

## BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ088321

### TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL

Resolución de 21 de diciembre de 2022

Sala 4.<sup>a</sup>

R.G. 8967/2021

#### SUMARIO:

**Base imponible. Principios constitucionales y generales del ordenamiento jurídico. Vinculación de los valores.** Resolución del Director General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2022. En el Boletín Oficial del Estado de 13 de octubre de 2021, se insertó anuncio de la Dirección General del Catastro que ponía en conocimiento de todos los interesados la apertura del trámite de audiencia colectiva previo a la aprobación de Resolución del Director General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2022, comunicando la puesta de manifiesto del expediente durante el plazo de diez días contados a partir del siguiente al de su publicación, de lunes a viernes, dentro del horario ordinario de atención al público, previa obtención de cita a través de la Línea Directa del Catastro; y también, que la propuesta de Resolución podía ser consultada en la Sede Electrónica del Catastro ([www.sedecatastro.gob.es](http://www.sedecatastro.gob.es)), a fin de que, en ese mismo plazo, se pudieran formular las alegaciones y presentar las pruebas pertinentes. Evacuado el trámite de alegaciones concedido, y dentro del plazo otorgado, un interesado dedujo escrito de alegaciones tanto de carácter formal como sobre el fondo del asunto alegando la nulidad de la resolución.

Pues bien, el Tribunal resuelve que la resolución reúne los requisitos propios de los actos administrativos, pues no se sitúa en un plano de abstracción, sino que concreta los elementos precisos para llevar a cabo la fijación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos, conclusión que, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en relación con las ponencias de valores catastrales, no se vería enervada en este caso, por la circunstancia de que cada valor de referencia pueda ser aplicado en una pluralidad de ocasiones durante su vigencia (ejercicio 2022), ni tampoco por el hecho de que este acto de fijación de los valores de referencia sea presupuesto de otros ulteriores, pues ello no consiente su equiparación con una norma jurídica.

Por otro lado, el Informe anual del mercado inmobiliario urbano (IAMIU 2021) requiere de la participación de órganos colegiados en el ámbito catastral y es parte de los trabajos técnicos, previos y necesarios para la elaboración de la resolución; en tanto investido de presunción de acierto *iuris tantum*, es susceptible de ser desvirtuado mediante prueba en contrario, siendo absolutamente relevante a los efectos previstos en la disposición final tercera del RDLeg. 1/2004 (TR Ley Catastro Inmobiliario), que los módulos de valor medio resultantes de su análisis queden documentados también en la resolución final, como aquí ha ocurrido, en tanto que sobre ellos se configura el valor de referencia.

Por último, la resolución contiene los elementos necesarios para poder determinar el valor de referencia de cada inmueble, habiendo dado cumplimiento al mandato que se le encomendó por el legislador, sustentado en las directrices contenidas en la disposición transitoria novena del RDLeg. 1/2004 (TR Ley Catastro Inmobiliario) que exige, en el caso de los bienes inmuebles urbanos, la aplicación de los módulos básicos de suelo y construcción de cada municipio, aprobados en la fase de coordinación de valores y su ajuste al Real Decreto 1020/1993, sin perjuicio de la discrecionalidad técnica reconocida a la Dirección General del Catastro, en tanto órgano competente para dictar la resolución. **(Criterio 1 de 1)**

#### PRECEPTOS:

RDLeg. 1/2004 (TR Ley Catastro Inmobiliario), art. 3 y disps. trans. novena y final tercera.

RD 417/2006 (Desarrolla TR Ley Catastro Inmobiliario), art. 12.

Ley 39/2015 (LPAC), arts. 47 y 48.

Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 21.

Ley 40/2015 (Régimen jurídico del sector público), art. 6.

RD 1020/1993 (Normas Técnicas de Valoración), normas 10, 13, 16, 20, 21, 22 y disp. trans. única.

Constitución Española, art. 24.

Ley 19/2013 (Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), art. 7.

En Madrid, se ha constituido el Tribunal como arriba se indica, para resolver en única instancia la reclamación de referencia, tramitada por procedimiento general.

**ANTECEDENTES DE HECHO****Primero.**

En el Boletín Oficial del Estado de 13 de octubre de 2021, se insertó anuncio de la Dirección General del Catastro que ponía en conocimiento de todos los interesados la apertura del trámite de audiencia colectiva previo a la aprobación de Resolución del Director General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2022, comunicando la puesta de manifiesto del expediente durante el plazo de diez días contados a partir del siguiente al de su publicación, de lunes a viernes, dentro del horario ordinario de atención al público, previa obtención de cita a través de la Línea Directa del Catastro; y también, que la propuesta de Resolución podía ser consultada en la Sede Electrónica del Catastro ([www.sedecatastro.gob.es](http://www.sedecatastro.gob.es)), a fin de que, en ese mismo plazo, se pudieran formular las alegaciones y presentar las pruebas pertinentes.

Recibida solicitud de ampliación del citado plazo, con fecha 21 de octubre el Director General del Catastro acordó concederla, por cinco días adicionales, al concurrir los requisitos establecidos en el artículo 91 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el 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; dicho acuerdo fue publicado en el BOE de 25 de octubre de 2021, del que figura una copia en el expediente administrativo.

**Segundo.**

Evacuado el trámite de alegaciones concedido, y dentro del plazo otorgado, la parte hoy reclamante dedujo escrito acompañado de certificaciones catastrales descriptivas y gráficas de dos inmuebles urbanos "afectados por la Resolución y que son propiedad de los comparecientes", formulando, en resumen, las siguientes alegaciones:

1. De carácter formal: omisión de antecedentes en el expediente según la enumeración de los mismos que relacionaba en el escrito, o falta de justificación de determinadas circunstancias, solicitando la aportación de todos los documentos y antecedentes al expediente con otorgamiento de nuevo trámite de audiencia, "pues lo contrario nos situaría en indefensión con relevancia constitucional".

2. Sobre el fondo del asunto: Nulidad de la resolución que se pretende aprobar por cuanto innova el ordenamiento jurídico, entre otras razones, al incorporar una fórmula expresiva del valor de referencia, diferente de la que se contiene en la norma 16 del Real Decreto 1020/1993, incluyendo además de forma obligada para todos los supuestos el coeficiente de gastos y beneficios (GB) cuando, recientemente, el Tribunal Supremo ha declarado que no es aplicable a todos los casos (STS 277/2021 de 25 de febrero de 2021), lo cual unido al hecho de que, a su juicio, la Disposición segunda de la propuesta de resolución no hace una aplicación de una normativa reglamentaria preexistente (en referencia al Real Decreto 1020/1993) y que la vocación que tiene dicha propuesta de actuar como disposición de carácter general, le lleva a concluir que está excediendo así de su condición de acto administrativo, actuando como si de una disposición general se tratase; considera en este aspecto que la Resolución del Catastro debe limitarse a aplicar y concretar las normas reglamentarias técnicas de valoración que, en la actualidad, se encuentran aprobadas por el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio.

3. Nulidad de la resolución por cuanto el informe del mercado inmobiliario no está regulado en su estructura ni en su contenido por norma jurídica válida -no siendo la Circular del centro directivo al respecto del valor de referencia, suficiente ni vinculante para los ciudadanos. Considera necesario, por las implicaciones fiscales que tiene, que la determinación del valor de referencia esté sustentada en unas bases técnicas muy sólidas, homologadas y establecidas normativamente, de manera que su fiabilidad pueda ser técnicamente revisada y contrastada en cuanto al reflejo de la capacidad económica de los contribuyentes.

4. Nulidad de la resolución por cuanto el valor de referencia está determinado a partir de las compraventas comprendidas entre los años 2019 (1 de julio) a 2021 (30 de junio), cuando ha de determinarse con periodicidad anual a partir del informe anual del mercado inmobiliario; considera por tanto que si el informe debe reflejar anualmente el valor de referencia de los inmuebles en un año determinado, debe basarse en las compraventas realizadas, como mucho, en el año inmediatamente anterior pero no en más de un ejercicio, añadiendo que el Informe contradice la Circular del propio centro directivo en este sentido.

5. Nulidad de la resolución por no tener el informe anual de mercado una base científica suficiente para extraer conclusiones válidas; considera que no puede establecerse el valor de referencia de los inmuebles de todo el territorio nacional (37.232.472 de inmuebles) a partir de una muestra de operaciones que afectan al 1,6% de los mismos (563.309 transacciones), entendiéndose ésta la razón por la cual se analizan compraventas de más de un ejercicio.

6. Nulidad de la resolución por excluir de la determinación del valor de referencia determinados aspectos de los inmuebles que inciden de forma determinante en su valoración, considerando que la valoración no puede encerrarse en una fórmula matemática porque en toda apreciación de un inmueble hay siempre un componente subjetivo del que no es posible prescindir, y que la propuesta de resolución tiene en cuenta sólo factores externos al mismo pero no factores internos propios de cada inmueble.

7. La resolución es contraria a la propia normativa que habilita a su aprobación, pues considera que "aunque la DTª 9ª establece que para los bienes inmuebles urbanos, los criterios y reglas de cálculo se ajustarán a lo previsto en las normas técnicas de valoración y cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana", esta referencia "ha de tener en cuenta la necesidad de que las valoraciones, aun aplicando dicha metodología, no resulten genéricas o constituyan una ficción alejada de la evolución del mercado inmobiliario", con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2018, invocada en la exposición de motivos de la Ley 11/2021.

8. Nulidad de la resolución por cuanto no adapta correctamente su regulación a la establecida en el Real Decreto 1020/1993 en los aspectos que resume en tabla adjunta, y hacen referencia a la omisión de determinados coeficientes de la norma 10 y de la norma 14, así como a la aplicación incorrecta de las normas 5 y 11 en lo que respecta a las categorías ampliadas "A, B y C" que incrementan la categoría "1" y, por otro lado, a la omisión del uso 3º en la determinación del coeficiente de antigüedad "H"; además, se considera una extralimitación la inclusión de "estados de vida", no contemplados en el Real Decreto mencionado y la fórmula propuesta para el cálculo del valor de referencia, alejada del método matemático para calcular el valor catastral; en resumen, la crítica en este aspecto se centraba en la existencia, a su juicio, de numerosas contradicciones, omisiones y excesos a la hora de regular las normas de cálculo del valor de referencia en la propuesta de resolución, con la consecuente nulidad de la misma "ya que los métodos de cálculo se apartan sustancialmente de la regulación legal vigente que están obligados a seguir en tanto no se ha aprobado desarrollo reglamentario", al mismo tiempo que ponía de manifiesto la ausencia de parámetros de valoración capaces de reflejar rectamente la capacidad económica de los contribuyentes, destacando entre ellos, la incidencia de la inexistencia de ascensor según la altura de la planta en el inmueble, o la influencia de la orientación, o también la calificación de los inmuebles sobre los que pesan deberes especiales de conservación por tener reconocido un interés histórico o artístico y un valor patrimonial.

Termina con la solicitud de que se complete el expediente otorgando un nuevo plazo de trámite de audiencia, y de forma subsidiaria, que se deje sin efecto la propuesta de resolución por ser contraria a Derecho.

### **Tercero.**

En cumplimiento de la disposición final tercera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, tras el preceptivo trámite de audiencia, y a la vista de las alegaciones presentadas por los interesados, la Dirección General del Catastro aprobó la Resolución de 10 de noviembre de 2021, sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2022, publicada por edicto en la Sede Electrónica del Catastro ([www.sedecatastro.gob.es](http://www.sedecatastro.gob.es)), el siguiente 11 de noviembre; la Resolución contenía pie de recurso en el que se informaba que contra la misma podía interponerse, en el plazo de un mes, contado a partir del día siguiente a su publicación, reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-administrativo Central o, potestativamente y con carácter previo, recurso de reposición ante la Dirección General del Catastro, sin que ambos pudiesen simultanearse; igualmente se indicaba que el expediente podía ser consultado, en el mismo plazo, en las Gerencias del Catastro, de lunes a viernes y dentro del horario de atención al público, previa obtención de cita a través de la Línea Directa del Catastro.

### **Cuarto.**

Contra la indicada Resolución, Rs, actuando en su propio nombre y además en nombre y representación de BX, interpuso la presente reclamación en escrito presentado el 16 de noviembre de 2021, en el que, tras exponer que con fecha 4 de noviembre anterior formuló alegaciones en el trámite de audiencia colectivo previo a la aprobación de la resolución de referencia, adjuntando justificante de su presentación, se limitó a solicitar se tuviera por interpuesta "debiendo otorgarse a esta parte un plazo de alegaciones una vez puesto de manifiesto el expediente".

Admitida a trámite la reclamación, el procedimiento económico-administrativo continuó su curso y recibido el expediente administrativo en soporte electrónico, se puso de manifiesto, por término de un mes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 236 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), a fin de que dentro del citado plazo pudiera examinarlo y presentar escrito de alegaciones con aportación de las pruebas y documentos que estimase convenientes.

El expediente administrativo estaba integrado por los siguientes documentos:

01 Certificado de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria de aprobación del incremento del importe de los módulos básicos de construcción MBC1 y MBC2

02 Certificado de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria de coordinación nacional de módulos

03 Certificado de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria de conocimiento de los informes del mercado inmobiliario (IAMI) regionales, informe previo a la aprobación del IAMI nacional, verificación de la coordinación e informe previo al proyecto de resolución de elementos.

04 Certificados de las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria de aprobación de coeficientes N

05 Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021. (en el trámite de audiencia, este documento se expuso sin incluir el listado de compraventas, al tratarse de datos de carácter reservado obtenidos por la Administración en el desempeño de sus funciones, de conformidad con el artículo 95 LGT)

06 Anuncio de apertura del trámite de audiencia colectiva

07 Anuncio de ampliación del plazo de trámite de audiencia colectiva

08 Solicitud de ampliación del trámite de audiencia colectiva

09 Alegaciones presentadas en el trámite de audiencia colectiva a la Propuesta de Resolución de 10 de noviembre de 2021 de la Dirección General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos del ejercicio 2022

09.1 Resumen alegaciones I

09.2 Resumen alegaciones II

09.3 Escritos alegaciones (112 en total)

10 Informes a las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia colectiva a la Propuesta de Resolución de 10 de noviembre de 2021 de la Dirección General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos del ejercicio 2022

10.1 Resumen informes a las alegaciones I

10.2 Resumen informes a las alegaciones II

10.3 Informes a las alegaciones (112 en total)

11 Edicto de publicación de la Resolución de 10 de noviembre de 2021 de la Dirección General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos del ejercicio 2022

12 Resolución de 10 de noviembre de 2021 de la Dirección General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos del ejercicio 2022

## Quinto.

Notificada la puesta de manifiesto a los reclamantes, con fecha 21 de marzo de 2022 D. Alejandro María Miguélez Freire dedujo nuevo escrito, en el que, tras identificar el acto impugnado y hacer mención a las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia previo insiste en sus anteriores argumentos, con base en una fundamentación sustancialmente idéntica, completada en algunos aspectos, a la vista del expediente remitido, alegando en primer lugar nulidad de actuaciones con retroacción de las mismas, por los siguientes defectos de orden formal:

El informe del mercado inmobiliario urbano no coincide con el disponible en el trámite de audiencia colectiva; a este respecto, considera que la Dirección General del Catastro ha elaborado dos ejemplares distintos del informe, con la misma denominación y realizados el mismo día, pero con diferente contenido, por contener el más extenso más de 20.000 páginas nuevas (Anexo II B), frente al "abreviado" (que estuvo disponible en la Sede Electrónica del Catastro en el trámite de audiencia colectivo, lo que puede acreditar, entre otros extremos, mediante testimonio notarial de la totalidad del expediente disponible en la Sede Electrónica del Catastro durante el trámite de audiencia); que, en definitiva, todo ello "nos ha situado en una franca indefensión, que tiene dimensión material"; y que, además, la Dirección General del Catastro ha vulnerado también el principio de confianza legítima que debe impregnar la actuación administrativa y "como consta en el Acta notarial (DOCUMENTO 5.1), en la Sede Electrónica del Catastro se decía que la pestaña del Valor de Referencia "Permite el acceso a toda la información relativa a los bienes inmuebles urbanos y rústicos." Ya hemos visto que no era así, pues el Informe del Mercado Inmobiliario Urbano "extenso" se nos ocultó, con sus más de 20.000 páginas que aparecen de forma sorpresiva en el expediente remitido al TEAC". "Esta parte no desea perder ninguna instancia, y a la vista de la indefensión lo procedente es que ordene

la retroacción de actuaciones para que tengamos un trámite de audiencia con el contenido completo del expediente y no con un contenido <mutilado> en el que se omiten más de 20.000 páginas de datos que ahora se incorporan".

Con carácter supletorio a lo anterior, insiste en la omisión de antecedentes en el expediente o falta de justificación de circunstancias, tal como expuso en el trámite de audiencia, y en el resto de las alegaciones deducidas entonces en relación con el fondo del asunto, completándolas en ciertos extremos, como el hecho de que no conste un acto formal de aprobación del informe de mercado inmobiliario, por parte de ningún órgano administrativo, aunque añade otro motivo de nulidad, basado en que la Resolución no estaba publicada antes del 30 de octubre de 2021 como exige la disposición final 3ª TRLCI; considera, por otra parte, que el valor de referencia, como base imponible del tributo, está dirigido a medir la capacidad económica que se pone de manifiesto en el hecho imponible constituido por la transmisión de un inmueble; que esa capacidad económica se mide en función del valor del inmueble que se transmite; y que, en definitiva, no puede ser válida una resolución que pretende fijar el elemento determinante de la base imponible de un tributo sin sujetarse a norma técnica alguna previamente aprobada; y que el valor de referencia, en tanto elemento esencial de la base imponible del tributo, no está regulado suficientemente en la Ley ni tampoco en una norma reglamentaria sino que viene determinado por una resolución administrativa que, ante esa insuficiencia normativa, se ve en la necesidad de suplirla innovando el ordenamiento jurídico; y que la resolución no cumple con la exigencia derivada del artículo 8 de la Ley General Tributaria de que la base imponible del tributo esté regulada por Ley.

Con base en los anteriores argumentos, la parte reclamante terminaba solicitando que se tuviera por presentado el escrito en tiempo y forma, y "documentos que se acompañan a todos los efectos oportunos y se anule la Resolución impugnada por ser contraria a Derecho", con respuesta expresa a cada una de las alegaciones formuladas. Mediante otrosí digo se pone en conocimiento de este Tribunal que parte de la documentación que se adjunta se aportará en fecha posterior, en soporte USB por exceder el tamaño máximo admisible en la Sede Electrónica del TEAC.

Con fecha 1 de abril de 2022, Rs presentó nuevo escrito, por medio del cual aportaba los siguientes documentos en soporte electrónico USB:

Documento 2.- Informe de mercado inmobiliario urbano abreviado

Documentos 5.1, 5.2, 5.3 y 5.4 - Acta notarial formalizada a instancia de la AX el 22/10/2021, deduciendo testimonio de los documentos incorporados en el expediente "Valor de Referencia Inmuebles Urbanos 2022", accesible en la Sede Electrónica del Catastro

## Sexto.

Durante la tramitación del procedimiento de impugnación de la referida Resolución, y a la vista de que en los escritos presentados por algunos reclamantes personados se reiteraban determinadas omisiones o deficiencias en el expediente remitido, solicitando que se completara el mismo, por la Secretaría de este TEAC se reclamó al Centro Directivo el expediente de gestión; y, recibido el 27 de junio de 2022, se acordó, de conformidad con el artículo 236 LGT, ponerlo de manifiesto por el plazo de un mes, a todos los interesados, por tratarse de un expediente común para todas las reclamaciones, a fin de que pudieran examinarlo en la Sede de este Tribunal o en la de cualquier otro, si conviniera a su interés y presentar un escrito de alegaciones con aportación de las pruebas y documentos que estimasen convenientes.

El expediente fue remitido mediante oficio en el que se decía: "Adjunta se remite la documentación puesta de manifiesto a los interesados en el trámite de audiencia previo a la aprobación de la Resolución de 10 de noviembre de 2021, de la Dirección General del Catastro, sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de inmuebles urbanos del ejercicio 2022 y en el trámite de puesta de manifiesto previo a la interposición del recurso de reposición contra la misma.- Esta documentación sustituye a la enviada anteriormente a este Tribunal dado que esta contenía documentos no puestos de manifiesto a la vista de los artículos 95 de la Ley General Tributaria y 95.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el 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.- La documentación se remite en un soporte electrónico que se deposita en el registro de ese Tribunal y se acompaña del índice de su contenido".

De acuerdo con el índice que obra en dicho expediente, forman parte del mismo los siguientes documentos:

## A TRÁMITE DE AUDIENCIA PREVIO A LA APROBACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

1. Certificado de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria de aprobación del incremento del importe de los módulos básicos de construcción MBC1 y MBC2
2. Certificado de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria de coordinación de módulos

3. Certificado de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria de conocimiento de los informes del mercado inmobiliario (IAMI) regionales, informe previo a la aprobación del IAMI nacional, verificación de la coordinación e informe previo al proyecto de resolución de elementos

4. Certificados de las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria de aprobación de coeficientes N

5. Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021

6. Anuncio de apertura del trámite de audiencia colectiva

7. Anuncio de ampliación del plazo de trámite de audiencia colectiva

8. Propuesta Resolución Urbana

#### B DOCUMENTACIÓN INCORPORADA EN EXPOSICIÓN PÚBLICA. PUESTA DE MANIFIESTO PREVIA A LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE REPOSICIÓN

1. Solicitud de ampliación del plazo del trámite de audiencia colectiva

2. Resumen alegaciones I presentadas en el trámite de audiencia colectiva a la Propuesta de Resolución de 10 de noviembre de 2021

3. Resumen alegaciones II presentadas en el trámite de audiencia colectiva a la Propuesta de Resolución de 10 de noviembre de 2021

4. Resumen informes a las alegaciones I

5. Resumen informes a las alegaciones II

6. Edicto de publicación de la Resolución de 10 de noviembre de 2021 de la Dirección General del Catastro sobre los elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos del ejercicio 2022.

7. Resolución de 10 de noviembre de 2021 de la Dirección General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos del ejercicio 2022. (Sustituye a la propuesta de resolución al estimarse algunas de las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia)

#### Séptimo.

Dentro del plazo conferido, el 19 de julio de 2022, comparece Rs, mediante escrito en el que indica que el expediente ahora examinado es el tercero que elabora la Dirección General del Catastro, refiriéndose al primero como el examinado en el trámite de audiencia colectivo previo a la aprobación de la Resolución impugnada; al segundo, en referencia a la puesta de manifiesto en febrero de 2022, previo a la formulación de alegaciones "por esta parte" y señalando el tercero como el "nuevo expediente de gestión" a que alude el comunicado del TEAC; y que en este último se han omitido documentos que aparecen en el índice y al mismo tiempo la Dirección General del Catastro ha expulsado una larga serie de otros que antes se incluían en el que se puso de manifiesto en febrero de 2022; y considera que la omisión de todos estos antecedentes "nos sitúa en indefensión, sin perjuicio de lo argumentado en el escrito de alegaciones remitido al TEAC en marzo de 2022."

Entiende que todos estos documentos deben formar parte del expediente, "e invocamos lo dicho por el Tribunal Supremo en su Auto de 13 de junio de 2018 (Sección 3ª - recurso 698/2017 - Roj: ATS 6876/2018), en concreto su Fundamento de Derecho Segundo en el que tras citar el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre se afirma que:

"El expediente administrativo, tal y como el propio artículo 70.1 dispone, debe estar conformado por los documentos y actuaciones que «sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa». La previsión contenida en el apartado 4 de dicho precepto, que permite excluir del expediente la «información que tenga carácter auxiliar o de apoyo», debe recibir una interpretación restrictiva, evitando que datos y elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa queden fuera del expediente remitido al órgano judicial, impidiendo a los afectados conocer datos o actuaciones que limiten su derecho de defensa y, por tanto, puedan generar indefensión. Sin perjuicio de que la exclusión de determinados elementos meramente auxiliares o de apoyo pueda ser posible al considerar que se trata de datos que resultan irrelevantes y no generan ningún tipo de indefensión."

Por ello, reclama la aportación al expediente de todos los documentos omitidos y además de aquellos que haya empleado la Dirección General del Catastro que sirvan de antecedente y fundamento del acto impugnado. Todo ello sin perjuicio de lo argumentado en sus alegaciones previamente remitidas al TEAC.

#### Octavo.

En respuesta a la petición deducida, con fecha 29 de septiembre de 2022 se le comunica, por la Secretaría General de este Tribunal, que, una vez comprobados los extremos contenidos en su solicitud, se considera que el expediente está completo; y que, asimismo, por motivos informáticos y de descarga de documentos, en algunos equipos el expediente administrativo del órgano de gestión puede aparecer desordenado, sin que sea posible visualizarlo de otra forma. No obstante lo anterior, se le indica que dispone de un Índice con el que se pueden identificar todos los documentos del expediente de forma precisa, y que por haber sido denegada su solicitud de ampliación del expediente, "la notificación del presente acuerdo reanuda el plazo de alegaciones por el tiempo que quedara en el momento de formular solicitud".

Con fecha 22 de octubre de 2022, se presenta nuevo escrito mediante el que se reiteran las alegaciones previamente formuladas ante el TEAC en el escrito de 21 de marzo de 2022 y en la documentación aportada con posterioridad al ser imposible la remisión electrónica de esta última.

De manera complementaria a lo anterior, se insiste en el hecho de que este nuevo expediente está incompleto ya que no contiene la mayor parte de los documentos puestos de manifiesto en el anterior, circunstancia que ya se destacó en julio de 2022, por lo que los interesados manifiestan su disconformidad con lo afirmado por el TEAC, pues "el expediente omite muchos documentos", lo que puede comprobarse a la vista de los índices remitidos por el Centro Directivo en la primera puesta de manifiesto y en la presente, reiterando que ello conlleva indefensión.

Termina con la solicitud de que se tenga por presentado en tiempo y forma el escrito y documentos que se acompañan a todos los efectos oportunos, "teniendo por formuladas alegaciones en la presente reclamación, y se anule la Resolución impugnada por ser contraria a Derecho".

### **Noveno.**

En la Resolución de 10 de noviembre de 2021, del Director General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos del ejercicio 2022, se contienen, entre otras, las siguientes determinaciones:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1.a) del Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto (BOE número 185, de 4 de agosto), por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, así como en la disposición final tercera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE número 58, del 8 de marzo), la Dirección General del Catastro debe determinar de forma objetiva, a partir de los datos obrantes en el Catastro y con el límite del valor de mercado, el valor de referencia de cada inmueble, entendiéndose por tal, el resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas.

A este efecto, por un lado, el centro directivo ha elaborado el Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021, informado favorablemente por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria en sesión de fecha 8 de octubre de 2021, a partir de los correspondientes Informes del mercado inmobiliario de los ámbitos de las Gerencias Regionales del Catastro. Por otro lado, ha reflejado las conclusiones del análisis de los precios de las compraventas inmobiliarias, en los correspondientes mapas de valores, con la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos de valoración, y la asignación de los módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos en cada uno de ellos.

Así mismo, de acuerdo con la citada disposición final tercera, la Dirección General del Catastro debe aprobar, mediante resolución, los elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles, por aplicación de los citados módulos de valor medio y del factor de minoración correspondiente.

La disposición transitoria novena del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario señala que esta resolución debe definir su ámbito de aplicación y concretar los criterios y reglas de cálculo; módulos básicos de suelo y construcción, valores de suelo de zona y costes de construcción, y campos de aplicación de coeficientes correctores aplicables para los bienes inmuebles urbanos

Por todo lo anterior, y de acuerdo a lo establecido en la disposición transitoria novena del citado texto refundido, resuelvo aprobar los elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos que deban surtir efectos a partir del 1 de enero de 2022, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

Disposición primera. *Marco normativo.*

En cumplimiento de la disposición final tercera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, los valores de referencia de los inmuebles incluidos en el ámbito de aplicación de esta resolución se determinan a partir de los datos obrantes en el Catastro y de los módulos de valor medio asignados a los productos inmobiliarios representativos en los mapas de valores correspondientes al Informe del mercado inmobiliario urbano de uso

residencial y garaje-aparcamiento de 2021, elaborado por la Dirección General del Catastro, y que se relacionan en el Anexo I de la presente resolución. Estos mapas se publican en la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro ([www.sedecatastro.gob.es](http://www.sedecatastro.gob.es)).

Asimismo, en cumplimiento de la disposición transitoria novena del citado texto refundido, los criterios y reglas de cálculo para la determinación de los valores de referencia contenidos en esta resolución se ajustan a lo previsto en el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (en adelante RD 1020/1993).

A los solos efectos de la determinación de los valores de referencia de cada inmueble incluido en el ámbito de aplicación de la presente resolución, los módulos básicos de suelo (MBR) y construcción (MBC) aplicables son los asignados, para cada municipio, por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria en su sesión de 23 de julio de 2021, de acuerdo con los criterios marco de coordinación nacional de valores catastrales y a la vista de las propuestas coordinadas de valores elevadas por las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria. Los referidos módulos básicos, de entre los resultantes de aplicar al módulo M vigente fijado por la Orden EHA/1213/2005 de 26 de abril las determinaciones contenidas en la Norma 16 del RD 1020/1993, conforme al Acuerdo de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria de 12 de marzo de 2021, son los reflejados en el Anexo II.

Al valor calculado con arreglo a las directrices de la presente resolución le será de aplicación el factor de minoración fijado por Orden de la Ministra de Hacienda y Función Pública.

La Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria, en sesión de 8 de octubre de 2021, ha verificado el cumplimiento de los criterios marco de coordinación e informado favorablemente el contenido de esta resolución.

#### Disposición segunda. *Ámbito de aplicación.*

La presente resolución será de aplicación en todo el territorio nacional, salvo País Vasco y Navarra, para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos a efectos catastrales, con construcción principal de uso residencial y de almacén-estacionamiento, ubicados en los ámbitos territoriales homogéneos de valoración de los mapas de valores del Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021, de la Dirección General del Catastro.

No obstante lo anterior, las siguientes situaciones podrán implicar, en su caso, que el valor de referencia de un bien inmueble no exista:

a) Cuando en el bien inmueble existan construcciones de usos industrial, oficinas, comercial, deportes, espectáculos, ocio y hostelería, sanidad y beneficencia, culturales y religiosas o singulares, salvo que se trate de construcciones vinculadas a los usos residencial o de almacén-estacionamiento.

b) Cuando el bien inmueble se ubique en suelos pendientes de desarrollo urbanístico o afectados por inconcreción urbanística.

c) Cuando todas las construcciones del bien inmueble se encuentren en estado de conservación ruinoso, o la finca a la que pertenezca el inmueble se encuentre infraedificada a efectos catastrales.

d) Cuando se trate de bienes inmuebles con precio de venta limitado administrativamente.

e) Cuando se trate de bienes inmuebles de uso residencial, en los que no exista régimen legal que regule la relación entre propietario y ocupante (cuando ambos no sean coincidentes), y esto impida la libre disposición del inmueble por parte del propietario.

f) Cuando se trate de inmuebles que, ubicados en una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, hayan sido dañados físicamente de forma directa por una catástrofe originada por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea esta accidental o intencionada.

g) Cuando la coherencia lógico-informática de la descripción del inmueble en la base de datos catastral adolezca de algún defecto que imposibilite la obtención matemática del valor de referencia del mismo.

#### Disposición tercera. *Determinación del valor de referencia de cada inmueble.*

La expresión que sirve de base para la determinación del valor de referencia de cada inmueble es la que figura en la norma 16 de las normas técnicas del RD 1020/1993:

$$[ V_s + V_c ] \times GB$$

Vs = Valor del suelo en euros, según los criterios establecidos en las disposiciones cuarta, quinta, sexta y novena de la presente resolución.

Vc = Valor de la construcción en euros, según los criterios establecidos en las disposiciones séptima, octava y novena de la presente resolución.

GB = La componente de los gastos y beneficios de la promoción inmobiliaria, según los criterios establecidos en la disposición décima de la presente resolución.

El valor de referencia resulta, pues, de dicha fórmula:

$$VR = [Vs+Vc] \times GB \times FM$$

Donde:

VR = Valor de referencia, en euros.

FM = Factor de minoración aplicable para la determinación del valor de referencia de los inmuebles urbanos, aprobado al efecto por Orden Ministerial.

Disposición cuarta. *Valores de suelo de zona.*

Los valores de suelo de zona establecidos en la presente resolución servirán a los solos efectos de la determinación de los valores de referencia de los inmuebles incluidos en su ámbito de aplicación:

Los mapas de zonas de valor de suelo de cada municipio, que contienen la delimitación de las zonas de valor de suelo con la jerarquía asignada a cada una de ellas, se recogen en el Anexo V.

El listado de zonas de valor de suelo correspondiente a dicho mapa con los importes de valor de suelo en cada caso se recoge en el Anexo VI.

En cumplimiento de la disposición transitoria novena del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, estos valores de suelo de zona permiten la reproducción de los módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos en los ámbitos territoriales homogéneos de valoración recogidos en el Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y garaje/aparcamiento de 2021 de la Dirección General del Catastro, para cada uso, como puede comprobarse en la tabla recogida en el Anexo IV.

Con este fin, los valores de suelo se establecen por aplicación del método residual, partiendo del módulo de valor medio correspondiente, descontando los costes de la construcción del producto inmobiliario representativo que se desprende de la información de los inmuebles obrante en el Catastro Inmobiliario, y asignando el importe de la jerarquía de valor de suelo que permite reproducir dicho módulo con la máxima precisión, sin superarlo. Así, los valores de suelo se establecen de la siguiente manera:

Las zonas de valor de suelo se corresponden con los ámbitos territoriales homogéneos de los mapas de valores a los que se hace referencia en la disposición segunda. Dichas zonas representan los ámbitos de aplicación de los valores de suelo determinados en cada una de ellas. En el caso del uso garaje-aparcamiento, cuando no se haya delimitado un ámbito territorial homogéneo específico, se considera el ámbito establecido, en su caso, para el uso residencial.

Los valores de suelo de las zonas se obtienen mediante el método residual estático, deduciendo de los módulos de valor medio recogidos en los citados mapas de valores, el valor de la construcción de los productos inmobiliarios representativos, calculado de acuerdo con la metodología de costes de la construcción de la presente resolución. A estos efectos, para la determinación del valor del suelo por el método residual, no se tiene en cuenta la edificabilidad permitida en el planeamiento urbanístico, sino la construcción media efectivamente materializada.

Así, se establecen zonas de valor de repercusión de suelo en euros por metro cuadrado construido (tipo R), o zonas de valor unitario en euros por metro cuadrado de suelo (tipo U), de conformidad con el apartado 1 de la Norma 9 del RD 1020/1993, que se identifican con las jerarquías de valor correspondientes incluidas en la tabla del Anexo III.

Para ello, se tienen en cuenta los coeficientes de gastos y beneficios (GB) que se recogen en la citada tabla del Anexo III.

En particular, en las zonas de valor unitario (tipo U), se aplica el componente de gastos y beneficios de la promoción a todas las construcciones y únicamente a la parte del suelo ocupada por las mismas. A estos efectos, en el caso de que la construcción esté distribuida en varias plantas, todas ellas tienen la consideración de planta baja, sin que la superficie ocupada considerada pueda exceder de la superficie total de la parcela.

Asimismo, para la determinación de los valores de suelo de zonas de valor de repercusión, a partir de los módulos de valor medio establecidos en los ámbitos territoriales homogéneos delimitados para uso garaje-aparcamiento, se toma el coeficiente de gastos y beneficios correspondiente a la jerarquía de la zona de valor de repercusión de uso residencial coincidente con cada uno de ellos. En el caso de coincidencia con varias zonas de uso residencial, se toma el importe de GB correspondiente a la jerarquía de menor orden.

Disposición quinta. *Criterios y reglas de cálculo específicas para la valoración del suelo.*

A los efectos previstos en esta resolución, el valor del suelo integrante del valor de los inmuebles se calculará por aplicación del valor de repercusión de suelo en euros por metro cuadrado construido (zonas tipo R), o por el valor unitario en euros por metro cuadrado de suelo (zonas tipo U), correspondientes según el caso, a la zona de valor en que se encuentren ubicados los mismos.

Por lo tanto, la ubicación del inmueble en una zona de tipo R o U determinará la valoración del suelo integrante del mismo por repercusión o por unitario de la forma que se indica a continuación, sin perjuicio de la utilización de los valores de repercusión supletorios en zonas tipo U:

... / ...

Disposición sexta. *Coeficientes correctores del valor del suelo. Campo de aplicación.*

... / ...

Disposición séptima. *Criterios y reglas de cálculo específicas para la valoración de las construcciones.*

.../...

Disposición octava. *Coeficientes correctores del valor de la construcción. Campo de aplicación.*

.../...

Disposición novena. *Coeficientes correctores conjuntos del valor del suelo y de la construcción. Campo de aplicación.*

.../...

Disposición décima. *Componente de gastos y beneficios.*

La componente de gastos y beneficios es tenida en cuenta mediante la aplicación del método residual en la determinación de las zonas de valor de suelo, y dado que permite reproducir el módulo de valor medio de los distintos productos inmobiliarios representativos existentes en cada ámbito, será de aplicación, en todo caso, en el cálculo de los valores de referencia individualizados, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

Los valores que adopta la componente de gastos y beneficios, contenidos en el Anexo III de la presente resolución dependen de la jerarquía asignada a la zona de valor en la que se ubique el bien inmueble, con la excepción de las construcciones de uso almacén-estacionamiento, a las que se les aplicará en todo caso el coeficiente de gastos y beneficios correspondiente a la jerarquía del valor de suelo de la zona de valor del uso residencial en la que se encuentre ubicado el inmueble.

En los inmuebles ubicados en una zona de valor por unitario se aplicará el componente de gastos y beneficios de la promoción a todas las construcciones, y a la parte del suelo ocupada por las mismas. A estos efectos, en el caso de que la construcción esté distribuida en varias plantas, la superficie de cada una de ellas se computará como superficie de suelo ocupada. Además, no se considerará como superficie ocupada la de las construcciones bajo rasante, ni la de los locales con tipologías constructivas deportivas, piscinas o correspondientes a obras de urbanización interior y jardinería, ni tampoco la de aquellas en estado ruinoso. En cualquier caso, la superficie ocupada considerada no podrá exceder de la superficie total de la parcela.

Disposición Undécima. *Efectos.*

.../...

Disposición Duodécima. *Anexos.*

Se incorporan como Anexos a la presente resolución los siguientes documentos:

ANEXO I. Listado de módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos de los ámbitos territoriales homogéneos de los mapas de valores correspondientes al Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021 de la Dirección General del Catastro.

ANEXO II. Módulos Básicos de repercusión de suelo (MBR) y de construcción (MBC), asignados, para cada municipio, por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria en su sesión de 23 de julio de 2021.

ANEXO III. Jerarquías de zonas de valor de repercusión (R) y unitario (U) e importes de la componente de gastos y beneficios.

ANEXO IV. Listado de características del producto inmobiliario representativo por ámbito territorial, módulo de valor medio, Módulo Básico de la Construcción y jerarquía de valor de suelo de la zona de valor correspondiente.

ANEXO V. Mapas de zonas de valor de suelo.

ANEXO VI. Listado de zonas de valor de suelo.

ANEXO VII. Porcentajes aplicables en la valoración de inmuebles con construcciones de uso almacén-estacionamiento, en los casos de inexistencia de ámbito territorial homogéneo específico del uso garaje-aparcamiento.

ANEXO VIII. Cuadro de coeficientes del valor de las construcciones y de conversión de las tipologías correspondientes a cuadros marco de valores contenidos en normas anteriores al Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio.

ANEXO IX. Fichas de estados de vida de las construcciones.

ANEXO X. Listado de municipios por provincia y código de municipio.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero.

Este Tribunal es competente para resolver de conformidad con lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), así como en el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa (RGRVA), aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo. No concurre ninguna de las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 239.4 de la LGT.

### Segundo.

Este Tribunal debe pronunciarse respecto a lo siguiente:

Con carácter preferente a cualquier otra consideración, se ha de manifestar que las cuestiones de inconstitucionalidad resultan ajenas a la competencia de este Tribunal Central, sin perjuicio de recordar que el ámbito de la regulación de la base imponible de los tributos queda necesariamente reservado al legislador, en función de las circunstancias de cada caso concreto y a partir de la naturaleza y objeto del tributo de que se trate, siendo ajeno a la Resolución objeto de la presente impugnación; interesa también destacar que, aun cuando el valor de referencia de bienes inmuebles concretos, en tanto sometido a tributación, sea expresivo de una manifestación de la capacidad económica, es la medición de esta, ínsita en el presupuesto de cada tributo, la que podría ser contraria al principio de capacidad económica; y no cabe reconducir las exigencias de dicho principio constitucional a una impugnación genérica de los elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos del ejercicio 2022, que se concreta en la solicitud de que se declare la nulidad de la Resolución administrativa donde se contienen aquellos.

Tampoco cabe solicitar una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones para la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva, pues bastaría, en atención a las circunstancias particulares concurrentes, con una respuesta global o genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales, conforme a reconocida doctrina constitucional, según la cual debe distinguirse entre las alegaciones formuladas por las partes para fundamentar sus pretensiones y las pretensiones en sí mismas consideradas.

En otro orden de cosas, si bien es cierto que existe una abundante jurisprudencia no aplicable aquí, que aborda cuestiones relacionadas con la comprobación de valores en el ámbito de determinados impuestos que gravan desplazamientos patrimoniales, lo es también que el examen objeto de la presente reclamación se ciñe exclusivamente a la Resolución dictada por el Director General del Catastro al amparo de una regulación ex novo por la Disposición Final Tercera TRLCI, en la redacción dada por la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego; dicho precepto carece de jurisprudencia que la haya interpretado y aplicado; en consecuencia, sería material y formalmente imposible aplicar al supuesto planteado, subsumido en dicha disposición final tercera TRLCI una jurisprudencia del Tribunal Supremo plasmada en la Sentencia de 23 de mayo de 2018.

Sentado lo que antecede, procede determinar si la cuestionada Resolución adolece de los vicios o defectos señalados.

### Tercero.

Con carácter previo a abordar el examen de los defectos invocados, cabe precisar en relación con el expediente remitido por el Centro Directivo tras el requerimiento efectuado por este TEAC a petición de los interesados que, aun cuando manifieste la parte reclamante que se halla todavía incompleto en los términos expuestos en su escrito, se corresponde ahora exactamente con el conjunto íntegro de documentos que lo componen, como ha podido verificar la Sala, y que, para mayor claridad, se estructura en dos bloques (por un lado, la documentación correspondiente al trámite de audiencia previo a la Resolución y, por otro, la incorporada en exposición pública en la puesta de manifiesto previa a la interposición del recurso de reposición contra la misma, tal como ha quedado reseñado en los Antecedentes).

En realidad, en esta alegación de nulidad subyace la discrepancia de los interesados con la manifestación documental realizada por la Dirección General del Catastro, desde que se le otorgara el trámite de audiencia previo a la aprobación de la Resolución, habiendo recibido respuesta explícita entonces, conforme se acredita en el expediente; así, el Centro Directivo señala, en contestación a la solicitud de aportación de documentación no disponible en el expediente, con otorgamiento de un nuevo trámite de audiencia, lo siguiente:

Al respecto de la documentación solicitada, es de señalar que la publicación en la Sede Electrónica del Catastro de los mapas de valores viene obligada por la disposición final tercera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y la Propuesta de Resolución de elementos para el valor de referencia de inmuebles urbanos para 2022 que se alega se publica, en la misma Sede, por razones de transparencia del procedimiento, y en aras de la seguridad jurídica, a pesar de que no existe obligación legal para ello.

Ahora bien, se ha de indicar que el Anuncio de la Dirección General del Catastro por el que se hace pública la apertura del trámite de audiencia colectiva previo a la aprobación de Resolución del Director General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2022, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 13 de octubre de 2021, número 245, señalaba explícitamente la puesta a disposición del expediente en las Gerencias del Catastro, durante el plazo previsto (del 27 de octubre al 4 de noviembre al amparo del anuncio de ampliación publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 25 de octubre), .../...

No se puede aceptar en este punto la alegación de indefensión en tanto que, los interesados han podido consultar, por formar parte del expediente, los certificados de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria de aprobación de incremento del importe de los módulos básicos de construcción MBC1 y MBC2, de coordinación nacional de módulos, de conocimiento de los Informes de mercado inmobiliario urbano regionales, del informe previo a la aprobación del Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y garaje-aparcamiento de 2021 de la Dirección General del Catastro, y de verificación de la coordinación e informe previo al proyecto de resolución de elementos; así como el Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y garaje-aparcamiento de 2021 de la Dirección General del Catastro (con la única excepción de los datos de carácter reservado que contiene el mismo); los certificados de las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria de aprobación del campo de aplicación del coeficiente N; y los propios anuncios de apertura y ampliación del trámite de la propuesta de resolución de elementos para el valor de referencia de inmuebles urbanos para 2022.

La propia propuesta de resolución, en su Disposición primera, explica que los módulos de valor medio asignados a los productos inmobiliarios representativos en los mapas de valores son los correspondientes al Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y garaje-aparcamiento de 2021, elaborado por la Dirección General del Catastro, por lo que la información solicitada al respecto de los Anexos que hacen referencia a los mismos se encuentra en estos Informes y mapas que, como se señala, obran en el expediente. También, la propia propuesta de resolución explica en su Disposición cuarta que, en cumplimiento de la disposición transitoria novena del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, los valores de suelo de zona que prevé permiten la reproducción de los módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos en los ámbitos territoriales homogéneos de valoración recogidos en el Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y garaje-aparcamiento de 2021 de la Dirección General del Catastro, para cada uso, y a este efecto sirve el Anexo IV. En cuanto al resto de las peticiones de aclaraciones sobre los Anexos, se señala que la propuesta de resolución se encuentra suficientemente motivada respecto de todos los aspectos señalados en relación con los fines a los que sirve.

Los argumentos desestimatorios de la petición de nuevo trámite de audiencia con el fin de completar el expediente o justificar determinadas circunstancias descansan, en resumen, en la consideración de que este estaba completo en sus documentos esenciales, descartando la indefensión aducida, además de suficientemente motivado respecto de todos los aspectos señalados; en conexión con lo anterior, de persistir la indefensión aducida una vez aprobada la Resolución se abriría para los reclamantes una nueva posibilidad en vía administrativa, mediante la interposición de recurso de reposición, de acudir a la solicitud de que fuera completado el expediente, o aclarada eventualmente cualquier otra cuestión, si es que se hubiera producido una ausencia real de conocimiento sobre aspectos o documentos trascendentales, y, sin embargo, no hicieron uso de ella, actitud igualmente reveladora de la falta de consistencia de sus alegaciones y de la ausencia de toda indefensión por su parte.

Y, por lo que, respecta a esta vía económico-administrativa, dicho desconocimiento por omisión de documentos trascendentes, que ahora vuelven a alegar en trámite de puesta de manifiesto, aunque sustentado en este caso en la ausencia de un extenso Anexo del Informe de Mercado Inmobiliario Urbano (IAMIU 2021) y de una larga serie de documentos (en referencia a los 112 escritos de alegaciones presentados en el trámite de audiencia, y de sus correspondientes respuestas), no ha cercenado en modo alguno sus posibilidades de defensa en orden a su impugnación, pues les ha permitido esgrimir el desacierto de la Resolución recurrida, por motivos de fondo, efectuando las alegaciones que han tenido por conveniente.

Y tampoco se puede obviar que, en el soporte electrónico que contiene el expediente administrativo, se incluyen en los documentos 2, 3, 4 y 5 del bloque B, las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia a la Propuesta de Resolución y las respuestas a dichas alegaciones, respetando la confidencialidad de los datos personales de los interesados que alegaron en ese trámite, por lo que resultan superfluas las menciones a la omisión de tales documentos; por otra parte, cabe también significar que, tanto en vía administrativa como en esta vía económico-administrativa, en todo momento ha existido conocimiento, sin restricción alguna, del contenido del Informe Anual del Mercado Inmobiliario Urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento (con la única excepción de los datos de carácter reservado que contiene el mismo), y de los módulos de valor medio, que son a todos los efectos antecedentes necesarios para dictar la resolución, pues representan el enlace preciso y directo para conocer cómo se ha determinado el valor de referencia, de acuerdo con lo establecido en la disposición final tercera TRLCI ("Con periodicidad anual, la Dirección General del Catastro aprobará, mediante resolución, los elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble por aplicación de los citados módulos de valor medio y de los factores de minoración correspondientes...), a la que remite la transitoria novena TRLCI ("... la aplicación de los módulos de valor medio previstos en la disposición final tercera para la determinación del valor de referencia de cada inmueble se realizará de acuerdo con las siguientes directrices"). La parte reclamante pudo consultar, por tanto, los elementos necesarios para poder impugnar con plenas garantías y la omisión de los datos que aduce no implica vicio invalidante alguno.

Razones, por lo demás evidentes, impiden acoger por este motivo la causa de nulidad deducida cuando a mayor abundamiento, el Centro Directivo, que es el obligado a formar el expediente administrativo, acepta que hubo una modificación en el contenido del inicialmente puesto de manifiesto en este TEAC, que se corresponde ahora íntegramente con "la documentación puesta de manifiesto a los interesados en el trámite de audiencia previo a la aprobación de la Resolución de 10 de noviembre de 2021, de la Dirección General del Catastro, sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de inmuebles urbanos del ejercicio 2022 y en el trámite de puesta de manifiesto previo a la interposición del recurso de reposición contra la misma", decisión adoptada sin trascendencia alguna a los efectos de la defensa de los reclamantes en esta vía económico-administrativa y en coherencia con el procedimiento administrativo tramitado, sin perjuicio de recordar además la explícita respuesta que el Centro Directivo, de acuerdo con la naturaleza de los preceptos invocados, ofreció a esta cuestión: "Esta documentación sustituye a la enviada anteriormente a este Tribunal dado que esta contenía documentos no puestos de manifiesto a la vista de los artículos 95 de la Ley General Tributaria y 95.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el 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."; trasladando lo anterior al caso examinado resulta de todo punto inaceptable la tesis de la parte reclamante, reiterada en todos sus escritos, instando la retroacción "para que tengamos un trámite de audiencia con el contenido completo del expediente", sin apoyo alguno en los documentos incorporados al mismo, pues, en contra de lo alegado, el informe del mercado inmobiliario urbano coincide con el disponible en el trámite de audiencia colectiva y en el posterior trámite de exposición pública, de puesta de manifiesto previa a la interposición del recurso de reposición, del que, por cierto, prescindió voluntariamente.

En conclusión, como recuerda la Audiencia Nacional, en Sentencia de 30 de octubre de 2015, en referencia a las Ponencias de Valores, aunque es perfectamente trasladable al presente ámbito: "la reclamante puede encontrar respuesta motivada a las cuestiones planteadas atendiendo a las conclusiones y criterios fijados en la documentación de la ponencia de valores, sin que pueda pretender, a falta de prueba pericial alguna de contrario, desvirtuar las consideraciones expuestas en dicha ponencia, siendo carga de la prueba de la actora, precisamente, desvirtuar las valoraciones de la ponencia, como hecho constitutivo de su pretensión, ... y no bastando con alegar de forma genérica la existencia de indefensión, y solicitar toda documentación referida en el expediente administrativo, olvidando que sólo debe acogerse en el expediente aquélla que se convierta en antecedente necesario para dictar la resolución administrativa."

#### Cuarto.

A mayor abundamiento, tampoco cabe alcanzar las conclusiones anulatorias que pretende la parte reclamante en la medida en que ha tenido plenas oportunidades de alegación y defensa, toda vez que no ha habido infracción alguna de reglas procedimentales, y aun de haberse producido algún defecto formal de tramitación, tampoco sería motivo para invocar la nulidad de la resolución, ni podría considerarse que comporte indefensión,

como recuerda abundante doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional, reiterada con insistencia en numerosas Sentencias de diversos órganos judiciales, (por todas, Sentencia de la Audiencia Nacional, de 11 de julio de 2022):

Esta Sala viene manteniendo que la infracción de normas procedimentales puede graduarse de una triple forma en cuanto que puede dar lugar a un motivo de nulidad de pleno derecho por omisión total y absoluta de trámites esenciales (art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) o, si se está ante un procedimiento sancionador, por participar de la indefensión prevista en el art. 24.1 de la Constitución en relación con los diferentes contenidos del párrafo 2 (art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre); fuera de ese supuesto la indefensión puede constituir un simple motivo de mera anulabilidad (art. 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), o bien, como última manifestación, puede dar lugar a una mera irregularidad no invalidante ya que por tratarse de una simple infracción de tipo formal y no real o material es susceptible de subsanación bien sea en vía administrativa previa o bien por los propios trámites del proceso judicial; en consecuencia, fuera de los supuestos de nulidad de pleno derecho sólo tienen alcance anulatorio aquellas infracciones del procedimiento que hayan dejado al interesado en una situación de indefensión real o material por dictarse una resolución contraria a sus intereses sin haber podido alegar o no haber podido probar.

No está de más recordar que la indefensión relevante a estos efectos es una indefensión no meramente formal, sino material, es decir la que haya limitado o privado al recurrente de su derecho de defensa. En efecto, para que la indefensión tenga la eficacia invalidante que se pretende, es preciso que no se trate de meras irregularidades procedimentales, sino de defectos que causen una situación de indefensión de carácter material, no meramente formal, esto es, que la misma haya originado al recurrente un menoscabo real de su derecho de defensa causándole un perjuicio real y efectivo (SSTC 155/1988, de 22 de julio, FJ 4); 212/1994, de 13 de julio, FJ 4; 137/1996, de 16 de septiembre, FJ 2; 89/1997, de 5 de mayo, FJ 3; 78/1999, de 26 de abril, FJ 2, entre otras).

En la misma línea, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, recuerda que en la esfera administrativa, la teoría jurídica de la nulidad de los actos administrativos ha de ser aplicada con moderación, resultando contraproducente decretar una nulidad del acto que conllevaría una nulidad de actuaciones con la consiguiente reproducción de las mismas, para desembocar en idéntico resultado, lo que desaconseja la adopción de tan drástica medida, así como la filosofía de que el Derecho no es un fin en sí mismo, ni los trámites pueden convertirse en ritos sacramentales disociados, tanto en su realización como en su omisión, de los efectos que produzcan, toda vez que el culto a la forma ha de ser rendido en cuanto sirve de protección y amparo frente al ejercicio precipitado o desmedido de la potestad administrativa, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de febrero de 2016 en casación nº 2.422/2015:

« [...] Dicho lo anterior, insta la recurrente la nulidad de las resoluciones combatidas por defectos de procedimiento lo que no puede ser acogido pues al margen de que los defectos procedimentales denunciados por la parte recurrente no sean tales, de haber existido en ningún caso habrían producido indefensión a la recurrente que ha tenido trámites posteriores suficientes para alegar lo conveniente a su derecho, debiendo tener presente tanto lo establecido en el art. 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre y el criterio mantenido por el Tribunal Supremo en Sentencia de 20 julio 1992, al afirmar que: «La teoría de la nulidad de los actos administrativos ha de aplicarse con parsimonia, siendo necesario ponderar siempre el efecto que produjo la causa determinante de la invalidez y las consecuencias distintas que se hubieran seguido del correcto procedimiento rector de las actuaciones que se declararon nulas y, por supuesto, de la retroacción de éstas para que se subsanen las irregularidades detectadas ... En el caso de autos, tratándose, como la Sala sentenciadora razonó, no de que se hubiera prescindido totalmente del procedimiento establecido al efecto, sino tan sólo del trámite de audiencia del interesado, exclusivamente se incidiría en la de simple anulabilidad del art. 48.2, y ello sólo en el supuesto de que de la omisión se siguiera indefensión para el administrado, condición ésta que comporta la necesidad de comprobar si la indefensión se produjo; pero siempre, en función de un elemental principio de economía procesal implícitamente, al menos, potenciado por el art. 24 CE, prohibitivo de que en el proceso judicial se produzcan dilaciones indebidas, adverando si, retrotrayendo el procedimiento al momento en que el defecto se produjo a fin de reproducir adecuadamente el trámite omitido o irregularmente efectuado, el resultado de ello no sería distinto del que se produjo cuando en la causa de anulabilidad del acto la Administración creadora de éste había incurrido».

Por otra parte, tampoco resulta de aplicación al caso la doctrina de la confianza legítima, invocada en las alegaciones, tan estrechamente vinculada al principio de buena fe en las relaciones entre la Administración y los interesados, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de julio de 2012, lo que comporta que la Administración con actos indudables induzca al administrado a creer que la actuación que él desarrolla es lícita y adecuada en Derecho; y, en el presente caso, no nos encontramos ante un supuesto de actuación de la reclamante con base en la confianza legítima generada por la Dirección General del Catastro, no constando que esta haya sugerido, provocado o inducido conducta alguna en aquella, moviendo su voluntad, respecto de actos administrativos previamente dictados.

**Quinto.**

Resuelto lo anterior, hay que señalar que aunque la Ley 11/2021 de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, reformó la regulación de la base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, sustituyendo el concepto de valor real por valor, concepto este último que se equipara al valor de mercado y que, además, en aras de la seguridad jurídica, en el caso de bienes inmuebles, estableció que la base imponible es el valor de referencia previsto en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRHL), este no era en realidad un concepto novedoso, en la medida en que se contemplaba, desde 2018, como una característica económica integrada en la descripción catastral de los inmuebles (ex artículo 3 TRLRHL, modificado por la disposición final 20.1 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018,) y su regulación se contenía ya en la disposición final tercera TRLRHL, añadida por el apartado cuatro de la disposición final vigésima de la citada Ley 6/2018, de 3 de julio, con vigencia a partir del 5 de julio de 2018, quedando redactada así:

Cuatro. Se introduce una nueva disposición final tercera en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, con la siguiente redacción:

«Disposición final tercera. *Valor de referencia de mercado.*

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

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.»

El citado precepto legal, tras la reforma operada por la Ley 11/2021, establece ahora:

Disposición final tercera. *Valor de referencia.*

La Dirección General del Catastro determinará de forma objetiva y con el límite del valor de mercado, a partir de los datos obrantes en el Catastro, el valor de referencia, resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas.

A este efecto, incluirá las conclusiones del análisis de los citados precios en un informe anual del mercado inmobiliario, y en un mapa de valores que contendrá la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos de valoración, a los que asignará módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos. El citado mapa se publicará en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro.

Con el fin de que el valor de referencia de los inmuebles no supere el valor de mercado se fijará, mediante orden de la Ministra de Hacienda, un factor de minoración al mercado para los bienes de una misma clase.

Con periodicidad anual, la Dirección General del Catastro aprobará, mediante resolución, los elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble por aplicación de los citados módulos de valor medio y de los factores de minoración correspondientes, en la forma en la que reglamentariamente se determine.

Esta resolución se publicará por edicto en la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro antes del 30 de octubre del año anterior a aquel en que deba surtir efecto, previo trámite de audiencia colectiva. A este efecto, se publicará un edicto en el «Boletín Oficial del Estado» en el que se anunciará la apertura del mencionado trámite por un periodo de diez días, durante el cual los interesados podrán presentar las alegaciones y pruebas que estimen convenientes.

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

En los 20 primeros días del mes de diciembre, la Dirección General del Catastro publicará en el "Boletín Oficial del Estado" anuncio informativo para general conocimiento de los valores de referencia de cada inmueble, que, al no tener condición de datos de carácter personal, podrán ser consultados de forma permanente a través de la Sede Electrónica del Catastro.

## Sexto.

Cabe también recordar que el artículo decimocuarto de la Ley 11/2021 de 9 de julio, bajo la rúbrica "Modificación del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo", modificó la disposición transitoria novena TRLCI en los siguientes términos:

Siete. Se modifica la disposición transitoria novena, que queda redactada de la siguiente forma:

«Disposición transitoria novena. *Régimen transitorio para la determinación del valor de referencia de cada inmueble.*

En tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario, la aplicación de los módulos de valor medio previstos en la disposición final tercera para la determinación del valor de referencia de cada inmueble se realizará de acuerdo con las siguientes directrices:

a) Para los bienes inmuebles urbanos, los criterios y reglas de cálculo se ajustarán a lo previsto en las normas técnicas de valoración y cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

Serán de aplicación los módulos básicos de suelo y construcción de cada municipio, que se aprueben de acuerdo con las directrices dictadas para la coordinación de valores.

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

La resolución a aprobar por la Dirección General del Catastro definirá su ámbito de aplicación y concretará criterios y reglas de cálculo, módulos básicos de suelo y construcción, valores de suelo de zona y costes de construcción, así como, en su caso, campos de aplicación de coeficientes correctores.

b) Para los inmuebles rústicos sin construcciones, la resolución a aprobar por la Dirección General del Catastro definirá su ámbito de aplicación, y concretará criterios y reglas de cálculo, así como, en su caso, importes y campos de aplicación de coeficientes correctores de localización, agronómicos y socioeconómicos.

El informe anual del mercado inmobiliario al que hace referencia la disposición final tercera determinará los coeficientes correctores aplicables, así como sus importes.»

La lectura de ambos preceptos revela que el legislador encomendó a la Dirección General del Catastro la determinación del valor de referencia de los bienes inmuebles estableciendo un régimen transitorio para la aplicación de los criterios y reglas de cálculo que, en el caso de los inmuebles urbanos se ajustará, en tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario, a las normas reguladoras del Catastro contenidas en el Real Decreto 1020/1993; se trata de disposiciones de indiscutible rango legal, mediante las cuales se efectúa una remisión explícita del legislador a la Dirección General del Catastro para que apruebe, con periodicidad anual, una resolución que recoja los elementos precisos para llevar a cabo su determinación, por aplicación de módulos de valor medio y de los factores de minoración correspondientes, ajustándose a los criterios y directrices dictadas para la coordinación de valores.

## Séptimo.

Razones de orden lógico imponen examinar en primer lugar si la resolución impugnada innova el ordenamiento jurídico, tal como se alega, excediendo así de su condición de acto administrativo para invadir el terreno reservado a las disposiciones de carácter general; se trata por tanto de decidir si, en este caso, dicha resolución excede o no del ámbito propio de los actos administrativos, para lo cual conviene recordar que, más específicamente se le reprocha que "son muchos los momentos en los que la resolución innova el ordenamiento jurídico", aunque se destaca, por una parte, que la fórmula matemática empleada en la disposición tercera de la resolución no se corresponde con la contenida en la norma 16 del Real Decreto 1020/1993, además de incluir de forma obligada para todos los supuestos el coeficiente de Gastos y Beneficios (GB) "cuando, recientemente, el Tribunal Supremo ha dicho que ese coeficiente no es aplicable en todos los casos, por ejemplo, en aquellos en los que el inmueble cuyo valor catastral se discute, no fue construido para su comercialización en el mercado inmobiliario (STS 277/2021 de 25 de febrero de 2021)"; y, por otra, que la disposición segunda, no está haciendo una aplicación de una normativa reglamentaria preexistente (Real Decreto 1020/1993), sino que está regulando, con la abstracción y generalidad propias de toda norma jurídica, una pluralidad de situaciones jurídicas y haciéndolo con vocación de permanencia, al delimitar "los supuestos en los que tal valor de referencia podrá no llegar a existir." Además, considera la reclamante que la propia estructura formal de la resolución constituye un elemento indicativo de que nos encontramos ante una disposición de carácter general.

Pues bien, en este aspecto, no cabe admitir ninguna de las objeciones planteadas, ya que, en primer lugar, si en algún momento la Resolución se apartase de las previsiones contenidas en el Real Decreto 1020/1993, que es lo que subyace en el primer motivo de impugnación, ello solo sería expresión de una eventual infracción del ordenamiento jurídico; pero es que resulta que la fórmula matemática utilizada es la misma, si se tiene en cuenta que en la metodología catastral el coeficiente de gastos y beneficios de la promoción (GB), queda representado por el producto del factor de localización FL por 1,40, que aparece en la norma 16 del Real Decreto 1020/1993, en tanto dicho producto es el que incorpora los factores que cuantifican los gastos y beneficios promocionales para facilitar la aproximación al mercado; además, la expresión matemática contenida en la norma 16, según la norma 9.2 del mencionado Real Decreto, es la que permite deducir el valor del suelo en cada polígono o, en su caso, calle, tramo de calle, zona o paraje, a partir del método residual; así, determina dicha norma 9.2 que "El valor de repercusión básico del suelo en cada polígono o, en su caso, calle, tramo de calle, zona o paraje, se obtendrá mediante el método residual. Para ello se deducirá del valor del producto inmobiliario el importe de la construcción existente, los costes de la producción y los beneficios de la promoción, de acuerdo con lo señalado en el capítulo III", lo que lleva a concluir que el producto FL x 1,40, incorpora de forma global los costes de la producción y los beneficios de la promoción, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1020/1993, sin que el hecho de que en la Resolución se haya individualizado ese producto en un coeficiente denominado GB, como viene siendo práctica habitual en las Ponencias de Valores Catastrales, suponga innovar el ordenamiento jurídico ni aplicar criterios nuevos, siempre que en su cuantificación se mantenga fijo el índice 1,40 y se respeten los límites reglamentarios que, para el factor de localización FL recoge la mencionada norma 16 (entre 0,7143 y 1,2857, según redacción dada por la Disposición adicional primera del Real Decreto 1464/2007, de 2 de noviembre).

Es decir, solo sería exigible a dicho coeficiente GB que estuviese comprendido a todos los efectos en un rango entre 1,00 y 1,80, siendo el primero de ellos el resultado de  $0,7143 \times 1,40 (= 1,00)$  y el segundo, el resultado de  $1,2857 \times 1,40 (= 1,80)$ ; y, como puede verificarse, dicha premisa se ha cumplido en cada una de las zonas de valor del Anexo III de la Resolución impugnada, donde se fija la cuantía del coeficiente GB en un rango comprendido entre 1,00 y 1,45, quedando por tanto amparada la elección por lo dispuesto en el Real Decreto 1020/1993, como ya adelantó el Centro Directivo en respuesta a las alegaciones de los interesados en el trámite de audiencia previo, y de la que se extraen idénticas consecuencias a este respecto:

En particular, la formulación que recoge la propuesta alegada es plenamente conforme con la Norma 16, por cuanto el componente GB que incluye recoge y cumple con las previsiones de la Norma en cuanto al factor de localización a aplicar al importe 1,4, como se puede observar en los importes de esta componente, observables en el Anexo correspondiente de la propuesta de resolución.

A mayor abundamiento, cabe decir que las resoluciones judiciales, incluida la del Tribunal Supremo invocada en las alegaciones (STS 277/2021 de 25 de febrero de 2021), reconocen la aplicabilidad de este coeficiente GB presente en las valoraciones catastrales y vinculado a la norma 16 del Real Decreto 1020/1993, entendido en los mismos términos que han quedado expuestos ("El coeficiente de gastos y beneficios de la promoción inmobiliaria (GB) se corresponde con el producto del coeficiente 1,40 por el factor de localización FL que afectan a la suma del valor del suelo y de la construcción para obtener el valor del producto inmobiliario", SAN de 10/01/2019).

## Octavo.

En otro orden de cosas, tampoco se puede aceptar en este punto la alegación que pretende excluir este mismo coeficiente, con fundamento en la STS 277/2021 de 25 de febrero de 2021, pues del criterio interpretativo que esta acoge, se desprende que su aplicación es general y obligada, debiendo prevalecer como criterio general que mantiene el propio Tribunal Supremo cuando afirma que "La Norma 16 del RD 1020/1993 lleva consigo la aplicación del coeficiente GB, expresado en el coeficiente 1,40, de manera que su aplicación es obligada, pues de lo contrario se quebraría la determinación del valor catastral..."; y, por otra parte, la excepción contemplada en dicha Sentencia se refiere a una situación fáctica muy concreta que entraña la expresa exclusión de venta del inmueble al propietario del mismo y como tal sería inoponible como motivo de impugnación de la Resolución, en tanto que esta tiene por objeto determinar de forma objetiva y con el límite del valor de mercado, a partir de los datos obrantes en el Catastro, el valor de referencia, resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas.

Sin perjuicio de lo anterior, en ningún caso podría prescindirse de este coeficiente para determinar el valor de repercusión del suelo obtenido por el método residual, so pena de contravenir las normas contenidas en el Real Decreto 1020/1993, circunstancia que, por su parte, vino a examinar el Centro Directivo en la respuesta a las alegaciones formuladas por los interesados en el trámite de audiencia previo, resolviendo parecidos motivos de impugnación:

"..., tal como se indica en la Disposición cuarta de la propuesta de resolución, este componente GB es utilizado en la obtención, por el método residual, de los valores de suelo de zona, a partir de los módulos de valor medio que la Ley señala que deben de servir a la valoración de referencia, por lo que, en cumplimiento de la disposición transitoria novena del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, sirven para reproducir los citados módulos y por lo tanto, deben ser aplicados en toda valoración de referencia, como señala la propuesta de resolución."

## **Noveno.**

En cuanto a la objeción que se hace a la delimitación del ámbito de aplicación (disposición segunda de la Resolución), dicha opción no supone, en contra de lo que sostiene la parte reclamante, innovar el ordenamiento jurídico, sino dar cumplimiento al mandato del legislador, contenido en la disposición transitoria novena TRLCI ("La resolución a aprobar por la Dirección General del Catastro definirá su ámbito de aplicación") que la Resolución impugnada necesariamente estaba obligada a respetar, como acto aplicativo del ordenamiento.

Y por lo que se refiere a la estructura formal de la resolución en doce "disposiciones" que califica de normativas, ni modifica su naturaleza jurídica de acto administrativo ni confiere rango alguno a la resolución impugnada, como se pretende; tampoco crea ex novo ningún sistema de valoración distinto al catastral, sino que se limita a instrumentar la ejecución de una norma reglamentaria (Real Decreto 1020/1993 sobre normativa técnica catastral aplicable a los bienes inmuebles urbanos), exteriorizando, de forma sistemática, con arreglo al marco general legal al que ha de ajustarse, los elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2022.

Por otra parte, como señala la Audiencia Nacional, en Sentencia de 15 de diciembre de 2013, citando la jurisprudencia relativa a la distinción entre actos administrativos y disposiciones generales, se diferencia el acto administrativo de la disposición general en su cumplimiento (criterio de consunción), ya que el acto administrativo carece de finalidad normativa y se consume con su cumplimiento, mientras que la disposición general no se consume con cumplirse una vez, sino que sigue vigente y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos (STS de 19 de enero de 1987); junto a este criterio, es preciso acudir también al criterio ordinal, como rasgo diferenciador, según el cual el acto administrativo, tenga contenido particular o general -referido a una pluralidad indeterminada de sujetos- es un acto ordenado, y la disposición general, al estar imbuida de un carácter ordinal, se integra en el ordenamiento jurídico por tiempo y vigencia indefinidos, "erigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, y cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción, por encima de destinatarios individualizados y en una perspectiva temporal indefinida, como base de una pluralidad indeterminada de cumplimientos futuros" (STS de 7 de junio de 2001); por tanto, mientras que el acto se agota, consume o extingue por su cumplimiento o ejecución, pues persigue una finalidad particularizada, la disposición general es aplicable de manera indefinida a todos los supuestos de hecho que se produzcan en el futuro.

En el presente caso, es evidente que la resolución reúne los requisitos propios de los actos administrativos, ya que no se sitúa en un plano de abstracción, sino que concreta los elementos precisos para llevar a cabo la fijación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos, además de agotar su eficacia una vez fijados dichos elementos para el año 2022; no tiene, pues, vocación de permanencia ni innova el ordenamiento jurídico (a la vista de cuanto ha quedado razonado); se trata, en definitiva, de una resolución dirigida a regular un procedimiento administrativo -de fijación de los valores de referencia de los bienes inmuebles urbanos del ejercicio 2022-, que será aplicable en dicho ejercicio, y que se agotará concluido el mismo, sin permanecer en el ordenamiento jurídico, ya que para los valores de referencia que se fijen en los sucesivos ejercicios será necesario el dictado de nuevas resoluciones que permitan la apertura de nuevos procedimientos.

## **Décimo.**

En sentido análogo, la actual jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha venido refiriendo a la naturaleza no reglamentaria que tienen los actos de aprobación de las Ponencias de Valores, insertados en un procedimiento de determinación del valor catastral, que tienen carácter general por su contenido y destinatarios, pero ello no les hace perder su condición de ser consecuencia de la aplicación del ordenamiento jurídico, por lo que no forman parte del mismo y no pueden equipararse a las disposiciones generales; la Sentencia de 25 de abril de 2016 recuerda no obstante que la jurisprudencia de épocas anteriores "les atribuía una naturaleza especial, calificada de <cuasi reglamentaria>"; se trata, en definitiva, de actos administrativos documentados con el detalle exigido normativamente, que son objeto de exposición pública e impugnables en la vía económico-administrativa y para cuya elaboración se precisa, además, del apoyo de un informe que contenga un análisis y conclusiones del mercado, como trabajo técnico y previo necesario.

La exclusión del carácter de disposiciones generales de las Ponencias de Valores ha sido confirmada por numerosas Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, las de 24 de febrero de 2003 y 21 de noviembre de 2006,

declarándose en esta última "que se ha dicho reiteradamente por esta Sala (por todas, Sentencias de 13 de junio de 1997, 7 de marzo y 4 de abril de 1998 (que) las ponencias de valores no tienen el carácter de disposiciones generales".

En similares términos la Sentencia de 10 de febrero de 2011:

... ha de ponerse de relieve que la jurisprudencia de esta Sala viene declarando de forma reiterada que las Ponencias de Valores son actos administrativos y no disposiciones generales, debiendo señalarse al respecto que si tuvieran éste último carácter no serían impugnables ante los Tribunales Económico-Administrativos del Estado, tal como indica el artículo 70.3 de la Ley de Haciendas Locales, pues es sabido que los artículos 15 del Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre y 37 y 38 del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, aprobado por Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, se refieren sólo a "actos impugnables", pero no atribuyen competencia a los Tribunales Económico-Administrativos para conocer de impugnación de disposiciones generales.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo incide en que estamos ante un acto administrativo de carácter general, dirigido a una pluralidad indeterminada de personas, encuadrable en la categoría que la doctrina y la jurisprudencia designan con la denominación de "actos plúrimos", y tales actos, aunque participen de determinadas características normativas propias de las disposiciones generales, no pasan de ser actos administrativos de aplicación concreta y singular de normas legales y reglamentarias preestablecidas y que, por carecer de vocación de permanencia, no se integran en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, también desde esta perspectiva, ha de concluirse que la Resolución impugnada, al igual que las ponencias de valores catastrales, con las que comparte evidentes notas de identidad, por tratarse de actos plúrimos, dictados al amparo de las competencias que tiene atribuidas la Dirección General del Catastro, y dentro del marco general recogido en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, es a todos los efectos un acto administrativo que no innova el ordenamiento jurídico -que necesariamente ha de respetar-, conclusión que, como recuerda también la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en relación con las ponencias, no se vería enervada en este caso, por la circunstancia de que cada valor de referencia pueda ser aplicado en una pluralidad de ocasiones durante la vigencia de la Resolución, pues ello no la convierte en una norma general y abstracta, ni tampoco por el hecho de que este acto de fijación de los valores de referencia sea presupuesto de otros actos ulteriores, pues ello no consiente su equiparación con una norma jurídica, lo que conduce a rechazar las alegaciones en tal sentido deducidas.

#### **Décimo primero.**

Se alega también como cuestión de forma, que la resolución recurrida, publicada después del 30 de octubre (en concreto el 11 de noviembre de 2021), no cumple con la exigencia establecida en la disposición final 3ª TRLCI para servir de base para la determinación del valor de referencia del año 2022, incurriendo en causa de nulidad.

Frente a este motivo de nulidad, cabe precisar que el hecho de que la resolución se publicara con posterioridad al 30 de octubre "del año anterior a aquel en que deba surtir efecto", rebasando el plazo legalmente previsto, se debió a la ampliación del trámite de audiencia, a solicitud de uno de los interesados, dada la complejidad de la documentación expuesta, lo que fue debidamente justificado y objeto de publicación en el BOE del 25 de octubre, como puede verificarse en el expediente administrativo; y no habiendo norma expresa en contrario, el plazo era susceptible de ampliación, posibilitando la formulación de alegaciones hasta el 4 de noviembre de 2021, sin que tal circunstancia, coherente con su condición de garantía o derecho procedimental de los ciudadanos, en aras del mayor acierto de las decisiones de la Administración Catastral en este caso, haya perjudicado a los interesados ni afecte a la validez de la Resolución, sino meramente al comienzo de los plazos para impugnarla; y, por otra parte, en relación con las actuaciones administrativas realizadas fuera del plazo establecido para ellas, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone (artículo 48, párrafo 3) que "sólo implicarán la nulidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo", condicionante que no se produce en este caso de incumplimiento de un plazo que no tiene el carácter preclusivo que se pretende, por lo que no pasa de ser una mera irregularidad no invalidante que dista mucho de la nulidad pretendida.

#### **Décimo segundo.**

Por lo que respecta al Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021 (IAMIU 2021), como parte de los trabajos previos necesarios para la elaboración de la Resolución, son varias las críticas que se hacen, centradas en que carece de la necesaria regulación jurídica, salvo una referencia en la actual disposición transitoria novena TRLCI y las contenidas en el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el TRLCI, e incluso de una válida aprobación formal como tal informe; y que no es más que la

suma de los informes elaborados por los ponentes de las Juntas Técnicas Territoriales del Catastro, a partir de Circulares emitidas por la Dirección General del Catastro.

Sin embargo, conviene precisar que, como elemento que tiene carácter preparatorio de la resolución impugnada, constituye un acto previo a la misma, que es la que resulta en todo caso impugnable y se distingue de esta en que tiene por objeto la elaboración de unas conclusiones que reflejen la situación del mercado inmobiliario, sin que exista norma alguna que imponga su estructura o sistematización; a este respecto, la competencia atribuida por el legislador a la Dirección General del Catastro para elaborar el informe de mercado, se refleja, como reconoce la parte reclamante, tanto en el TRLCI, como en las disposiciones de desarrollo, y, dado que no constituye la resolución final, sino un elemento previo a su elaboración, la mencionada Dirección General, respetando los márgenes que a las Circulares o instrucciones internas atribuye el artículo 6 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), dictó en este caso la Circular 04.01/2021, de 9 de septiembre, sobre el valor de referencia de los bienes inmuebles, que recoge las pautas y ordena los trabajos técnicos con fines de coordinación de actuaciones, y en concreto, dedica su Instrucción cuarta al "proceso de elaboración, contenido y publicación de los informes anuales del mercado inmobiliario y de los mapas de valores que recogen las conclusiones del análisis de los precios de compraventas". Dicha Circular ha sido publicada en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y dictada en el ejercicio de las competencias de la Dirección General del Catastro con los efectos previstos en el artículo 6 LRJSP, conforme se indica en el documento B.3 del expediente administrativo que resume los informes a las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia colectiva.

Pues bien, como se expresa en ella:

"El análisis debe realizarse de forma continua, con criterios homogéneos para todas las Gerencias y con carácter integral -esto es, considerando la totalidad de las compraventas efectivamente realizadas- de manera que, gracias al potencial informativo y descriptivo de las bases de datos catastrales, las conclusiones se alcancen con plenas garantías de objetividad y transparencia en los resultados.

...

Precisamente, la disposición final tercera del TRLCI concreta que las conclusiones del análisis se incluirán en informes anuales del mercado inmobiliario y en mapas de valores, productos ambos que, con vocación de publicidad, deben servir a su motivación. En este sentido, la experiencia de las Gerencias Regionales del Catastro en la elaboración de informes anuales del mercado inmobiliario de su ámbito, y las garantías a las que estos se vienen sometiendo en las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria y en la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria avalan el uso de estos informes regionales como recopilación de conclusiones del análisis realizado y como base de los mapas de valores precisos para la determinación de los valores de referencia.

...

Todo ello aconseja concretar el proceso de elaboración, la forma y contenido de estos informes regionales, de los informes anuales del mercado inmobiliario y de los mapas de valores garantizando la participación activa de las tres esferas de la Administración en el proceso."

Considerando, por lo demás, que en la elaboración del informe han participado en una primera fase los ponentes de las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria, en el ámbito de las Gerencias Regionales del Catastro, conforme a lo dispuesto en el artículo 12.e) del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el TRLCI, y en una segunda fase, la Subdirección General de Valoración e Inspección de la Dirección General del Catastro, refundiendo los anteriores informes regionales en el informe anual del mercado Inmobiliario urbano, nada puede objetarse al procedimiento seguido, de acuerdo con las directrices contenidas en la mencionada Circular del centro directivo, si se atiende además, al criterio expresado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2007, en referencia al artículo 21.1 de la Ley 30/1992, precepto que ahora se reproduce en el artículo 6 LRJSP:

"(...) enseguida se advierte que el mismo sirve a un propósito claro como es el de indicar, dirigir, es el término que utiliza el artículo, término que en su quinta acepción el Real Diccionario de la Lengua define como gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión, en este caso un órgano administrativo las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes.

Esa idea encaja perfectamente en los órganos administrativos a la hora de procurar conseguir un funcionamiento coordinado y coherente de sus distintas dependencias, tanto centrales como periféricas, cuando concurra ese tipo de organización, para obtener un grado suficiente de eficacia y eficiencia de los servicios públicos en cualquiera de los aspectos en los que la actividad de la Administración se desenvuelva.

Cabe también recordar el tenor literal de dicho precepto (artículo 6 LRJSP), conforme al cual las instrucciones u órdenes de servicio (Circulares) proyectan sus efectos en el ámbito interno de la Administración y se dirigen a los órganos jerárquicamente dependientes del superior; por otra parte, su eventual incumplimiento no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos:

**Artículo 6. Instrucciones y órdenes de servicio.**

1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

**Décimo tercero.**

Por otra parte, de la lectura del informe de mercado se desprende que su objeto es concluir el análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas en el ámbito de competencias de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de acuerdo con lo que establece la disposición final tercera TRLCI; según se acredita en el expediente, y reconoce la reclamante, ha sido sometido a conocimiento y dictamen de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria, órgano colegiado de carácter interadministrativo en materia de Catastro; esta Comisión, en su sesión de 8 de octubre de 2021 ha informado favorablemente el mismo; la Sala ha podido verificar que consta en el expediente administrativo el certificado emitido por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria, en el que se acredita este extremo (Acuerdo nº 1, de 8 de octubre de 2021), añadiéndose que dicho informe "refunde los informes de mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021, que concluye el análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas, y refunde los informes de mercado inmobiliario urbano para esos usos, del ámbito de cada una de las Gerencias Regionales, y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, elevados a la Comisión para su conocimiento, por las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria, de acuerdo a lo dispuesto por el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario".

Consultada además la documentación incorporada al expediente administrativo, en particular, figuran entre otros las actas o certificados en los que se reflejan los acuerdos adoptados por los órganos colegiados de carácter interadministrativo en materia de Catastro, todos ellos accesibles bien en fase de gestión, bien en esta instancia, considerando este Tribunal que ha quedado suficientemente documentado en aquel la actuación de estos órganos de coordinación, según lo prevenido en las normas 21 y 22 del Real Decreto 1020/1993, dando así cumplimiento, por una parte, a lo establecido en el artículo 4 TRLCI que dispone que la superior función de coordinación de valores se ejercerá de forma exclusiva por la Dirección General del Catastro, y en la disposición transitoria novena TRLCI ("Serán de aplicación los módulos básicos de suelo y construcción de cada municipio, que se aprueben de acuerdo con las directrices dictadas para la coordinación de valores").

A este respecto, como expresa el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 27 de junio de 2013 (Rec. 3438/2011), en referencia a las ponencias catastrales, la coordinación de valores se constituye en "pieza sustancial dentro del sistema legalmente previsto, como parte de los trabajos previos necesarios, conformando las fuentes primeras técnicas necesarias para dicha elaboración, y que van a garantizar un modelo común, uniforme y coherente en la complejidad que conlleva el inventario y valoración catastral de todos los bienes inmuebles del territorio, evitando la dispersión o la utilización de métodos o modelos diferentes con los riesgos que ello podría conllevar"; y, aplicando el anterior razonamiento al presente caso, en lo que respecta a la coordinación de valores, puede decirse que, como pone de relieve la Sentencia, se han cumplido las exigencias de índole procedimental que el ordenamiento jurídico imponía para preparar, con las debidas garantías, un modelo común, uniforme y coherente, en la complejidad que conlleva una tasación colectiva de bienes inmuebles, con referencia al mercado.

A partir de ello, no pueden compartirse las conclusiones de la parte reclamante, pues la Ley no exige una aprobación formal del mismo, sino que se elabore con la participación de los órganos colegiados de coordinación, siendo función del ponente correspondiente de la Junta Técnica Territorial de Coordinación Inmobiliaria "elaborar un informe anual sobre el mercado inmobiliario" (artículo 12 e) del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, que desarrolla el TRLCI); y constando en el expediente el correspondiente informe favorable de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria, tal exigencia se considera cumplida; además, el documento incorporado al expediente administrativo, bajo la denominación "Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021", figura firmado con CSV y sello de la Dirección General del Catastro, por lo que la ausencia de aprobación formal que alegan los reclamantes no puede tacharse siquiera de irregularidad formal ni menos aún convertirse en causa invalidante de la resolución; y, en relación con lo anterior, se ofrece oportuno añadir que la disposición final tercera TRLCI se limita a mencionar el órgano competente para su elaboración, que es la Dirección General del Catastro, y que cuenta para ello, como órgano integrado en la Administración Pública, con funcionarios

especializados, expertos en la materia, de los que, por esa misma condición, debe reconocerse su pericia e imparcialidad, por lo que el informe en cuestión goza de una presunción de veracidad y acierto - iuris tantum -, susceptible de ser desvirtuada mediante prueba en contrario.

#### **Décimo cuarto.**

Hechas las anteriores consideraciones, las deficiencias del informe de mercado que, a juicio de la parte reclamante, invalidan la resolución, como la insuficiencia de las muestras o el ámbito temporal de su recopilación, argumentos todos ellos que concurren en su escaso rigor, no pasan de ser meras discrepancias subjetivas entre su parecer y el de la Administración Catastral, cuya actuación se ve revestida por la imparcialidad y objetividad que debe atribuirse a sus órganos; ello, sin perjuicio de destacar que la invalidez del informe de mercado no cabría deducirla por eventual incumplimiento de la Circular del Centro Directivo (ex artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), ni tampoco por contraste con la regulación contenida en otras normas técnicas de valoración ajenas al ámbito que nos ocupa, como la Orden ECO/805/2003 que se invoca como término de comparación, y que, en ningún caso vincularía a la Administración Catastral; y desde luego, ni siquiera el Real Decreto 1020/1993 impone cual debe ser el número significativo de muestras ni el momento temporal de la recopilación de estas, si bien resulta absolutamente relevante en el presente caso que los módulos de valor medio asignados a cada producto inmobiliario representativo, queden documentados en la resolución final, como aquí ha ocurrido, en tanto que sobre ellos se configura el valor de referencia, de acuerdo con el expresado mandato legal (la determinación del valor de referencia de cada inmueble por aplicación de los citados módulos de valor medio y de los factores de minoración correspondientes).

De ahí, como señala la Circular 04.01/2021, de 9 de septiembre, de la Dirección General del Catastro, "la importancia de que las conclusiones del análisis, esto es, los módulos de valor medio, se alcancen de forma clara, precisa, directa y debidamente motivada, y queden documentados de forma sencilla y accesible para los ciudadanos"; prosigue más adelante: En efecto, se precisa la individualización de los módulos de valor medio para su aplicación en la determinación del valor de referencia, de manera que ésta se realice de acuerdo con los datos obrantes sobre los mismos en cada momento en el Catastro Inmobiliario, que -salvo prueba en contrario y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán- se presumen ciertos. Las descripciones catastrales se actualizan de forma permanente gracias a la obligatoriedad de la incorporación de los inmuebles y de las alteraciones de sus características en el Catastro en correspondencia con la realidad inmobiliaria, y esta actualización permanente debe trasladarse a los valores de referencia para que sirvan a su función de descripción económica de los inmuebles con fidelidad, mediante su mantenimiento permanente."

#### **Décimo quinto.**

En conclusión, constando que se ha tenido en cuenta el informe de mercado, documentado en el expediente administrativo remitido, no desvirtuado en su fondo, al no existir prueba alguna del desajuste de los valores medios adoptados, y, considerando, según ha quedado expuesto, que la redacción de un documento técnico de esta clase implica la elaboración de un modelo territorial de valoración encomendado a un órgano administrativo, en el marco de su ámbito competencial y cuya imparcialidad se presupone, en el que intervienen técnicos competentes y plenamente cualificados para esta tarea, resulta obligado rechazar, sin entrar en más consideraciones, la pretensión de nulidad deducida en relación con la pretendida insuficiencia del Informe del mercado inmobiliario urbano.

#### **Décimo sexto.**

Manifiesta también la parte reclamante que la resolución impugnada no se ajusta al Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración, como le obliga la Disposición Transitoria 9ª TRLCI y, al respecto señala que se han omitido determinados coeficientes de la norma 10 y de la norma 14 del citado Real Decreto, así como considera incorrectamente aplicadas las normas 5 y 11 en lo que respecta a las categorías ampliadas "A, B y C" que incrementan la categoría "1"; y, por otro lado, efectúa una mención a la omisión del uso 3º ("fabril y de espectáculos") en la determinación del coeficiente de antigüedad "H", por entender que los inmuebles que tengan asociado este uso fabril o espectáculos no podrán disfrutar del coeficiente de antigüedad en el valor de referencia, como sí lo hacen los restantes usos; destaca también el agravio comparativo injustificado que, a su juicio, se produce en el caso de los locales interiores (norma 14), a los que no se aplicaría el coeficiente "K"; además, considera una extralimitación la inclusión de "estados de vida", no contemplados en el Real Decreto mencionado y la fórmula propuesta para el cálculo del valor de referencia, alejada, a su juicio, del método matemático para calcular el valor catastral, cuestión esta última en la que no es preciso insistir ya que ha sido analizada en el Fundamento de Derecho Séptimo de la presente resolución.

Además de las anteriores objeciones, destaca la ausencia de otros parámetros de valoración capaces de lograr el resultado pretendido, no contemplándose en la resolución factores que, a su juicio, inciden en el valor de

los inmuebles (como, entre otros, la inexistencia de ascensor según la altura de la planta en el inmueble, o la influencia de la orientación, o también la calificación de los inmuebles sobre los que pesan deberes especiales de conservación por tener reconocido un interés histórico o artístico y un valor patrimonial).

#### **Décimo séptimo.**

En cuanto a la pretendida omisión de coeficientes correctores de las normas 10 y 14, cabe significar que el Real Decreto 1020/93, de 25 de junio, que resulta de aplicación al caso controvertido, establece los distintos coeficientes correctores susceptibles de ser aplicados en la valoración catastral, con la previsión de que su campo de aplicación deberá ser definido en las ponencias de valores; y, en este caso, la disposición transitoria novena TRLCI establece que "La resolución a aprobar por la Dirección General del Catastro definirá su ámbito de aplicación y concretará criterios y reglas de cálculo, módulos básicos de suelo y construcción, valores de suelo de zona y costes de construcción, así como, en su caso, campos de aplicación de coeficientes correctores", por lo que, al margen de no oponerse la Resolución impugnada a las previsiones fijadas reglamentariamente en los términos expuestos, se ajusta estrictamente al mandato legal, al concretar, en su caso, campos de aplicación de coeficientes correctores y, con ello, la efectiva aplicación de los mismos; en el caso de los coeficientes correctores de suelo (Norma 10 del Real Decreto 1020/1993), se explica en la disposición sexta que, "tal como se concluye del análisis particular realizado en el marco de elaboración del Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021, los módulos de valor medio recogen la mayoría de los condicionantes -tanto intrínsecos como extrínsecos- de los precios de las compraventas inmobiliarias, para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles", por lo que únicamente serán de aplicación los coeficientes D) Fondo excesivo y E) Superficie distinta a la mínima, en los términos allí señalados; y, en cuanto a los coeficientes correctores conjuntos del valor del suelo y de la construcción (Norma 14 del mismo Real Decreto), en la disposición novena se indica que "Por coherencia con lo concluido en el análisis particular realizado en el marco de elaboración del Informe del mercado inmobiliario urbano de uso residencial y de garaje-aparcamiento de 2021, los únicos coeficientes que serán de aplicación son los siguientes:" Coeficiente J) Depreciación funcional o inadecuación, Coeficiente K) Viviendas interiores y Coeficiente N) Depreciación económica, este último en municipios de baja o muy baja dinámica inmobiliaria; de igual manera, en la mencionada disposición se establecen los campos de aplicación de estos coeficientes correctores, con la precisión de que el del coeficiente N) "ha sido aprobado expresamente por las Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria correspondientes según el ámbito territorial de su competencia"; además, la mencionada disposición señala que "En cumplimiento de la disposición transitoria novena del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, y de acuerdo con la Disposición transitoria única del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, cuando se trate de inmuebles incluidos en el ámbito de aplicación de la presente resolución arrendados con anterioridad al 9 de mayo de 1985, mientras el contrato subsista, se podrá aplicar un coeficiente reductor del 0,70 sobre el valor conjunto de suelo y construcción, a instancia de parte."

Se podrá disentir, en su caso, de los coeficientes correctores adoptados en la Resolución, pero ello no supone una infracción del ordenamiento jurídico, por lo que resulta desproporcionado derivar de esa discrepancia, causa de nulidad, en cuanto tal impugnación solo podría prosperar en el supuesto de arbitrariedad en el proceder de la Administración Catastral, sin que este Tribunal Central pueda sustituir el margen de apreciación en orden a la aplicación efectiva o no de un determinado coeficiente, por cuanto lo impide el principio de discrecionalidad técnica, que, de acuerdo con la doctrina constitucional, se justifica en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación de los órganos de la Administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados requeridos por la naturaleza de la actividad por ellos desplegada; presunción iuris tantum, por otra parte, que siempre cabe desvirtuar si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano administrativo, debidamente acreditado por la parte que lo alega; en consecuencia, frente a la particular opinión de la parte reclamante, debe prevalecer el criterio adoptado en la Resolución impugnada.

Y por lo que se refiere a la omisión del uso 3º en la determinación del coeficiente de antigüedad "H", baste señalar que dicho uso, referido, según la norma 13 del Real Decreto 1020/1993, a "Fábricas y espectáculos (incluso deportivos)", es ajeno al ámbito de la Resolución impugnada, que atiende únicamente a los inmuebles urbanos con construcción principal de uso residencial y de almacén-estacionamiento, por lo que, sin entrar en más consideraciones, resulta irrelevante a los efectos de determinar el valor de referencia el hecho de que se haya prescindido de un uso inexistente, por tanto sin aplicación práctica en este caso.

Por su parte, de la lectura del informe de mercado (pág. 7) se desprende la escasa trascendencia que tiene en el comportamiento del valor de mercado la calificación de las viviendas en fincas sobre las que pesan deberes especiales de conservación por tener reconocido un interés histórico-artístico, lo que justifica la ausencia de coeficientes específicos de valoración para estos supuestos:

Como análisis particular, se ha realizado un estudio comparativo de la desviación de los precios de compraventa respecto de la media de los mismos, en los 21.435 casos en que los inmuebles objeto de compraventa están identificados en la base de datos catastral como viviendas colectivas en fincas con cargas singulares, por formar parte de conjuntos oficialmente declarados histórico-artísticos o estar incluidas en catálogos o planes especiales de protección, con un grado de protección integral, estructural o ambiental, ubicados en ámbitos con producto inmobiliario representativo de vivienda colectiva. De la misma manera se concluye el análisis de los precios de los 1.630 inmuebles del ámbito de estudio afectados por irregularidades geométricas en la forma de la parcela en la que se ubican, y de los 13.645 inmuebles en cuyas parcelas, la longitud de fachada es inferior a la mínima establecida por el planeamiento.

En estos casos, el promedio unitario de las diferencias observadas, expresado en porcentaje sobre los módulos de valor medio, permite concluir que el efecto de la existencia de las referidas cargas singulares en el precio de los inmuebles, no implica desviaciones significativas respecto del comportamiento medio del mercado en cada ámbito.

## **Décimo octavo.**

Aclarado lo anterior, cabe significar, por otra parte, que todos los aspectos aquí cuestionados en relación con el pretendido desajuste al Real Decreto 1020/1993, se suscitaron en el trámite de audiencia previa, figurando en las actuaciones documentadas en el expediente, así como la respuesta del Centro Directivo, reflejada en el informe a las alegaciones presentadas, por lo que la Sala se remite al informe antedicho, ratificando lo señalado en el mismo, donde se abordan las mismas cuestiones aquí planteadas:

La individualización de los criterios aplicables para la valoración de referencia, en el marco del citado Real Decreto, es obligada técnica y jurídicamente, y ello no implica un exceso o vulneración del mismo. En particular, el Real Decreto no concreta valores de suelo aplicables, ni campos de aplicación concretos de los coeficientes correctores, ni valores de construcción a considerar, sino criterios reguladores que deben ser concretados, en el marco de las valoraciones catastrales, en las ponencias de valores, y en el marco de las valoraciones de referencia, por las resoluciones de la Dirección General del Catastro sobre elementos precisos para ello.

Los campos de aplicación de los coeficientes correctores recogidos en la propuesta de resolución en cumplimiento de la disposición transitoria novena del texto refundido de la Ley del Catastro inmobiliario son los de los coeficientes D, E, H, I, J, K y N.

La propuesta de resolución hace referencia al análisis particular sobre fincas con cargas singulares parte de conjuntos oficialmente declarados histórico-artísticos o estar incluidas en catálogos o planes especiales de protección; sobre inmuebles afectados por irregularidades geométricas en la forma de la parcela, y sobre inmuebles en cuyas parcelas, la longitud de fachada es inferior a la mínima establecida por el planeamiento, realizado en el marco del Informe del mercado inmobiliario urbano que forma parte del expediente, lo que motiva el campo de aplicación de los coeficientes correctores correspondientes de la misma, de manera que el resto de coeficientes previstos en el Real Decreto 1020/1993 bien son al alza, bien no podrían ser de aplicación por cuanto el mismo los prevé para casos que no forman parte del ámbito de aplicación de la resolución.

En lo que se refiere a las categorías 1A, 1B, y 1C, están específicamente previstas en la Norma 20 del Real Decreto 1020/1993, que señala explícitamente que la categoría 1, establecida en el cuadro de coeficientes de esta Norma, podrá ampliarse con las categorías 1.A, 1.B y 1.C, para considerar edificios cuya calidad supere la que corresponda a los de la categoría 1, y que a estas tres categorías les corresponderán unos coeficientes, que se obtendrán incrementando el de la categoría 1 en un 50, un 30 y un 15 por 100, respectivamente.

El cumplimiento de la Norma 14 también es conforme a la legalidad, pues los locales comerciales no forman parte del ámbito de aplicación de la resolución, y en cuanto al estado de vida, se hace notar que la misma Norma 13 señala expresamente que se podrán contemplar los casos de reformas que no puedan interpretarse como rehabilitación integral, a efectos de la aplicación del coeficiente de antigüedad.

Por lo tanto, la propuesta de resolución, en cuanto a su estructura se ha dictado de conformidad con lo dispuesto en la legislación.

.../...

En cuanto a la alegación de la nulidad por considerar el alegante imposible realizar una valoración inmobiliaria matemática sin apreciación de condiciones subjetivas, es de señalar que la propuesta de resolución alegada sirve a la determinación de los valores de referencia de forma objetiva, mediante una valoración administrativa reglada y segura desde el punto de vista jurídico, cuyas reglas y criterios se ajusten a la legalidad en todo momento, sin margen para apreciación de subjetividad alguna por parte de los funcionarios que tienen que trabajar en la determinación de estos valores, y concretándose en las formulaciones matemáticas que se recogen en el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio.

## **Décimo noveno.**

Por cuanto ha quedado expuesto, este Tribunal Económico-Administrativo

**ACUERDA**

DESESTIMAR la reclamación planteada.

Sitio web del Ministerio de Hacienda y Función Públicas