributaria del IBI. Aunque consideramos positiva esta flexibilización de los requisitos de comunicación, lo que sin duda facilitará la actualización catastral, de aprobarse este nuevo supuesto se contemplará en las letras b) y f) del art. 14.1 TRLCI una injustificada duplicidad de procedimientos de comunicación para incorporar las alteraciones catastrales que están sometidas a autorización o licencia municipal, con diferentes requisitos y con consecuencias jurídicas distintas.

A nuestro parecer la comunicación al Catastro de la información urbanística municipal debería ser obligatoria para todos los Ayuntamientos, o en su defecto de las entidades que ejerzan la gestión tributaria del IBI, lo que dispensaría de tales obligaciones formales a los interesados que ya han presentado los proyectos y documentación necesaria al solicitar las autorizaciones administrativas pertinentes, y que no tienen ánimo alguno de defraudar. Para ello, podrían obtener el apoyo técnico de las Diputaciones Provinciales o la encomienda de dichos trabajos a la sociedad instrumental de la Dirección General del Catastro, dado que los ingresos que les reporta la incorporación catastral compensarían con creces los escasos gastos que supone suministrar tal información (13). Pe-

(12) En muchos casos, los Ayuntamientos ni siquiera han hecho uso de la previsión contenida en el art. 76.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 272004, de 5 de marzo, que permite obligar a presentar las declaraciones catastrales por nueva construcción como requisito previo a la concesión de licencias de su primera ocupación.

(13) D.A. 10ª Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

ro, partiendo de que la voluntad del legislador es mantener la voluntariedad municipal en esta modalidad del procedimiento de comunicación, debería simplificarse y unificarse en un solo procedimiento, eliminando la duplicidad de procedimientos que pretende introducirse.

Está previsto introducir el segundo supuesto en un nuevo apartado g), que dispone que son comunicaciones:

«g) Los datos, informes o antecedentes suministrados a la Dirección General del Catastro en virtud de lo dispuesto en el artículo 36, siempre que incorporen la totalidad de la documentación necesaria para acreditar la correspondiente alteración catastral de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por aquella».

Esto permite incorporar al Catastro mediante el procedimiento de comunicación, aquellas alteraciones, distintas de las contempladas en las letras anteriores, cuya información pueda ser suministrada por diversos agentes públicos colaboradores, siempre que incorporen la totalidad de la documentación necesaria para acreditar la correspondiente alteración catastral. Hay que señalar que el art. 36 TRLCI establece el deber general de suministrar al Catastro cuanta información revista trascendencia o sea relevante para la formación y mantenimiento catastral, pudiendo ser requerida por la Administración catastral o estar previsto su suministro reglamentariamente a quienes dispongan de ella. Por otra parte, este artículo en sus diferentes apartados prevé que los notarios y registradores, así como los Ayuntamientos y Entidades Locales, las Entidades gestoras del IBI, las Administraciones públicas actuantes en ciertos procedimientos o las Administraciones competentes en materia de agricultura suministren determinada información específica, que si reúne determinadas características contempladas en el art. 14 TRLCI, puede ser incorporada al Catastro mediante el procedimiento de comunicación. Ahora, en caso de adoptarse esta medida, se ampliará de una manera muy relevante el ámbito objetivo de las comunicaciones catastrales, al extenderse a toda la información que sea objeto de suministro por terceros, con el objetivo de permitir que el Catastro, inicie de oficio los procedimientos correspondientes para incorporar las alteraciones catastrales de todo tipo y no solo a los que específicamente se contemplaban hasta ahora en los supuestos específicos (14).

En estos dos nuevos supuestos, la información suministrada por los agentes públicos colaboradores debe remitirse cumpliendo los términos y condiciones que se determinen por la Dirección General del Catastro.

A diferencia de la mayoría de los supuestos de comunicación preexistentes (art. 14.1, letras a, b, c, d y e TRLCI), para los que el art. 13.2 TRLCI prevé que los obligados se verán eximidos de su obligación de presentar declaraciones, estos dos nuevos supuestos no

(14) Es el caso de los convenios de colaboración que la Dirección General del Catastro con diversas Administraciones e instituciones públicas, que se comprometen a suministrar al Catastro información relevante para su actualización, fundamentalmente Entidades Locales. Esto también puede servir para incorporar nuevas construcciones con la información remitida por los fedatarios públicos, que debe incorporar el libro del edificio y las escrituras públicas, lo que puede ser suficiente para dar de alta nuevas construcciones, dado que tal suministro se prevé, con respecto a los notarios, en la Resolución de 26 de octubre de 2015, de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para dar cumplimiento a las obligaciones de suministro de información por los notarios establecidas en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (apartado Segundo), y con respecto a los registradores de la propiedad, en la Resolución de 29 de octubre de 2015, conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad (apartado Sexto).

eximirán de la obligación de declarar, salvo que, además del suministro de la información completa por parte de los correspondientes agentes públicos colaboradores, las comunicaciones se hayan formulado en el plazo de dos meses desde que se produzca la alteración, a cuyo caso la Dirección General del Catastro advertirá de esta circunstancia en el correspondiente acuerdo a los interesados (art. 14.2 TRLCI). Es decir, que salvo en la tramitación de estos procedimientos la Administración catastral comunique al interesado que ha quedado exento de declarar por haberse cumplido los requisitos mencionados, subsistirá dicha obligación.

Si bien consideramos positivo ampliar el procedimiento de comunicación para realizar la actualización de los datos catastrales con la mayor agilidad posible y con las menores cargas a los interesados, debemos hacer un análisis crítico del apartado 2 del artículo que comentamos. No se entiende que, si a través del procedimiento de comunicación puede incorporarse la alteración al Catastro, aunque se realice el suministro de información transcurrido el plazo de dos meses, se establezca dicho plazo como límite para entender cumplida o no la obligación de declarar del interesado. Esta regulación produce inseguridad jurídica, puesto que cuando se ha realizado una alteración catastral obteniendo la correspondiente licencia municipal, formalizando una escritura pública o solicitando su inscripción en el Registro, los interesados pueden desconocer si los funcionarios públicos intervinientes van suministrar al Catastro la información completa y en plazo, por lo que no saben si subsiste o no su obligación de declarar, y cuando la Dirección General del Catastro les comunique la tramitación del expediente puede ser tarde para cumplir tal obligación, por cuanto el retraso en su cumplimiento también constituye una infracción catastral (art. 71.d) TRLCI). En los nuevos supuestos de comunicación, por lo tanto, la obligación de declarar puede subsistir o no, por lo que la advertencia al interesado debería hacerse por el funcionario interviniente cuando todavía es tiempo para cumplirla, es decir, cuando se obtiene la licencia, se otorga la escritura pública o se solicita su inscripción en el Registro de la Propiedad con toda la documentación correspondiente. Si no es advertido de lo contrario a tiempo, es razonable interpretar que ha puesto la diligencia necesaria para cumplir con su deber de colaboración, dado que los funcionarios intervinientes tienen la obligación de suministrar dicha información al Catastro, lo que provocaría la inexistencia de responsabilidad del obligado (art. 174 LGT), lo que se refuerza por el hecho de que ha realizado actuaciones que ponen de manifiesto la ausencia de voluntad defraudadora.

Esperemos que en la tramitación parlamentaria del proyecto la Ley de prevención y lucha contra el fraude fiscal se modifiquen estos extremos, haciendo recaer en las entidades públicas intervinientes la obligación de advertir al interesado, en el momento de realización de la alteración, sin esperar a que sea la Dirección General del Catastro quien informe de tal extremo, pues esa advertencia puede llegar tarde para advertir de la necesidad de presentar la declaración.

2.5. La identificación de los titulares catastrales

La titularidad catastral es un elemento estructural para la adecuada descripción catastral de los inmuebles y supone una información básica para identificar a los sujetos pasivos en determinados impuestos. Está regulada en el art. 9 TRLCI. Un hito importante en la utilización de la información catastral como elemento de la lucha contra el fraude fiscal inmobiliario se produjo con la mejora de la identificación de los titulares catastrales, que hasta entonces se hacía de manera deficiente y con el solo propósito de cobrar el IBI. La Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005 introdujo la obligación de declarar e incorporar al Catastro la identificación competente de todos los titulares concurrentes en cada inmueble con sus correspondientes

cuotas de participación, pues hasta la fecha solo se incorporaba la identidad de uno de ellos. Ello permitió utilizar masivamente la información catastral en la gestión del IRPF.

La Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, adoptó algunas medidas dirigidas a la obtención de información permitiendo un mejor seguimiento de las transmisiones y del empleo efectivo de los inmuebles. Para ello se estableció la obligatoriedad de la identificación de los titulares de los inmuebles con su Número de Identificación Fiscal y de los medios de pago empleados en las escrituras notariales relativas a actos y contratos sobre bienes inmuebles. La efectividad de estas prescripciones se garantiza al fijarse como requisito necesario para la inscripción en el Registro de la Propiedad de tales escrituras.

Estas medidas permitieron mejorar enormemente la identificación de los titulares catastrales en todas las operaciones que se incorporaron al Catastro a partir de la misma, que hasta entonces carecían en muchos casos de una identificación fiable. No obstante, queda un importante camino a recorrer, dado que en las bases de datos catastrales aún existen numerosos inmuebles cuya titularidad es desconocida para el fisco, o cuyos titulares han fallecido, o no están debidamente identificados o solo está identificado alguno de ellos cuando son varios.

2.6. Los procedimientos de inspección y sancionador

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de formular declaraciones o comunicaciones ante el Catastro, o de hacer constar la referencia catastral de los inmuebles, la Ley siempre ha previsto que la Administración catastral instruya los correspondientes procedimientos de inspección y, en su caso, de imposición de sanciones (art. 19 a 21, 70 y 71 TRLCI).

El procedimiento de inspección catastral permite la incorporación de los inmuebles no dados de alta y la modificación de sus características, cuando no han sido declaradas o comunicadas por los obligados. Se trata de un mecanismo de cierre de los procedimientos ordinarios de actualización catastral. Los procedimientos de inspección y sancionador son los que, con carácter ordinario, sirven para combatir el fraude inmobiliario y alcanzar una adecuada descripción catastral de los bienes inmuebles en caso de incumplimiento de los deberes de colaboración con el Catastro.

Estos procedimientos se inician de oficio y están sujetos a las mismas garantías jurídicas y requisitos procedimentales que el ejercicio de las facultades de inspección tributaria y de imposición de sanciones administrativas, aunque con algunas especialidades. La Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, añadió la posibilidad de tramitación simplificada del procedimiento de inspección catastral en aquellos supuestos en que existen datos suficientes para incorporar la alteración al Catastro y no existan terceros afectados.

Obligado es reconocer que el procedimiento inspector en materia catastral, aun existiendo la posibilidad de su tramitación simplificada, no está dando resultados del todo satisfactorios. Se trata de una actividad muy residual de la Administración catastral, que se ha visto incapaz de acabar con el alto grado de omisión del deber de declarar determinadas alteraciones catastrales en los inmuebles que, por ello, no tributan con arreglo a sus características reales y al valor que les corresponde. Ante niveles de fraude tan generalizados, la Administración catastral con frecuencia no ha podido asumir la carga de trabajo que supone actualizar tantos inmuebles omitidos o incorporados con datos inexactos, incompletos o falsos, mediante la incoación de expedientes de inspección y de

imposición de las sanciones correspondientes, por lo costoso de su tramitación y la insuficiencia de los medios de que dispone para ello.

Algunos autores achacan los escasos resultados de la inspección catastral y de la inspección tributaria del IBI, a las restricciones que la normativa catastral impone a la colaboración municipal en materia de inspección y al complejo sistema de intercambio de información que se requiere para hacerla eficaz. Para disminuir los niveles de fraude fiscal inmobiliario en esta materia, estos autores abogan por delegar en los Ayuntamientos la inspección catastral, eliminando así las trabas existentes en los procedimientos de inspección conjunta o en los realizados mediante convenio (15).

Ya hemos defendido el procedimiento de comunicación como el medio más deseable de colaboración municipal para actualizar el Catastro, y no creemos que haya que delegar con carácter general en los Ayuntamientos la competencia de inspección, de difícil gestión y que requiere trabajosos trámites. Además de ser más eficaz, la colaboración mediante el procedimiento de comunicación tiene muchas ventajas para los contribuyentes, la mayoría de los cuales, o bien verán cumplidas sus obligaciones por las Entidades Locales o las cumplirán más fácilmente debidamente informados y asistidos, en el momento en que están procediendo a la obtención de las correspondientes licencias, cuya solicitud muestra, por otra parte, su falta de voluntad de ocultar tales alteraciones catastrales.

En cualquier caso, la Administración catastral debe potenciar sus actuaciones de inspección seleccionando las correspondientes a inmuebles omitidos que tengan mayor trascendencia tributaria y, en el resto de los casos, acudir al procedimiento simplificado de inspección siempre que sea posible.

Pero todo ello con las debidas garantías de seguridad jurídica, pues, como hemos visto, en el caso de los nuevos procedimientos de comunicación previstos en la Ley de prevención y lucha contra el fraude fiscal pueden no darse, en los casos en que el obligado desconoce si tiene o no obligación de declarar cuando realiza las correspondientes alteraciones catastrales, dado que ello depende de que posteriormente se comunique correctamente y en plazo la información sobre las mismas al Catastro, lo que no depende de él.

2.7. El procedimiento de regularización catastral

En los años del *boom* inmobiliario el Catastro venía dando de alta anualmente más de medio millón de nuevos inmuebles en su base de datos, información que compartía con todas las Administraciones y fedatarios públicos. A pesar de ello, existían infinidad de nuevas construcciones que no habían sido declaradas o comunicadas y tampoco se habían detectado a través de los procedimientos de inspección existentes. Estos inmuebles no tributaban en el IBI o lo hacían por debajo de su valor real por la falta de declaración de las construcciones por los propietarios. La omisión de construcciones en los padrones del IBI provocaba una disminución de los ingresos municipales. Para allegar más recursos a los municipios durante la crisis económica, en los años 2012 a 2015 se decidió la subida de los tipos de gravamen del impuesto, lo que suponía incrementar la carga fiscal a los que ya pagaban (16).

(15) Al respecto *vid.* ALONSO GIL (2013) y LÓPEZ GARCÍA (2009).

(16) Para los años 2012 y 2013, la medida fue aprobada por el Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit, y para los años 2014 y 2015, por el art. 8 de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas tributarias en materia de fiscalidad medioambiental y se establecen otras medidas tributarias y financieras.

Paralelamente, para ampliar las bases impositivas consiguiendo que todos pagaran por su riqueza real, en la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, se adoptó otra medida en la lucha contra el fraude fiscal en el ámbito catastral, con la creación de un sistema mucho más ágil para incorporar las omisiones, como es el procedimiento de regularización catastral (2012-2016). Se inicia de oficio en los supuestos de incumplimiento de la obligación de formular declaraciones catastrales, es de carácter masivo o colectivo, afectando a municipios completos, y tiene por objeto incorporar al Catastro las construcciones no declaradas y sus modificaciones (reformas, ampliaciones, rehabilitaciones, etc.). Se financia con la tasa de regularización catastral, excluyendo la imposición de sanciones.

El Plan de Regularización Catastral ha sido ejecutado según sus previsiones, ha supuesto una fuente de ingresos adicionales para los Ayuntamientos en el IBI y es una valiosa información de control para las Administraciones tributarias en sus declaraciones en otros impuestos (fundamentalmente en el IRPF). Es una excelente muestra de los beneficios que la actividad catastral puede generar en la lucha contra el fraude.

El éxito de esta medida, que ha permitido aflorar más de 2,5 millones de construcciones no declaradas (entre las que destaca la existencia de miles de piscinas), ha sido la que ha motivado que a través de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, se suprima el carácter excepcional y único de la medida, eliminando su restricción temporal al período 2012-2016, para permitir que, si se repiten las circunstancias de un elevado número de construcciones sin dar de alta por falta de declaración, se pueda iniciar este procedimiento de nuevo, aunque lo deseable es que los procedimientos ordinarios de incorporación catastral lo hagan innecesario.

No está de más señalar que muchas de esas construcciones no solo no habían sido declaradas, sino que habían sido realizadas hacía años sin licencia municipal y sin haber accedido al Registro de la Propiedad, al que tendrán acceso a partir de su incorporación previa en el Catastro Inmobiliario (17). Esto ha puesto de manifiesto la pasividad de determinadas autoridades urbanísticas y medioambientales, que tienen obligación de conocer esa realidad, atajarla si se trata de infracciones del ordenamiento y, en caso contrario, de colaborar con la Administración catastral para que tributen adecuadamente. Aunque la finalidad del Catastro está centrada en la lucha contra el fraude fiscal en el sector inmobiliario, se demuestra que también puede ser una herramienta útil para aflorar otras vertientes del fraude urbanístico, como la que se produce en algunos lugares, fundamentalmente en la costa y en torno a las grandes ciudades.

2.8. La utilización de la información catastral en el ámbito inmobiliario

La obligación de hacer constar la referencia catastral de los bienes inmuebles se ha visto reforzada por determinadas leyes, con otras medidas para generalizar el uso de la información catastral para múltiples finalidades.

Diversas leyes administrativas han establecido la obligación de utilizar la referencia catastral y otra información catastral adicional, como la cartografía, para el ejercicio de las potestades administrativas de todo tipo. Así, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de

(17) Gracias a la aplicación del art. 28.4 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que permite inscribir obras nuevas en el Registro de la Propiedad sin necesidad de aportar la licencia municipal, aportando una certificación catastral descriptiva y gráfica en la que consten construcciones con una antigüedad que impida la adopción de medidas de restitución de la legalidad urbanística.

Carreteras, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes o la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, prevén su utilización para la protección del dominio público. Por su parte, el 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 (en adelante TRLSRU), contiene normas que incorporan la obligación de utilizar la referencia e información catastral en determinados procedimientos urbanísticos.

La Ley 2/2011, de 2 de marzo, de Economía Sostenible, introdujo la obligación adicional de incorporar la certificación catastral descriptiva y gráfica, en escrituras públicas, inscripciones registrales y procedimientos administrativos en los que se formalizaran, autorizaran o inscribieran alteraciones catastrales (art. 3.2 TRLCI). La falta de identificación o la errónea descripción de las fincas afectadas en tales procedimientos, sin contrastarla con la información catastral oficial, permite que los actos que se dicten se basen exclusivamente en las declaraciones y documentos aportados por los interesados, lo que les facilita la obtención fraudulenta de licencias (*v.gr.* parcelaciones o segregaciones indebidas), la invasión del dominio público o de fincas colindantes, así como otras formas de fraude inmobiliario o de corrupción urbanística.

Con la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, se ha procedido a la reforma de una serie de procedimientos registrales y de la regulación de los requisitos de inscripción de las fincas en el Registro de la Propiedad, incluyendo su descripción gráfica georreferenciada, utilizando para ello como base la cartografía catastral. La medida consiste en describir gráficamente las fincas objeto de cada operación en el Registro de la Propiedad, georreferenciando los vértices de su perímetro y representándola sobre la cartografía catastral, lo que permite describir de manera fiable su localización, linderos y superficie, dotando a la descripción física de la finca registral de la presunción de certeza, cuando está coordinada con el catastro, reforzando los efectos del principio de legitimación registral.

Esta medida es técnicamente compleja y progresiva en su aplicación, pues se irá implantando finca a finca a medida que se vayan produciendo inscripciones registrales. No es obligatoria en todas las inscripciones registrales, pero sí en todas aquellas operaciones que supongan la apertura de un nuevo folio registral o una reconfiguración de los terrenos: inmatriculaciones de fincas, rectificación de la descripción de los inmuebles y excesos de cabida, deslindes, expropiaciones, concentraciones parcelarias, expedientes urbanísticos de reordenación de los terrenos, segregaciones, parcelaciones y, en algunos casos, declaraciones de obra nueva. Este sistema debe permitir que, en paralelo a la inscripción registral de las operaciones inmobiliarias, también se actualice el Catastro Inmobiliario y se coordine con el Registro de la Propiedad, para lo que se han adaptado los procedimientos de incorporación catastral.

Aunque todavía es pronto para hacer un balance de los beneficios de esta última medida, la exigencia de que las operaciones urbanísticas más importantes incluyan una precisa descripción de los bienes inmuebles, tanto por sus promotores como por las Administraciones intervinientes, será también un elemento de control del fraude inmobiliario y urbanístico.

3. EL VALOR DE REFERENCIA DE MERCADO DE LOS INMUEBLES

3.1. El valor catastral en la actualidad

El proceso de valoración catastral requiere de un procedimiento complejo, que pasa por la fijación de los criterios de coordinación de valores, la redacción y aprobación de las ponencias de valores de cada municipio, con informe previo del Ayuntamiento, y la asig-

nación individualizada del valor de todos los inmuebles afectados, notificando a los interesados el valor resultante con su correspondiente motivación (arts. 23 y ss. TRLCI).

En los bienes inmuebles urbanos, el método de cálculo aplicado hoy sitúa su valor en el entorno del 50 por 100 de su valor de mercado, en la fecha de elaboración de las ponencias catastrales. El proceso de obtención del valor catastral se realiza en ciclos temporales muy largos, sin respetar ni siquiera los plazos máximos de diez años para su revisión (art. 28 TRLCI), por lo que la referencia de mercado del valor catastral pronto se ve desfasada, por carecer de la necesaria flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes de los mercados. La complejidad del proceso de asignación de valores catastrales tampoco permite realizarlo en todos los municipios simultáneamente y para la misma clase de bienes inmuebles, por lo que los valores catastrales son desiguales en los diferentes municipios en que se ubican los inmuebles.

En el caso de los inmuebles rústicos las discrepancias entre los valores del mercado inmobiliario y los del Catastro son aún mucho mayores, debido a que las referencias para su estimación fueron las bases liquidables de la Contribución Territorial Rústica correspondientes al ejercicio 1982 y que desde entonces no se ha efectuado ningún proceso de actualización de los criterios de valoración, lo que puede describirse como una situación de «inexistencia» de valor de los inmuebles rústicos, en la provisionalidad indefinida en la que se encuentran desde hace más de 25 años (DT 2ª TRLCI), y ya no responde, por su metodología de obtención y por el tiempo transcurrido, ni a la realidad de las rentas agrarias ni a la del valor de mercado inmobiliario, que resulta totalmente opaco para el fisco.

Sin duda, uno de los instrumentos de lucha contra el fraude inmobiliario es disponer de una valoración fiscal de los inmuebles que evite la ocultación del valor real del patrimonio y de las transmisiones inmobiliarias. Pero como se señalado repetidamente por los expertos en la materia, podemos afirmar que el valor catastral no está cumpliendo correctamente su función de medición de la capacidad económica que se pone de manifiesto con la propiedad y la adquisición de inmuebles (18).

A la vista de las dificultades existentes para fijar unos valores catastrales cercanos al valor real de los inmuebles, como se puso de manifiesto en las revisiones catastrales que tuvieron prevista su entrada en vigor en el año 1991, y para realizar revisiones con una periodicidad mayor, las Leyes tributarias fueron abandonando la utilización del valor catastral en la gestión de los tributos estatales, cuya relevancia fue disminuyendo hasta quedar restringida a los tributos locales, a algunos aspectos del IRPF e IP, y como límite a la imposición de sanciones en otros impuestos (ITP e ISD).

Desde entonces, la inexistencia de un valor administrativo utilizable para la aplicación de determinados tributos ha planteado problemas en su gestión. Nos referimos a las Leyes que actualmente regulan algunos impuestos, que gravan la transmisión de los inmuebles y que están cedidos a las Comunidades Autónomas (ITP o ISD), y que definen su base imponible como el «valor real» de los inmuebles, que debe ser declarado por los contribuyentes, otorgando a la Administración tributaria la competencia para su comprobación.

No resulta aconsejable definir la base imponible de un impuesto remitiéndose a un concepto jurídico tan indeterminado y de tan difícil determinación, por no decir que imposible, pues fijar un valor tan impreciso e inexacto entraña una enorme dificultad para las Administraciones tributarias y para los contribuyentes. Esto ha hecho que estos im-

(18) MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2014), a quienes seguimos en este punto.

puestos tengan una gestión costosa para la Administración tributaria, puesto que los Tribunales solo consideran debidamente motivadas las valoraciones realizadas en la comprobación del valor declarado por el contribuyente, cuando se ha analizado individualmente el inmueble afectado, con visita presencial, y se ha emitido un informe que refleje todas las circunstancias singulares del inmueble, del sistema de comprobación y de los criterios tenidos en cuenta en la valoración. A pesar de existencia de ocultación del precio satisfecho en muchas transmisiones, las comprobaciones realizadas por la Administración han sido frecuentemente anuladas por los Tribunales, con la sencilla alegación del contribuyente de falta de motivación del valor asignado por la Administración, sin necesidad de desplegar actividad probatoria alguna sobre el auténtico «valor real» del inmueble.

Para cambiar ese estado de cosas se modificó el art. 57.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), reforzando el papel de los valores catastrales. Si ya no constituían la base imponible de los impuestos en que cabía la comprobación de valores, parecía que podía convertirse en un medio de comprobación de los declarados por los contribuyentes en los impuestos que gravaran transmisiones inmobiliarias si así lo determinaba la Administración tributaria competente.

Este medio de comprobación permitía teóricamente a la Administración actuante aplicar al valor catastral del inmueble unos coeficientes, que previamente debía aprobar junto con la metodología empleada, para obtener unos valores que sirvieran de comprobación del valor declarado. Se trataba de un sistema indiciario u objetivo. En la determinación del valor catastral se utilizan muchos elementos individuales del inmueble (situación, superficie, antigüedad, estado de conservación de la construcción, uso, circunstancias urbanísticas etc.), permitiendo obtener el valor de mercado probable de un inmueble de similares características en situaciones normales, aunque no se tienen en cuenta todas sus circunstancias individuales y específicas, ni las personales de sus titulares, por lo que no puede equipararse a una valoración individualizada. Además, existía el riesgo de que una inadecuada regulación por parte de las Administraciones afectadas, normalmente las Comunidades Autónomas, estableciera unos coeficientes excesivamente simples o que no respondieran a la realidad del mercado. Pese a todas estas limitaciones, el sistema también tenía ventajas para el contribuyente, al que se le dotaba de seguridad y predictibilidad a la aplicación del sistema tributario, y para la Administración, que ve facilitada la gestión de tales impuestos, reduciendo la litigiosidad.

Sin embargo, aunque el Tribunal Supremo ha identificado el valor real con el valor de mercado en circunstancias normales, (19) el intento de aplicar este sistema de comprobación ha producido no poca conflictividad y muchos pronunciamientos de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, algunos contradictorios entre sí. Tras muchos debates doctrinales y pronunciamientos jurisprudenciales de diferente signo sobre la legalidad, validez y límites de este método de comprobación del «valor real» de los inmuebles, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha acabado sentando la doctrina de que el acto de determinación del valor real de los inmuebles, comprobado por la Administración que, por ende, corrige o verifica los valores declarados por el interesado como precio o magnitud del negocio jurídico llevado a término, ha de ser: a) singularizado; b)

(19) Hay que recordar que una reiterada jurisprudencia ha venido identificando el «valor real» con el valor de mercado o precio que sería acordado en condiciones de mercado entre partes independientes. En ese sentido se han pronunciado, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1993 (RJ 1193/9293), de 16 de junio de 1994 (recurso de 2619/1990) o de 18 de junio de 2012 (recurso de casación 224/2009), o las más recientes de 2018 sobre la comprobación de valores, que se citan más adelante.

motivado; y c) fruto de un examen del inmueble normalmente mediante visita al lugar. Para el caso de que se realice una comprobación, señala que la Administración tiene que justificar por qué no acepta el valor declarado, lo que afecta a dos aspectos distintos: el primero sería la de suponer que el precio declarado no corresponde con el efectivamente satisfecho, lo que daría lugar a una simulación relativa cuya existencia no puede ser, desde luego, presumida, sino objeto de la necesaria prueba a cargo de la Administración que la afirma; el segundo aspecto, distinto de la anterior, consiste en admitir que el valor declarado como precio de la compraventa es el efectivamente abonado, pero no corresponde con el valor real, que es cosa distinta. En este caso, también tendría que justificar la Administración la fuente de esa falta de concordancia. Y ha concluido señalando que el método de comprobación consistente en aplicar coeficientes a los valores catastrales no es idóneo por sí solo, por su generalidad y falta de relación con el bien concreto de cuya estimación se trata, para la valoración de bienes inmuebles en aquellos impuestos en que la base imponible viene determinada legalmente por su valor real, por lo que su utilización no dota a la Administración de una presunción reforzada de veracidad y acierto de los valores derivados de tales coeficientes, figuren en disposiciones generales o no, por lo que la aplicación de este método para rectificar el valor declarado por el contribuyente exige que la Administración exprese motivadamente las razones por las que, a su juicio, tal valor declarado no se corresponde con el valor real, sin que baste para justificar el inicio de la comprobación la mera discordancia con los valores o coeficientes generales publicados por los que se multiplica el valor catastral, lo que ha de ser complementado con la realización de una actividad estrictamente comprobadora relacionada directamente con el inmueble singular que se someta a avalúo. Si se utiliza este método, hay que complementarlo desplegando una actividad de comprobación individualizada (20).

Esta doctrina jurisprudencial impide la utilización del valor catastral como sistema de comprobación con base en la aplicación de coeficientes en aquellos casos en que la normativa determine la base imponible de los tributos en función del valor real de los inmuebles. Aunque pretende garantizar plenamente los derechos de los contribuyentes, a nuestro entender, contiene unas exigencias excesivas que también impiden, en la práctica, la utilización de unos valores publicados como medio de comprobación, ni otros sistemas objetivos de valoración para comprobar los valores declarados (como el previsto en el art. 57.1.c) LGT), obligando a la Administración a realizar una visita de inspección al inmueble y singularizar la valoración, reflejando todo ello en el informe pericial correspondiente, si no quiere ver anulada su comprobación por causar indefensión al no estar debidamente motivada. El cumplimiento de estos requisitos de motivación que exige nuestro más alto Tribunal no resulta compatible con el principio de eficacia de la Administración, pues no es viable su puesta en práctica con los cientos de miles de transmisiones de inmuebles que se producen anualmente.

A nuestro juicio, la visita presencial no aporta, en la mayoría de los casos, más ni mejor información que los datos catastrales del inmueble, que han sido declarados o aceptados por su titular y que describen el inmueble con bastante detalle en función de numerosas características (superficie, ubicación, uso, estado de conservación, antigüedad,

(20) Por todas, se puede consultar las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2012 (recurso de casación 34/2010), de 18 de junio de 2012 (recurso de casación 224/2009) y 26 de marzo de 2014 (recurso de casación 31941/2011). Tras las sentencias de 6 de abril de 2017 (recurso de casación 1183/2016), que parecían pronunciarse en sentido contrario, finalmente las más recientes sentencias de 25 de mayo de 2018 (recursos de casación 843/2017 y 1880/2017) y de 5 de junio de 2018 (recursos de casación 1881/2017 y 2867/2017) han sentado la doctrina al respecto que hemos descrito.

etc.), siendo mucho más relevante, a los efectos de determinar el valor, disponer de información fiable del mercado inmobiliario de la zona para productos similares, que es la efectivamente tenida en cuenta en la valoración catastral. Si el contribuyente quisiera hacer valer otros datos singularizados que concurran en un bien inmueble concreto que no hubieran sido tenidos en cuenta en la valoración catastral, podría aportarlos en la tramitación del procedimiento de comprobación a la vista de la propuesta de valoración debidamente motivada que ha de notificarse previamente al contribuyente (art. 134 LGT), lo que obligaría en esos casos a la Administración, antes de la aplicación de tales índices, a realizar un examen directo de ese inmueble y constatar los datos diferenciales o singulares alegados. Además, si la Administración opta por acudir a este sistema objetivo de comprobación y publica los valores resultantes, se crea una presunción de veracidad que la vincula y puede beneficiar al contribuyente, pues impide a la Administración comprobar el valor declarado, aunque esté por debajo del precio real de transmisión. Es decir, la utilización de los valores así obtenidos beneficiaría a aquellos que lo utilicen voluntariamente, pues se convierte en un valor que la Administración no puede revisar, aunque se declaren por debajo de su valor real (art. 134.1 LGT).

Pero estas consideraciones no han sido tenidas en cuenta por la doctrina jurisprudencial descrita, que podemos considerar consolidada, lo que limita las potestades administrativas de lucha contra el fraude fiscal, una de cuyas manifestaciones más habituales ha sido declarar las transacciones inmobiliarias por debajo de su valor. La imposibilidad de utilizar este sistema por la Administración, impide dotar a la gestión tributaria de la necesaria eficacia y seguridad jurídica, principios recogidos en los arts. 103 y 9.3 de nuestra Constitución, respectivamente. Por el contrario, la imposibilidad de utilizar medios objetivos de valoración seguirá provocando numerosa conflictividad.

Los valores catastrales actuales deben superar la obsolescencia a que se encuentran avocados, lo que ha impedido hasta ahora su eficaz utilización como base imponible de los impuestos patrimoniales estatales o como medio de comprobación de los valores declarados por los contribuyentes. Todas estas circunstancias han llevado a emprender una reforma del sistema de valoración fiscal de los inmuebles que la Administración catastral venía estudiando y analizando desde hace años (21).

Con la finalidad de superar las carencias del valor catastral, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 ha creado como una característica catastral, además del valor catastral, el valor de referencia a mercado, modificando el art. 3 TRLCI y regulándolo en una nueva DF 3ª introducida en el TRLCI. Igualmente, el anteproyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, prevé cambios normativos en la definición de la base imponible de determinados impuestos patrimoniales (ISD, IP y ITPAJD) para lo cual se prevé utilizar el mencionado valor de referencia de mercado.

3.2. Definición del valor de referencia de mercado de los inmuebles

El valor de referencia de mercado se regula en la DF 3ª TRLCI, del modo siguiente:

«En la forma en la que reglamentariamente se determine, la Dirección General del Catastro estimará de forma objetiva, para cada bien inmueble y a partir de los datos obrantes en el Catastro, su valor de referencia de mercado, entendiéndose por tal

(21) Sobre la metodología propuesta para adoptar un valor de referencia de mercado, *vid.* ÁLVAREZ CAPÓN (2011), ARAGÓN AMUNÁRRIZ (2011), GONZÁLEZ-CARPIO FERNÁNDEZ (2011), GALLEGO MORA-ESPERANZA y MIGUEL RUIZ (2011).

el resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las transacciones inmobiliarias efectuadas, contrastados con las restantes fuentes de información de que disponga.

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

A la vista de este precepto, debemos responder a la pregunta de qué es ese valor de referencia de mercado de los inmuebles que forma parte de su descripción catastral. Señala esta disposición que se entiende por tal el obtenido objetivamente a partir de los datos catastrales y de los análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos, contrastados con otras fuentes de información disponibles.

Pero la disposición que comentamos alude más a las fuentes de información y el método para obtener dicho valor que a una definición de dicho concepto. A nuestro entender, para definir el valor de referencia de mercado, debemos relacionar esta disposición con el art. 23.2 TRLCI, que define el valor de mercado, como el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas. Y el valor de referencia de mercado no puede ser otra cosa que el valor así definido, asignado objetivamente a cada inmueble por la Administración catastral, con base en sus datos catastrales.

Así parece entenderlo también la Dirección General del Catastro que, en su circular 05.04/2018/P, de 14 de marzo, ha señalado que el valor de referencia de mercado de cada inmueble, es una estimación de su precio de venta en condiciones normales de mercado, señalando que trata de una característica de tipo económico, que tiene vocación de ser propia de la descripción de la realidad del inmueble en cada momento (22).

Pese a que de la lectura del precepto se suscitan muchas incógnitas, de su contenido podemos avanzar alguna de las características y finalidad del valor de referencia de mercado, a la espera del necesario desarrollo legal y reglamentario.

3.3. Características del valor de referencia de mercado

El valor de referencia de mercado es un valor asignado administrativamente, que constituye una característica catastral individual de los bienes inmuebles obligatoria, de carácter objetivo, económica, de cálculo anual y de conocimiento público. Veamos cada una de estas características.

El valor de referencia de mercado es un valor administrativo, dado que se fija por la Administración catastral a los bienes inmuebles descritos en el Catastro. La Ley expresamente prevé que se apruebe por Resolución de la Dirección General del Catastro que se publicará anualmente en su sede electrónica.

El valor de referencia de mercado constituye una característica catastral individual y obligatoria de cada inmueble. El art. 3.1 TRLCI dispone que la descripción catastral de los inmuebles «comprenderá», entre otras características, el valor de referencia de mercado, por lo que debe constar en todos y cada uno de los inmuebles que estén dados de alta en el Catastro Inmobiliario, tanto rústicos como urbanos. Esta obligatoriedad plantea

(22) Esta circular está publicada en www.catastro.meh.es.

el problema de qué ocurre si no es posible calcular este valor para determinados inmuebles, por la ausencia de mercado o por las especiales características de los inmuebles. Entendemos que en estos casos ha de preverse en la normativa la manera de su asignación.

Se trata de un valor objetivo que se obtiene a partir de los datos catastrales que, como ya hemos señalado, contienen un elevado número de las características individuales de cada inmueble, aunque no todas. No tiene en cuenta otros factores singulares, los derechos o cargas que recaen sobre los mismos (hipotecas, arrendamientos, cesiones, etc.), o las circunstancias personales de sus titulares. Las normas para su determinación deben desarrollarse reglamentariamente, pero el precepto que comentamos señala que deben utilizarse dos técnicas, que por otra parte ya vienen utilizándose en la valoración catastral: la zonificación, delimitando áreas económicas con un valor de mercado homogéneo; y la modulación, que permite asignar determinados módulos o factores a productos inmobiliarios similares tipificados previamente. Estos criterios deben aprobarse mediante resolución de la Dirección General del Catastro en un «mapa de valores», que cumpliría la misma función que las ponencias de valores actuales, pero cuyo ámbito sería el de todos los municipios bajo el ámbito de competencia de dicho órgano.

Este nuevo dato catastral es una característica económica que debe reflejar el valor que tendría el inmueble en el mercado inmobiliario en circunstancias normales. El valor de referencia de mercado difiere del valor catastral en que a este se le aplica un coeficiente de referencia de mercado, para alejarlo del valor de mercado y evitar así que lo supere (actualmente situado en el 50 por 100), mientras que el valor de referencia pretende reflejar la realidad del mercado sin reducciones.

Es un valor obtenido de los precios declarados de transmisión. Para obtener el valor de referencia a mercado ha de acudir, por tanto, a la información disponible en el observatorio catastral del mercado inmobiliario, contemplado en el art. 5.1.a) RD 769/2017, de 28 de julio. En dicho observatorio se dispone de la información que deben remitir al Catastro los notarios y registradores sobre el precio declarado de las transmisiones inmobiliarias que consten en escrituras públicas e inscripciones del Registro de la Propiedad (art. 36.3 TRLCI) (23). La Ley permite que se contrasten estos datos con otras fuentes de información disponible, como pueden ser las tasaciones inmobiliarias, los precios de ofertas inmobiliarias o los valores comprobados por otras Administración tributarias. Además, dicha información debe ser adecuadamente tratada y seleccionada para que sea una muestra estadísticamente representativa de las transmisiones inmobiliarias que reflejen el mercado, como son las compraventas de inmuebles libres de cargas y entre partes independientes, es decir, excluyendo las transmisiones gratuitas (donaciones o sucesiones) y las realizadas por partes que tengan entre sí vínculos familiares, de negocio, etc., excluyendo aquellas transacciones que no cumplan dichas circunstancias (*v.gr.* transmisiones gratuitas o que se separen sensiblemente, en más o en menos, del comportamiento medio).

(23) Esta obligación esta desarrollada por la Resolución de 26 de octubre de 2015, de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para dar cumplimiento a las obligaciones de suministro de información por los Notarios establecidas en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y por la Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad.

Es un valor que se calcula anualmente, a diferencia del valor catastral que se asigna en períodos largos de tiempo cada vez que entra en vigor un procedimiento de valoración colectiva de carácter general (revisión catastral). Esto permite tener en cuenta cada año determinadas características de los inmuebles, que cambian pese a no experimentar alteraciones catastrales que tengan que ser objeto de incorporación en el Catastro, como pueden ser la antigüedad o el estado de conservación de las construcciones, que ahora solo son incorporados en los valores catastrales al dar de alta los inmuebles o cuando se realiza una revisión catastral.

Es un valor público, lo que también lo distingue del valor catastral que es un dato personal de carácter protegido (art. 51 TRLCI), dado que la Ley prevé que el valor de referencia de mercado sea objeto de publicación, por lo que debe estar accesible para todos los contribuyentes, mediante la implantación de servicios electrónicos de la sede electrónica de la Dirección General del Catastro. Para su eficacia, el valor de referencia de mercado debe efectuarse antes del momento en que se produzca el devengo de los impuestos correspondientes.

Estamos ante uno de los supuestos de publicación de los actos administrativos, previsto en una norma de rango legal, admitido en el art. 45.1.a) LPAC. Gracias a esta publicidad no resulta necesario que la Administración catastral notifique individualmente a todos los titulares catastrales las variaciones derivadas de cada nuevo cálculo del valor de referencia de mercado, variaciones que serán de escasa cuantía dada su frecuencia anual. Consideramos que esta notificación masiva anual sería una labor inabordable, pues afecta a veintiocho millones de titulares catastrales y a setenta y siete millones de inmuebles. Además, sería inútil en muchos casos, pues este valor va dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos, en la medida que en el momento de su fijación anual se desconoce quiénes serán los sujetos pasivos de los impuestos en que se aplique, en los que normalmente resultan obligados los adquirentes (ISD, ITP), a quienes no se les habrá podido notificar el valor de referencia de mercado vigente, fijado en un momento anterior a la transmisión. Pero el hecho de que no sea necesaria su notificación anual a todos los titulares catastrales, no supone que dicho valor de referencia no deba ser notificado a los obligados en el momento en que se utilice por la Administración tributaria actuante en cualquier procedimiento de aplicación de los tributos, pues tal notificación debe ser un requisito para su aplicación.

El valor de referencia de mercado, por lo tanto, es distinto del valor catastral y coexiste con él. El nuevo valor de referencia de mercado sería un nuevo valor catastral una vez sometido a su *aggiornamento*, que resumiendo lo dicho consiste en lo siguiente: a) el valor de referencia de mercado es el reflejo del mercado inmobiliario, sin aplicar ningún coeficiente reductor como el que actualmente se aplica al valor catastral; b) el valor de referencia de mercado se actualiza anualmente y con un procedimiento más sencillo que el que actualmente rige la valoración catastral, que requiere aprobar ponencias de valores, lo que depende, en buena medida, de la voluntad municipal y se asigna en períodos más largos de tiempo (como mínimo cada 5 años, pero la media de los municipios supera los 10 años); c) el valor de referencia de mercado es público, por lo que será accesible con carácter general a cualquiera que tenga curiosidad en conocerlo, a diferencia del valor catastral, que tiene la consideración de dato protegido, solo accesible para los titulares, a determinadas entidades públicas y las personas que tengan un interés legítimo expresamente señalado en el TRLCI.

Para conocer su alcance efectivo habrá que esperar a que el valor de referencia de mercado se desarrolle reglamentariamente y se asigne de manera efectiva. Además, la doble existencia de valores en el Catastro Inmobiliario nos plantea la diferente finalidad y aplicaciones que puedan tener y la relación de ambos entre sí.

3.4. Las posibles aplicaciones del valor de referencia de mercado

El valor de referencia de mercado pretende aportar una valoración inmobiliaria oficial, actualizada y de carácter público. Es indudable que disponer en cada momento de información que refleje, de manera fiable, el valor de mercado de los inmuebles puede tener una enorme utilidad para muchos fines y, en lo que aquí interesa, en la lucha contra el fraude en el sector inmobiliario, dotando de transparencia al mercado y evitando, aunque sea parcialmente, su ocultación por los operadores inmobiliarios. También puede utilizarse para el desarrollo de las competencias públicas que demanden una evaluación económica real y actualizada de los inmuebles, tanto de ordenación y gestión del territorio, así como para la aplicación de los tributos y para otras funciones de orden social y económico, como la gestión de las subvenciones.

Así, se prevé también en la circular de la Dirección General del Catastro ya citada, que señala cuáles son los objetivos perseguidos con su obtención:

- a) Valoraciones tributarias. Para disponer de una referencia orientativa del valor de mercado para la gestión de todos los tributos en los que se requiera la valoración de inmuebles, fortaleciendo la seguridad jurídica en la gestión de tributos inmobiliarios, tanto para la Administración como para el contribuyente.
- b) Valoraciones administrativas. Para reducir los costes en la determinación de valores para el conjunto de Administraciones Públicas que requieren la determinación de un valor para los inmuebles (expropiaciones, etc.).
- c) Valoraciones privadas. Para tener un valor de contraste a los efectos de su consideración en las transacciones inmobiliarias que contribuya a evitar operaciones fraudulentas.

La citada circular es muy prudente en avanzar una utilidad o finalidad concreta, puesto que solo habla de «referencia orientativa» o de «valor de contraste». Efectivamente, hoy por hoy no existe respaldo legal alguno que permita la utilización efectiva por parte de la Administración del valor de referencia de mercado en las valoraciones tributarias, urbanísticas o de otro tipo, puesto que nada dice la norma que comentamos sobre su aplicación concreta, cuestión que ha quedado pendiente de regulación, sin que tampoco el preámbulo de la Ley 6/2018, de 3 de julio, arroje luz alguna al respecto. Por lo tanto, la introducción del valor de referencia de mercado en el TRLCI, hoy por hoy, solo permite a la Dirección General del Catastro seguir avanzando para conocer el valor de mercado de los inmuebles de manera continua y darle publicidad.

De la lectura de esta disposición se suscitan muchas incógnitas, lo que ha dado lugar a que las primeras noticias aparecidas en los medios de comunicación informando sobre su aparición en la Ley 6/2018, como era previsible, hablen de un nuevo «catastrazo», pues señalan que servirá para subir los impuestos inmobiliarios. Ahora, el anteproyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, realiza una reforma de los principales impuestos estatales que recaen en los inmuebles en los que se prevé la aplicación de este nuevo valor de referencia de mercado para la comprobación de valores. Las previsiones de estas leyes van a ser objeto de nuestro análisis, forzosamente provisional a resultados de su redacción definitiva.

3.5. La utilización del valor de referencia de mercado en la aplicación de los tributos

Una vez que sea efectiva la regulación, el cálculo y la publicación del valor de referencia de mercado de todos los inmuebles, rústicos y urbanos, el anteproyecto de Ley de

prevención y lucha contra el fraude inmobiliario prevé que se utilice en el ámbito fiscal, como herramienta de aplicación de algunas figuras impositivas que gravan la transmisión o propiedad de los inmuebles.

Por un lado, se elimina el concepto de valor real como componente de la base imponible de algunos impuestos, que queda sustituido por el concepto de valor de mercado. Por otro lado, se establece la presunción de que tal valor es el valor de referencia de mercado publicado por la Dirección General del Catastro. Esta medida no se aplica con carácter general para todos los tributos, sino que solo se contempla en los siguientes tributos estatales que gravan la riqueza inmobiliaria:

- En el ISD, se modifica el art. 4.2 de la Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (LISD), estableciendo que la base imponible estará constituida por el valor neto de los bienes y derechos adquiridos, entendiéndose como tal el valor de los bienes y derechos minorado por las cargas y deudas que fueren deducibles.
- En el ITP, se modifica el art. 10 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre (LITPAJD), disponiendo que la base imponible del ITP está constituida por el valor del bien transmitido, siendo deducibles únicamente las cargas que disminuyan el valor de los bienes, pero no las deudas, aunque estén garantizadas con prenda o hipoteca.
- En el IP, en el que la base imponible es el valor del patrimonio neto del sujeto pasivo, se modifica el art. 10 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio (LIP) para disponer que en los bienes inmuebles el valor estará constituido por el mayor valor de los cuatro siguientes: el valor catastral, el valor de mercado, el comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de adquisición.
- En el IIVTNU, está prevista la reforma del art. 110 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), para introducir un nuevo apartado 5 que señale que para acreditar la inexistencia del incremento de valor gravado por ese impuesto, se han de tener en cuenta los valores de transmisión y adquisición del terreno efectivamente satisfechos que consten en los títulos que documenten la transmisión, si bien también pueden ser utilizados, en caso de que sean mayores, los comprobados por la Administración tributaria a quien corresponda la gestión de los impuestos que gravan la transmisión del inmueble. En la medida en que se utilice el valor de referencia de mercado con tal fin en las nuevas transmisiones, indirectamente también tendrá incidencia en este impuesto (24).

La Ley ha optado por suprimir el valor real como constitutivo de la base imponible de determinados impuestos, sustituyéndolo por un concepto equivalente, el valor de mercado, que pasa a configurar la base imponible de estos impuestos. En las Leyes mencionadas se pretende definir el valor de referencia de mercado como el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas, tomando la definición que contiene el art. 23.2 TRLCI, y añadiendo lo siguiente:

«en el caso de bienes inmuebles se presumirá, salvo prueba en contrario, que el valor de mercado es el valor de referencia de mercado de la Dirección General del Catastro,

(24) La modificación del TRLRHL se ha planteado en la Proposición de Ley por la que se modifica el texto presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y que en el momento de redactar este artículo se encuentra en fase de tramitación parlamentaria.

siempre que conste publicado como tal a la fecha del devengo en su sede electrónica, conforme a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

En el caso de que no figure valor de referencia de mercado publicado en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro en la fecha del devengo, el valor de mercado de los bienes inmuebles podrá acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho».

Con estas medidas, los valores asignados a los inmuebles por la Administración catastral se convertirían en un elemento esencial en la tributación patrimonial inmobiliaria, dado que, bien el valor catastral o bien el de referencia de mercado, van a servir para determinar la base imponible de los impuestos estatales más relevantes y no solo en los impuestos locales como venía siendo hasta ahora: IRPF, ISD, IP e ITPAJD, IBI e IIVTNU.

La primera cuestión que plantea esta reforma es si nos encontramos ante un nuevo medio de comprobación de los valores declarados por los contribuyentes. En su nueva redacción, los arts. 18.1 LISD y 46.2 LITPAJD señalan que la Administración podrá comprobar el valor de los bienes y derechos transmitidos por los medios de comprobación establecidos en el apartado 1 del art. 57 LGT, que en su apartado 2 establece que las normas de cada tributo regularán la aplicación de los medios de comprobación previstos. El art. 57.1.b) LGT remite al valor contemplado en otros registros fiscales de carácter oficial, que tratándose de inmuebles es el Catastro, pero el sistema de comprobación descrito en dicho apartado está expresamente referido a los valores catastrales tradicionales a los que se deben aplicar unos coeficientes multiplicadores, lo que es incompatible con el valor de referencia, que debe reflejar el de mercado sin necesidad de coeficientes correctores y que es actualizado anualmente. Por eso, podemos afirmar que el valor de referencia de mercado no es ninguno de los medios hasta ahora existentes para la comprobación de los valores declarados por el contribuyente, sino de uno nuevo, regulado al amparo del art. 57.1.i) LGT.

La razón de ello está en la jurisprudencia de Tribunal Supremo que, como ya hemos analizado, impide utilizar métodos objetivos de valoración, como el valor catastral, como medio de comprobación del valor real y exige una valoración singularizada para comprobar el valor declarado. A la vista de ello, el legislador ha considerado muy conflictiva la utilización del valor de referencia de mercado con la misma finalidad, pues se enfrentarían a similares dificultades con que actualmente se encuentra la utilización del valor catastral. Es decir, los requisitos exigidos por la jurisprudencia obstaculizan también que este nuevo valor de referencia se pueda convertir en un medio tradicional de comprobación del valor real, pues sigue teniendo las mismas características que el valor catastral en cuanto a su carácter objetivo, obtenido estadísticamente, sin tener en cuenta determinadas circunstancias singulares que recaen en el inmueble.

Por eso, nos encontramos ante un «medio de comprobación reforzado» que tiene peculiaridades específicas, añadiendo que el valor de referencia de mercado publicado por la Dirección General del Catastro se presume que es el valor de mercado. Con ello se pretende evitar que sean aplicables las exigencias de motivación tan estrictas que se utilizan con los restantes medios de comprobación contemplados en el art. 57.1 LGT, al menos inicialmente.

Obviamente, se trata de una presunción *iuris tantum*, que admite prueba en contrario. Esta presunción se basa en la presunción de certeza de los datos catastrales (art. 3.3 TRLCI) y hace recaer la carga de la prueba en el contribuyente que declare por debajo del valor de referencia de mercado que corresponda al inmueble. Esto facilitará enormemente a la Administración la tarea de aplicación de los tributos patrimoniales que tratamos, dado que ya no tendrá que demostrar que el precio declarado no se corresponde con el valor real o de mercado, lo que exige desplegar una actividad probatoria muy exigente. A partir de la

reforma recaerá en el contribuyente, si declara un valor inferior al de referencia de mercado publicado, la carga de la prueba de que lo declarado se corresponde con el valor de mercado. Los medios de prueba disponibles son todos aquellos previstos en los arts. 105 y 106 LGT, que pueden consistir en una prueba pericial o cualquier otro medio probatorio, que demuestre errores en los datos catastrales, un erróneo análisis de las circunstancias de mercado tenidas en cuenta por la Administración o la existencia de circunstancias que concurran en el inmueble con incidencia en su valor y que no hayan sido tenidas en cuenta en la valoración administrativa publicada. Entendemos que no resultará posible utilizar únicamente como prueba lo consignado en la escritura pública de transmisión del inmueble, porque precisamente a lo que ahora va a obligar la Ley es a que el contribuyente demuestre que tal valor es el de mercado cuando se declara por debajo del valor de referencia publicado por la Administración catastral, que es el que se presume cierto (25).

Si se extiende la utilización de valor de referencia de mercado en la aplicación de estos tributos será un síntoma de que los objetivos de la reforma se cumplen, favoreciendo el principio de igualdad, pues todos los contribuyentes tenderán a tributar con unos valores obtenidos de manera uniforme con independencia del lugar en que se ubiquen, o del método de comprobación empleado por la Administración, garantizando la utilización de unos valores de mercado mínimos y uniformes, lo que puede facilitar que se reduzca la ocultación que pueda existir hoy en las declaraciones de los contribuyentes.

Se trata, por tanto, de un nuevo intento de la Hacienda Pública de objetivar las valoraciones inmobiliarias a efectos fiscales para facilitar su gestión, reduciendo la litigiosidad. Hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha señalado que la utilización de valores objetivos como base para la tributación es plenamente acorde con los principios constitucionales (26). Esta objetivación no está exenta de ciertos riesgos de vulneración de otros principios de justicia tributaria y de garantía de los derechos de los contribuyentes que es preciso tener en cuenta en su aplicación.

En primer lugar, las normas que contemplan la utilización del valor de referencia únicamente exigen, para que pueda resultar de aplicación, que dicho valor esté publicado en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro en el momento del devengo, sin exigir que haya sido notificado previamente. En esa publicación no solo se debe incluir el resultado final de la valoración realizada por la Administración catastral, sino también la justificación del valor de referencia que, a nuestro entender, debería comprender como mínimo los datos y características catastrales disponibles del inmueble, la información de mercado tenida en cuenta para inmuebles similares en la zona, los módulos utilizados, la normativa aplicada y la metodología de su obtención. Para que el contribuyente pueda decidir, debidamente informado, sobre si declarar o no como valor de mercado un valor inferior al publicado por el Catastro, debe disponer previamente, no solo de dicho valor, sino de toda la información utilizada para su cálculo, lo que le permitirá aportar las pruebas que considere idóneas para justificar que lo declarado es el valor de mercado.

En segundo lugar, cuando la Administración tributaria esgrima la presunción legal de certeza del valor de referencia frente al declarado por el contribuyente, deberá hacerlo, de mantenerse la actual redacción del anteproyecto, dentro del procedimiento de comproba-

(25) No obstante, en su sentencia de 9 de julio de 2018 (recurso de casación 6226/2017), el TS ha admitido, amparándose en jurisprudencia anterior, que se utilicen los valores declarados en las escrituras, para demostrar al menos indiciariamente que no se ha producido un incremento de valor en el IIVTNU. Entendemos que este criterio no será aplicable a partir de la aprobación de la reforma de otros impuestos, cuando se haya publicado un valor de referencia para el inmueble afectado.

(26) Así lo ha recordado recientemente el TC en su sentencia 59/2007, de 11 de mayo, citando otras como la 295/2206, de 11 de octubre, 37/1987, de 26 de marzo o 193/2004, de 4 de noviembre.

ción regulado en los arts. 136 y ss. LGT, y concordantes del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria, en lo que sea aplicable, otorgando la debida audiencia previa a los interesados. La Administración tributaria deberá notificar al interesado el valor de referencia de mercado, junto con su motivación que debe contener la información citada sobre su origen y cálculo. Si el contribuyente, en el momento de formular la autoliquidación, ha presentado pruebas en defensa del valor declarado, la Administración también deberá motivar la razón por la que no han sido tenidas en cuenta. Así, el contribuyente conocerá el criterio utilizado para su obtención del valor de referencia y podrá intentar acreditar ante la Administración tributaria, durante el procedimiento de comprobación, la corrección del valor declarado por corresponderse con el valor de mercado, o ante los Tribunales económico-administrativos o de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la impugnación de las liquidaciones que se practiquen, evitando que se cause indefensión. También podrá acudir para ello a la tasación pericial contradictoria.

En tercer lugar, cuando el contribuyente declarara conforme al valor de referencia de mercado publicado, la Administración tributaria se encuentra vinculada por dicho valor, sin que pueda proceder a su comprobación para intentar aplicar un valor de mercado diferente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 134.1, 4 y 5 LGT. Aunque dichos preceptos no han sido adaptados a la nueva regulación, consideramos que resultan de aplicación al valor de referencia. Pero en caso de que no se considerasen aplicables, las dificultades a que ahora se enfrenta la Administración tributaria en las comprobaciones de valores, por las exigencias legales y jurisprudenciales, se incrementan con la nueva presunción legal de certeza del valor de referencia de mercado y por el principio de seguridad jurídica. Entendemos que la única actuación de comprobación de la Administración admisible en la práctica será la que esté dirigida a acreditar que el precio o contraprestación realmente satisfecho en la transmisión, cuando de transmisiones onerosas se trate, ha sido superior al valor de referencia de mercado declarado.

En cuarto lugar, si para la cuantificación de las autoliquidaciones o liquidaciones tributarias de estos impuestos se presume como cierto el valor de referencia de mercado, este ha de ser necesariamente moderado, pues el carácter objetivo del método para su obtención prescinde de circunstancias personales de sus titulares y de las circunstancias singulares de la transmisión o de los inmuebles. Esto obliga a mantener una cierta prudencia en su cálculo y a respetar el principio de moderación de los valores que está expresamente recogido en la exposición de motivos del TRLCI. Por ello no se puede pretender alcanzar íntegramente, en todos los casos, el valor de mercado del inmueble, desiderátum al que hay que renunciar si no se quiere correr el riesgo de gravar manifestaciones inexistentes de riqueza, pues el contribuyente en numerosas ocasiones no podría afrontar con éxito la difícil prueba de que el precio o contraprestación efectivamente satisfechos no son inferiores al valor de mercado. El hecho de que la Ley prescriba que su obtención se realizará fundamentalmente sobre los datos de las transacciones comunicadas por los fedatarios públicos, que son los declarados por los contribuyentes, apunta a tal prudencia, a pesar de que tales datos pueden ser objeto de contraste. La prueba de que la Ley impone moderación en la fijación de estos valores de referencia de mercado, es que el legislador está previendo en las leyes reguladoras de los tributos afectados que la base imponible estará constituida por el precio o contraprestación económica efectivamente satisfecha cuando sea superior al valor de mercado. Con esta disposición, el legislador está previendo expresamente que el valor de referencia quede por debajo del de transmisión. No obstante, habrá que esperar al necesario desarrollo reglamentario que regule la metodología de obtención del valor de referencia de mercado para hacer un juicio más cabal sobre este particular.

En quinto lugar, si se cumple la premisa de moderación, es presumible que el valor de referencia publicado por el Catastro sea el elemento más utilizado en la práctica para el cálculo de la base imponible de estos tributos. Los contribuyentes mayoritariamente lo reflejarán en las escrituras y en sus declaraciones, aunque sea menor que el precio satisfe-

cho, lo que seguiría permitiendo en alguna medida la ocultación por los contribuyentes de valor real de las transmisiones, minorando la recaudación de algunos tributos. Para poder analizar el impacto en la presión fiscal de esta medida, habría que conocer el nivel de fraude que se produce en las declaraciones de los contribuyentes, puesto que solo es posible que se incremente la recaudación en la medida en que hoy no se declaren los valores reales de transmisión, lo que requiere analizar las diferentes figuras impositivas:

- En el IP, el precio o contraprestación pactado de adquisición pronto se queda desfasado a medida que transcurren los años desde el momento de su adquisición y, salvo en coyuntura de crisis del mercado inmobiliario, se verá superado por el valor de referencia de mercado actualizado anualmente, que además siempre será mayor que el valor catastral que suele reflejar aproximadamente el 50 por 100 de su valor de mercado. En este tributo es previsible un incremento de recaudación.
- En el ISD grava transmisiones gratuitas en las que no existe precio o contraprestación económica. Al no existir tal precio en la actualidad los contribuyentes pueden estar declarando precios estimados e inferiores a los de mercado. La medida puede suponer incrementos recaudatorios si los contribuyentes declaran el valor de referencia publicado, para evitar afrontar la carga de la prueba de su incorrección.
- En el ITP ya se debe declarar el valor real, por lo que la reforma no debería tener un impacto muy significativo en términos de recaudación, sobre todo si tenemos en cuenta que el valor de referencia de mercado se obtiene de los valores declarados en las transmisiones patrimoniales sujetas a este impuesto. Puede darse, incluso, una pérdida de ingresos si los contribuyentes declarasen conforme al valor de referencia de mercado moderado, que puede ser compensada, evitando la ocultación en otras transacciones que se vinieran declarando por debajo de su valor de mercado, y combatida, por la vía de la comprobación que debe realizar la Administración tributaria.

En sexto lugar, para la efectiva aplicación del valor de referencia de mercado publicado en la sede electrónica del Catastro en el momento del devengo de estos impuestos, es necesario que la Administración catastral consiga calcularlo para todos los inmuebles con sus datos actualizados, para lo que debe ser capaz de incorporar anualmente las nuevas características y circunstancias de cada inmueble (físicas, jurídicas y económicas, incluidas las urbanísticas), para lo que resulta básico la plena puesta en marcha del procedimiento de comunicaciones que hemos analizado. También debe realizar un análisis con las nuevas muestras de mercado de que se disponga, para su cálculo, lo que las modernas técnicas estadísticas e informáticas deben servir de importante apoyo. Todo esto supone un esfuerzo técnico no menor para la Dirección General del Catastro, que tiene frente a sí la tarea de calcular, motivar y defender anualmente el valor de mercado de millones de inmuebles, lo que requerirá que se dote a la Administración catastral de medios suficientes.

Una prueba de la dificultad de esta tarea, es que, pese a que la Administración catastral lleva años trabajando la metodología de obtención del valor de referencia de mercado, se ha regulado un régimen transitorio hasta su implantación en la nueva DT 9ª TRLCI, introducida por la Ley 6/2018, de 3 de julio, en la que no se establece una fecha para su entrada en vigor, lo que hace sospechar que su efectiva aplicación pueda dilatarse en el tiempo. En su lugar, se prevé que transitoriamente la Dirección General del Catastro elabore un informe anual del mercado inmobiliario (27). Hay que adelantar

(27) Dicha disposición, establece lo siguiente:

«En tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario previsto en la disposición final tercera de esta Ley, para la determinación del valor de referencia se elaborará un informe anual del mercado inmobiliario, base de la determinación de los diferentes módulos de valor.

que dicho informe, que tiene un carácter general y solo prevé la obtención de unos módulos de aplicación para cada municipio, según el tipo de construcción o cultivo, solo permite la utilización del valor de referencia en la aplicación de los tributos que estamos analizando, si de él se deriva la asignación de valores individualizados para cada inmueble en base a sus datos catastrales.

La inexistencia del nuevo valor de referencia de mercado también está prevista en las Leyes de los impuestos cuya reforma se pretende establecer, que disponen que «en el caso de que no figure valor de referencia de mercado publicado en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro en la fecha del devengo, el valor de mercado de los bienes inmuebles podrá acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho».

En este caso, los contribuyentes tendrían que declarar el valor de mercado sin apoyo de ningún tipo de información suministrada por la Administración. Dado que la jurisprudencia identifica este nuevo concepto de valor de mercado con el anterior concepto de valor real, es presumible que, en la aplicación estos tributos, se mantenga la misma litigiosidad que hasta ahora y con los mismos problemas, por lo que, si se quiere que la reforma proyectada sea efectiva, la implantación del valor de referencia debe asignarse y publicarse a la mayor brevedad, para todos los inmuebles rústicos y urbanos.

3.6. El valor de referencia de mercado y el valor catastral

La normativa prevé que en el Catastro Inmobiliario figuren tanto el valor catastral como el valor de referencia de mercado (art. 3.1 TRLCI). Aunque ambos son asignados por la Administración catastral, se trata de valores distintos.

En el articulado del TRLCI, al contrario de lo que hace la nueva DF 3ª TRLCI con el valor de referencia de mercado, se regula detalladamente el concepto, los criterios y el procedimiento, complejo y específico, de obtención del valor catastral, para lo que se requiere la aprobación de ponencias de valores y la asignación individualizada del valor de cada inmueble. Su eficacia y la posibilidad de utilización para la gestión tributaria depende de su previa notificación individualizada a todos los titulares, que debe hacerse por la Administración catastral.

Esta dualidad de valores fijados por la Administración catastral debe tender a suprimirse, pues no tiene mucho sentido que el Catastro contenga dos valores diferentes para el mismo inmueble. Ambos persiguen el mismo resultado, por lo que la metodología que se implante en el desarrollo reglamentario del valor de referencia también debe introducir en paralelo las modificaciones que procedan en la normativa de cálculo de los valores catastrales. Pero, hoy por hoy, con la creación del valor de referencia de mercado no se ha suprimido el valor catastral, por lo que debe seguir utilizándose para la gestión del IBI, del IIVTNU y del IRPF. Por su parte, se pretende que el valor de referencia de mercado se aplique a otros impuestos distintos (ISD, ITP). Tras la reforma, ambos re-

Las directrices y criterios específicos de aplicación se determinarán del siguiente modo:

a) Para los bienes inmuebles urbanos, así como para las construcciones situadas en suelo rústico, con arreglo a las normas vigentes para el cálculo de los valores catastrales, fijándose anualmente para cada municipio los módulos de aplicación.

b) Para el suelo rústico no ocupado por construcciones, por aplicación de los módulos de valor de cada cultivo, fijados anualmente para cada municipio, corregidos por factores objetivos de localización, agronómicos y socioeconómicos, cuando así se justifique por el mencionado informe anual del mercado inmobiliario».

sultarán aplicables en el IP. La sustitución del valor catastral, por tanto, actualmente no está planteada por el legislador.

Esta sustitución del valor catastral como base imponible del IBI debería hacerse de manera progresiva, dado que la actualización anual del valor de referencia supondrá una modificación de la cuantía de las liquidaciones del tributo, que grava setenta y siete millones de inmuebles, tiene más de veintiocho millones de contribuyentes y recauda más de trece mil millones de euros anualmente. No parece prudente realizar una operación de esta envergadura sin esperar a que el valor de referencia de mercado se consolide en la práctica, viendo su grado de aceptación por los contribuyentes y Tribunales.

Con respecto al IIVTNU, la determinación de la base imponible con base en el valor catastral tiene su fundamento en que el incremento de valor que grava este tributo no puede calcularse, hoy por hoy, por la comparación de los valores de referencia de mercado vigentes en el momento de producirse las transmisiones que enmarcan el período impositivo, pues la anterior transmisión no dispondría de tal valor, por lo que tal medida ha de plantearse en un futuro no inmediato. A pesar de ello, el valor de referencia puede tener hoy una incidencia indirecta en este impuesto en los supuestos de no sujeción por la inexistencia de incremento de valor, en la medida en que influya en los valores declarados de adquisición y transmisión en escrituras públicas, pues se prevé que la comparación entre ambos sean el elemento fundamental para acreditar que no procede la exigencia del tributo.

Por último, hay que hacer una reflexión sobre el IRPF, en el que el valor catastral sirve para cuantificar la imputación de rentas inmobiliarias. El valor catastral actual no refleja la riqueza real y, lo que es más grave, lo hace de manera desigual, sin que los diferentes porcentajes de imputación de las rentas inmobiliarias en función de si han transcurrido más o menos de diez años desde el último procedimiento de valoración colectiva de carácter general, que es el criterio contenido en los arts. 43 y 85 de la Ley 35/2006, e 28 de noviembre, del IRPF, tenga una relación directa con la referencia que actualmente guardan los valores catastrales con su valor de mercado, pues tal diferencia está pensando en un escenario de subidas continuadas de los valores, lo que se ha quebrado con la crisis económica, y no ha contemplado el efecto de los coeficientes a la baja que han sido aplicados a los valores catastrales los últimos años a través de las Leyes de presupuestos generales del Estado, en virtud del art. 32.2 TRLCI. Por eso, lo deseable es estimar dichas rentas inmobiliarias imputadas con base en un valor lo más cercano a la realidad, para lo que en la medida que esté disponible, puede ser útil utilizar el valor de referencia de mercado en un futuro.

Como vemos, si la implantación del valor de referencia es posible que se prolongue en el tiempo para los tributos en que está proyectado, la sustitución definitiva del valor catastral para los restantes tributos se encuentra con obstáculos adicionales, razones por las que el legislador no se ha planteado su sustitución, al menos hasta que no esté publicado legalmente. En el IBI, si el valor catastral es sustituido por el valor de referencia de mercado, la inexistencia de este podría hacer inviable su aplicación, pues si se previera que en su defecto se aplicara el valor catastral se podrían producir desigualdades de tributación que podrían resultar discriminatorias. Además, para su aplicación en el IBI e IRPF, sobre todo, debe encontrarse una solución satisfactoria a la falta de notificación previa de los valores de referencia de mercado, pues actualmente este requisito es presupuesto de eficacia ineludible para la práctica de las liquidaciones de tales tributos, como garantía de los contribuyentes, lo que podría obviarse en el IIVTNU mediante su notificación en el procedimiento de comprobación de los valores declarados por los contribuyentes. Además, hay otros aspectos a tener en cuenta en esta sustitución, entre los que no hay descartar el de facilitar la gestión, sobre todo de los impuestos locales donde muchas Administraciones tributarias municipales no tienen capacidad suficiente

para abordar las tareas de notificación, motivación y defensa de los valores de los inmuebles que sirvan de base a los impuestos cuya gestión tienen atribuida. Mientras tanto, el valor catastral actual sigue vigente, así como el procedimiento de obtención y asignación.

Por lo tanto, van a coexistir dos valores fiscales diferentes que figurarán en el Catastro Inmobiliario. Aunque la normativa no regula la relación entre ambos, la mera existencia de un valor de referencia de mercado, público y actualizado, no dejará de tener ciertos efectos en el propio ámbito catastral en el que se desarrolla.

Como sabemos, el valor catastral debe estar referenciado al valor de mercado (art. 23.2 TRLCI), por lo que resulta inevitable que, una vez publicado, el valor de referencia de mercado vincule forzosamente a la propia Administración catastral para la fijación de los valores catastrales. Sería de difícil justificación separarse, en la valoración de los inmuebles, del propio criterio seguido en actuaciones precedentes y realizada de manera continua con referencia al mismo mercado (art. 31.1.c LPAC y 103.3 LGT). Por eso, entendemos que el valor de referencia a mercado publicado anualmente, y pese al silencio legal, va a vincular a la Administración catastral en los siguientes actos:

- En los actos de aprobación de los módulos y criterios de coordinación y de aprobación de las ponencias de valores totales (art. 27 TRLCI), que deben basarse en los informes anuales del mercado inmobiliario efectuados por los servicios técnicos del Catastro y que no deben diferir de los nuevos «mapas de valores» elaborados y aprobados para fijar el valor de referencia de mercado (arts. 6, 11 y 12 RD 461/2006, de 7 de abril).
- En la aprobación de las Ponencias de valores, que deben asignar módulos de valoración a los productos inmobiliarios tipo reflejados en cada área económica homogénea o zona de valor, que deben ser las mismas que las reflejados en los «mapas de valores» necesario para obtener el valor de referencia, por responder a parámetros singulares.
- En la determinación individualizada de los valores catastrales que, de conformidad con el art. 23.2 TRLCI, no pueden superar el valor de mercado, por lo que pueden ser impugnados por tal motivo. A nuestro juicio, bastaría para acreditar este hecho la mera constatación de que el valor catastral asignado supera el valor de referencia publicado por la propia Administración catastral, cuyos datos se presumen ciertos (art. 3.3 TRLCI). Aunque es presumible que el valor catastral nunca supere el valor de referencia de mercado, teniendo en cuenta que a aquel se le aplica un coeficiente reductor del 0,5 (RM), la publicidad de los valores de referencia a mercado de todos los inmuebles puede ser un instrumento útil para la impugnación de los valores catastrales, si de la comparación con el valor de inmuebles de características similares en la misma zona se detectan diferencias de criterio no justificadas.
- En la aprobación y aplicación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales previstos en el art. 32.2 TRLCI, que exigen para su aplicación que se detecten diferencias sustanciales entre los valores catastrales y los de mercado, en los diferentes municipios, para lo cual deberán respetar la evolución anual de los valores de referencia de mercado que se vayan aprobando anualmente.

Como vemos, el nuevo valor de referencia de mercado puede ser una útil garantía para los contribuyentes, que dispondrán de la información del valor oficial de mercado de todos los inmuebles, y será un eficaz elemento de control para que las Ponencias de valores y los valores catastrales individualizados no sobrepasen el límite legal del valor de mercado, que la Administración catastral tiene que respetar.

4. CONCLUSIÓN

El Catastro debe disponer de una información inmobiliaria fiable, completa y actualizada por todos los agentes que intervienen en el tráfico inmobiliario (ciudadanos, empresas, notarios, registradores, Tribunales y Administraciones Públicas), sobre todos los bienes inmuebles, identificándolos con su referencia catastral, para reflejar de manera ágil todas las transmisiones de titularidad, las modificaciones físicas o económicas y su verdadero valor de mercado. El adecuado logro de estos objetivos pasa por disponer de una información uniforme y oficial sobre los inmuebles, que impida su ocultación o modificación a capricho de quienes operan en el mercado. Esa información territorial debe ser compartida y utilizada por todos los agentes que intervienen en el tráfico inmobiliario y en la regulación y gestión de las políticas públicas que incidan sobre el territorio, garantizando la debida igualdad y seguridad de todos los operadores, con una tributación justa, una adecuada gestión del territorio y un mercado inmobiliario más transparente.

Evidentemente la lucha contra el fraude en el sector inmobiliario no solo depende del Catastro Inmobiliario, sino que tiene diferentes facetas, públicas y privadas. Obliga al legislador y a las Administraciones Públicas a coordinar sus esfuerzos y adoptar medidas muy diversas. Las reformas que ha experimentado el Catastro en los últimos años han supuesto una mejora indiscutible, convirtiéndose en una infraestructura de información territorial esencial al servicio de todo tipo de políticas públicas. Pero debemos recordar que todavía queda mucho por hacer y que el Catastro está muy lejos de ser un instrumento plenamente eficaz para dar transparencia al tráfico inmobiliario, garantizar una tributación justa sobre los inmuebles y luchar contra el fraude, objetivos a los que ni la Administración Pública ni la sociedad deben renunciar.

Las medidas que deben adoptarse no tienen por qué suponer un incremento de la presión fiscal, pues un conocimiento cabal de la riqueza inmobiliaria, allí donde se genera, permite ampliar las bases impositivas de modo que, sin aumentar la presión fiscal individual, las diversas Administraciones puedan adecuar el nivel de tributación que los ciudadanos quieran soportar al nivel de calidad de los servicios públicos que reclaman.

Pero para aprovechar todo este potencial la Administración catastral tiene que incidir, en un próximo futuro, en la adecuada ejecución de las siguientes actuaciones:

- a) En el ámbito normativo, es necesario aprobar las leyes que permitan la utilización del valor de referencia de mercado en las diferentes figuras impositivas. También se deben aprobar las normas reglamentarias que desarrollen todas las medidas previstas en el TRLCI que han sido objeto de aprobación en los últimos años, en especial los nuevos procedimientos de comunicación catastral y el valor de referencia de mercado, que hoy no tienen una concreción normativa suficiente para poder hacer efectivo su cumplimiento.
- b) En el ámbito operativo, hay que mejorar la calidad de los datos catastrales, consolidando toda la información territorial proveniente de cuantos agentes intervienen en el ámbito inmobiliario, de modo que se garantice su actualización permanente, incluyendo el valor de referencia de mercado, implementando los procesos y procedimientos para llevar a cabo su tarea de manera eficaz. En resumen, han de hacerse efectivas todas las medidas normativas ya aprobadas o proyectadas, garantizando su cumplimiento, para lo cual hay que incrementar los medios de que dispone la Administración catastral.
- c) En el ámbito institucional el Catastro debe convertirse en un elemento imprescindible en el ámbito inmobiliario y, para ello:
 - a. Ha de mejorar los procedimientos de colaboración para realizar eficazmente su labor de actualización de los datos catastrales, consiguiendo una participa-

ción más efectiva de todas las Administraciones Públicas afectadas, sobre todo los Ayuntamientos, y de los notarios y de los registradores de la propiedad.

- b. Ha de mejorar la percepción que los ciudadanos tienen del mismo, poniendo a su disposición datos catastrales veraces, reduciendo las cargas administrativas que tengan que soportar y proporcionando, cuando esto no sea posible, los servicios de ayuda y asistencia necesarios para que colaboren en su mantenimiento.
- c. Ha de incrementar la utilización de los datos catastrales en todos los ámbitos, evitando la dispersión y fragmentación de la información actualmente existente, lo que servirá de instrumentalidad al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria, luchando contra el fraude fiscal, y colaborando en la reducción del fraude inmobiliario en otros ámbitos, urbanísticos o privados.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GIL, M. (2013): «El procedimiento de regularización catastral 2013-2016: el reconocimiento legal de la deficiente inspección catastral y tributaria del IBI», *Tributos Locales*, núm. 110, abril-mayo.
- ÁLVAREZ CAPÓN, A. M. (2011): «Valoración catastral: análisis y líneas estratégicas para un nuevo modelo», *CT/Catastro*, núm. 73.
- ARAGÓN AMUNÁRRIZ, F. (2011): «Descripción del nuevo modelo de valoración», *CT/Catastro*, núm. 73.
- AUKEN, M. (2009): «Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas», Parlamento Europeo.
- CONCHEIRO DEL RÍO, J. (2008): *El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Barcelona.
- GALLEGO MORA-ESPERANZA, J. y MIGUEL RUIZ, P. DE (2011): «Ejemplo de aplicación del nuevo modelo de valoración al municipio de Madrid», *CT/Catastro*, núm. 73.
- GONZÁLEZ-CARPIO FERNÁNDEZ, L. (2011): «Observatorio catastral del mercado inmobiliario», *CT/Catastro*, núm. 73.
- LÓPEZ GARCÍA, C. (2009): «La colaboración municipal en la inspección del IBI», *Tributos Locales*, núm. 89.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2014): *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributaria Español*, Madrid.
- PUYAL SANZ, P. (2018): *Derecho Catastral*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA. «Informe Global 2008 sobre la corrupción en España». <http://www.transparencia.org.es/>.
- VARONA ALABERN, J. E. (2010): *El valor catastral y su impugnación*, Pamplona.