



EL VALOR DE REFERENCIA CATASTRAL. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SUS IMPLICACIONES PRÁCTICAS.

1. El valor de referencia.

El valor de referencia catastral fue introducido por la Ley 11/2021, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, 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. El valor de referencia tiene como objetivo establecer una base imponible objetiva para determinados tributos, especialmente el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP-AJD) y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). El objetivo declarado de esta medida es alinear la tributación con el valor de mercado y combatir la infradeclaración de precios.

Este valor, conforme la Disposición final tercera del Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, se define como el valor determinado por la Dirección General del Catastro, resultante del análisis de los precios de todas las compraventas de inmuebles que se realizan ante fedatario público. A diferencia del valor catastral tradicional, que se actualiza periódicamente y sirve de base para impuestos como el IBI, el valor de referencia se determina anualmente para cada inmueble. Su cálculo se basa en un procedimiento masivo y estadístico, que analiza los precios de las transacciones en zonas geográficas homogéneas, sin necesidad de una inspección individualizada del bien. Para evitar que este valor supere al de mercado, la normativa prevé la aplicación de un factor de minoración.

es determinado anualmente por la Dirección General del Catastro a partir de un análisis estadístico de los precios de las compraventas de inmuebles comunicados por los fedatarios públicos.



Esta nueva figura se ha convertido en la base imponible principal en dos de los tributos más relevantes que gravan el tráfico inmobiliario:

- a) El **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD)**. De conformidad con el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley del ITP-AJD, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, el valor de referencia se utiliza como base imponible salvo que el valor declarado por el contribuyente sea superior. En ausencia de valor de referencia, la base imponible será la mayor entre el valor declarado, el precio o el valor de mercado.
- b) El **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)**: De forma análoga, el artículo 9 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, establece que la base imponible en las adquisiciones de inmuebles, tanto *mortis causa* como *inter vivos*, será el valor de referencia, salvo que el valor declarado por los interesados sea superior.

2. La controversia suscitada por el valor de referencia y la cuestión de inconstitucionalidad admitida por el Tribunal Constitucional.

La implantación de este sistema ha supuesto un cambio radical, invirtiendo la carga de la prueba. Si antes era la Administración quien debía demostrar que el valor declarado por el contribuyente no se correspondía con el valor real, ahora es el contribuyente, si considera que el valor de referencia perjudica a sus intereses, quien debe probar que el valor de referencia fijado por el Catastro es superior al valor de mercado a través de una solicitud de rectificación de la liquidación o recurso de reposición según corresponda. Ello, junto con la metodología establecida para determinar el valor de referencia, basada en datos agregados y no en una valoración individualizada, ha generado una notable controversia jurídica.

Más allá de lo cuestionable que es la decisión política sobre la inversión de la carga de la prueba al Administrado (por el esfuerzo y medios que ello requiere para un ciudadano



y se compara con los medios de los que dispone en comparación con la Administración), la controversia jurídica podría resumirse en los siguientes puntos:

a) La vulneración del principio de capacidad económica (artículo 31.1 de la Constitución).

El artículo 31.1 de la Constitución Española establece que "todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica". Este principio exige que los tributos graven una manifestación de riqueza real o, al menos, potencial. La principal crítica al valor de referencia es que, al basarse en una metodología estadística y masiva, sin considerar las características singulares del inmueble, puede generar un valor que no se corresponda con la realidad económica de un inmueble concreto, gravando así una riqueza ficticia o inexistente, obligando al contribuyente a tributar por un valor superior al precio de mercado real del inmueble.

Debe considerarse que un valor medio, obtenido a partir de transacciones en una zona determinada, no tiene por qué reflejar el valor específico de una propiedad que puede presentar singularidades que afecten a su precio, tales como su estado de conservación, superficie útil, calidad de los materiales, una distribución más o menos eficiente, la existencia de dependencias anejas, la existencia de cargas no inscritas, problemas estructurales o una ubicación menos favorable dentro de la misma zona. Ello puede llevar a situaciones tan absurdas como la de valorar un inmueble sin tener en cuenta su situación de ruina interior, pudiéndose gravar de la misma forma dos viviendas situadas en la misma forma, una de obra nueva o recién rehabilitada y la otra en situación de ruina interior. Por ello, bien podría concluirse que este nuevo método implica una renuncia a la individualización en la valoración de bases, que ignora sistemáticamente las características individuales de los inmuebles y que, al basarse en un valor medio, conduce necesariamente a desigualdades.

Al imponerse como base imponible un valor que puede ser superior al precio real de la transacción (o al valor real en una herencia), se estaría obligando al contribuyente a tributar por una capacidad económica que no ha manifestado.



b) El cuestionamiento del principio de legalidad tributaria y reserva de ley (artículos 31.3 y 133.1 CE).

El principio de reserva de ley en materia tributaria, consagrado en el artículo 31.3 de la Constitución, exige que los elementos esenciales del tributo, como el hecho imponible o la base imponible, sean regulados mediante una norma con rango de ley.

La duda que se plantea es si la regulación del valor de referencia cumple con esta exigencia. Si bien la ley establece que la base imponible es el valor de referencia, la determinación cuantitativa se delega por completo en un órgano administrativo, la Dirección General del Catastro, que lo calcula anualmente a través de un procedimiento y una metodología estadística que no están detallados de forma exhaustiva en la ley.

Se argumenta que esta delegación podría suponer un vaciamiento del contenido de la reserva de ley, ya que un elemento esencial del tributo —la cuantificación de la base imponible— quedaría en manos de la Administración, con un margen de actuación que podría exceder lo que la Constitución permite. La falta de una regulación legal precisa sobre los criterios, ponderaciones y algoritmos utilizados para fijar el valor de referencia podría implicar que la ley no está definiendo con la suficiente concreción la base del tributo, sino remitiéndose a una potestad administrativa que, en la práctica, determina la carga fiscal del contribuyente.

c) La quiebra del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución).

El principio de seguridad jurídica exige que las normas sean claras y predecibles, permitiendo a los ciudadanos conocer de antemano las consecuencias de sus actos. El sistema del valor de referencia, a pesar de su aparente objetividad, genera una notable incertidumbre.

El contribuyente, en el momento de realizar una operación inmobiliaria, puede consultar el valor de referencia, pero no tiene la certeza de que este se corresponda con la realidad del mercado ni de que pueda impugnarlo con éxito si lo considera incorrecto. Ello, en



primer lugar, genera una incertidumbre sobre la carga fiscal real de una operación. El ciudadano no puede prever con certeza el valor que se le aplicará, lo que choca con la necesaria previsibilidad de las normas tributarias.

Por otro lado, la presunción *iuris tantum* de que el valor de referencia se corresponde con el valor de mercado, invirtiendo la carga de la prueba, agrava esta situación. El contribuyente se ve en la difícil tesitura de tener que desvirtuar un valor fijado por la Administración con una metodología

que puede resultar opaca para el contribuyente, por la complejidad del procedimiento de cálculo y la dificultad para acceder a los datos y la metodología empleados por el Catastro, lo que puede generar una situación de indefensión por la asimetría informativa la carga probatoria desproporcionada.

Esta falta de transparencia y la dificultad para articular una defensa efectiva frente a un valor que se presume correcto generan una inseguridad jurídica que choca con las garantías que la Constitución otorga a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. El contribuyente se enfrenta a una "caja negra" cuyo resultado debe aceptar, salvo que pueda emprender un costoso y complejo proceso probatorio para demostrar su incorrección.

d) Admisión de la cuestión de constitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

La cuestión de inconstitucionalidad se plantea en relación con los apartados 2, 3 y 4 del artículo 10 y el apartado 1 del artículo 46 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, y la disposición final tercera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo

El fundamento principal de la cuestión radica en la posible vulneración del principio de capacidad económica consagrado en el artículo 31.1 de la Constitución Española. Así, el



Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el Auto en que acuerda plantear la cuestión de constitucionalidad afirma que:

“El resultado es un valor medio aplicable a los inmuebles de un determinado ámbito homogéneo de valoración, la utilización de un sistema de módulos de valores medios implica una renuncia a la individualización en la valoración de bases, que ignora sistemáticamente las características individuales de los inmuebles, y que conduce necesariamente a desigualdades pues a la hora de establecer un valor medio se parte de unos valores máximos y mínimos que resultan equidistantemente alejados del resultado final (medio) de la operación (campana de Gauss).

(...)

El empleo de un método de cálculo masivo, que se basa en una metodología críptica, inasequible para el contribuyente medio, cuyos parámetros no están contenidos en ninguna ley, que descansa en una muestra escasamente representativa de transacciones, originariamente desconsideradas a efectos fiscales en el ejercicio precedente, y que no obstante, de forma paradójica, el Catastro incorpora al cálculo del valor medio para el ejercicio subsiguiente, método que en su universalidad ignora sistemáticamente elementales rasgos singulares de los inmuebles de vital trascendencia para la determinación del valor mercado de los mismos (superficie útil, calidad de los materiales, grado real de conservación, dependencias anejas, instalaciones accesorias...), sólo puede ofrecer resultados objetivamente alejados de la realidad del valor del bien inmueble dando lugar a situaciones absurdas en las que en una misma área homogénea de valoración coincida el valor de referencia de dos inmuebles cuyas características y estados sean manifestamente dispares.

(..)

Lo anterior entraña un riesgo efectivo de sometimiento a tributación de operaciones por valores distintos y eventualmente superiores al valor real de mercado entendido como el pactado libremente por partes independientes en condiciones normales de mercado.”



Además, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía critica también el sacrificio de las garantías de las que disfrutaba el contribuyente, por la inversión de la carga de la prueba y porque se elimina cualquier mecanismo alternativo de estimación directa para contrarrestar ante la Administración tributaria el resultado de la aplicación del valor genérico de referencia, lo que, a juicio del Tribunal va en contra de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que había reforzado la posición del contribuyente, exigiendo una valoración individualizada de los inmuebles objeto de las operaciones gravadas a cargo de la Administración.

La cuestión de inconstitucionalidad ha sido admitida por el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de julio de 2025. La admisión a trámite no es una sorpresa, sino la consecuencia lógica de las profundas dudas que la figura del valor de referencia suscita respecto a su encaje en los principios fundamentales de nuestro sistema tributario.

3. El caso paradigmático de la vivienda de protección oficial.

La controversia en torno al valor de referencia tiene también un reflejo particular en el ámbito de la vivienda de protección oficial (VPO).

Estos inmuebles están sujetos a un régimen jurídico especial que, entre otras cosas, limita su precio máximo de venta para facilitar el acceso a la vivienda. Este precio máximo legal es, por definición, inferior al valor de mercado de una vivienda libre de características similares. Además, en muchos de los casos, se trata de viviendas sujetas al régimen de protección oficial (y, por tanto, de limitación del precio de venta) de forma indefinida, sin que sea posible su descalificación por el paso del tiempo.

A pesar de esta realidad jurídica y económica, la Dirección General de Tributos (DGT), en diversas consultas vinculantes (como la Resolución V0690-2022 o la Resolución V0298-2022), ha establecido un criterio que resulta claro y, a todas luces, problemático: en la transmisión de una vivienda de protección oficial, la base imponible del ITP o del ISD debe ser el valor de referencia, incluso si este es superior al precio máximo legal de



venta. Si el valor de referencia lo supera, el contribuyente debe primero tributar por dicho valor y, posteriormente, solicitar la rectificación de su autoliquidación, iniciando un procedimiento para demostrar que el valor de referencia es incorrecto.

Esta interpretación genera una carga fiscal inicial desproporcionada y un gravamen sobre una base que ya se sabe por anticipado que excede la riqueza real obtenida.

Por mucho que la Dirección General de Tributos afirme que el valor de referencia no debería ser superior al valor de mercado (y, por tanto, al precio máximo de venta) esta interpretación genera una situación paradójica y manifiestamente injusta, pues se obliga al contribuyente a tributar inicialmente por una plusvalía o un valor que legalmente no puede obtener, generando inicialmente una carga fiscal desproporcionada y un gravamen sobre una base que ya se sabe por anticipado que excede la riqueza real obtenida. Si la ley prohíbe vender una vivienda de protección oficial por encima de un determinado precio, ¿cómo puede la Administración tributaria exigir el pago de impuestos sobre un valor superior? Por mucho que el contribuyente pueda después acreditar un valor inferior y solicitar la devolución de lo ingresado indebidamente, esta situación supone una vulneración flagrante y directa del principio de capacidad económica. Se está gravando una riqueza no solo ficticia, sino legalmente inalcanzable porque se sabe de antemano que el contribuyente no solo no ha percibido esa riqueza, sino que tenía prohibido por ley percibirla.

Lo anterior, además, genera, por un lado, una carga administrativa del todo prescindible al contribuyente, que no solo se ve obligado a tributar por unos valores ajenos al valor real del bien adquirido, sino que, adicionalmente, debe realizar el esfuerzo de impugnar esta liquidación y solicitar la devolución de lo indebidamente ingresado. Y, por otro lado, comporta un efecto gravoso para la propia administración, como es el tener que tramitar y resolver los procedimientos que impugnen el valor de referencia en el caso de viviendas de protección oficial.

Ello pone aún más en tela de juicio la idoneidad del nuevo «valor de referencia» como método para determinar la base imponible en dichas operaciones y, sobre todo, para conseguir reducir la litigiosidad con las administraciones tributarias autonómicas.



4. Efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad.

La admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad abre un periodo de incertidumbre que culminará con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Si este finalmente declara la inconstitucionalidad de los preceptos que establecen el valor de referencia como base imponible, las consecuencias serán de gran alcance y podrían determinar la nulidad de pleno derecho de todas las liquidaciones tributaria efectuadas al amparo de dichos preceptos. Sin embargo, la experiencia reciente nos enseña que el Tribunal puede optar por modular los efectos de sus sentencias para salvaguardar la seguridad jurídica y la estabilidad presupuestaria.

El precedente más claro lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2021, de 26 de octubre, que declaró inconstitucional el método de cálculo del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (la "plusvalía municipal"). En dicha Sentencia, el Tribunal, consciente del impacto masivo de su decisión, limitó expresamente sus efectos en el tiempo. Estableció que no podrían revisarse con fundamento en su fallo aquellas "situaciones consolidadas", entendiendo por tales: i) las liquidaciones que ya fueran firmes en vía administrativa o judicial; y ii) las autoliquidaciones cuya rectificación no se hubiera solicitado antes de la fecha de dictarse la sentencia.

Esta modulación de efectos, que ha sido posteriormente analizada por la jurisprudencia, como en la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo nº950/2024, de 30 de mayo, supuso que solo aquellos contribuyentes que habían mantenido "viva" su reclamación pudieron beneficiarse de la declaración de inconstitucionalidad. Se excluyeron de la posible revisión aquellas obligaciones tributarias devengadas que, a la fecha de dictarse sentencia hubiesen sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante resolución administrativa firme, así como las situaciones consolidadas, entendiéndose como tales (i) las liquidaciones provisionales o definitivas que no habían sido impugnadas a la fecha de dictarse la sentencia y (ii) las autoliquidaciones cuya rectificación no había sido solicitada a dicha fecha.



Igualmente, la jurisprudencia ha sido restrictiva respecto la admisión de reclamar por la vía de la responsabilidad patrimonial en el caso de situaciones consolidadas que quedaron excluidas de los efectos de la Sentencia, limitándolo a aquellos casos en que, previamente, se había reclamado y obtenido sentencia desestimatoria firme.

Es altamente probable que, de estimarse la inconstitucionalidad del valor de referencia, el Tribunal Constitucional adopte una solución similar, limitándolos efectos retroactivos de su fallo a aquellas situaciones que no hayan adquirido firmeza, para evitar una avalancha de reclamaciones que podría desestabilizar las finanzas de las Comunidades Autónomas. En ese caso, solo se beneficiarían del fallo que declarara la inconstitucionalidad del valor de referencia los contribuyentes que hubieran impugnado sus liquidaciones o instado la rectificación de autoliquidaciones antes de la publicación de la sentencia.

5. Recomendaciones prácticas para los contribuyentes: estrategia de futuro basada en las lecciones del pasado. Impugnar para preservar derechos.

Ante la incertidumbre jurídica generada por la cuestión de inconstitucionalidad, la inacción no es una opción para los **contribuyentes si se consideran perjudicados porque el valor de referencia es superior al valor real o de mercado del inmueble**. Esperar pasivamente al pronunciamiento del Tribunal Constitucional puede suponer la pérdida definitiva del derecho a recuperar lo indebidamente pagado si las liquidaciones o autoliquidaciones devienen firmes.

Por tanto, la estrategia jurídica más prudente y aconsejable es iniciar las actuaciones necesarias para evitar que la situación tributaria se consolide:

- a) En primer lugar, esto implica dos vías de actuación, dependiendo de cómo se haya gestionado el impuesto:
 - En el caso de liquidaciones notificadas por la Administración, el contribuyente debe impugnar la liquidación dentro de los plazos



legalmente establecidos. Esto se puede hacer mediante la interposición de un recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó el acto y/o una reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo competente. El objetivo es abrir un procedimiento de revisión que impida que la liquidación gane firmeza.

- Si es el contribuyente le que ha presentado una autoliquidación, la vía adecuada es instar la rectificación de la autoliquidación y solicitar la devolución de ingresos indebidos.

Si la Administración deniega la rectificación, esta resolución denegatoria deberá ser impugnada a través de los recursos mencionados en el punto anterior.

- b) Si los recursos o reclamaciones en vía administrativa son desestimados, se recomienda interponer reclamación económica-administrativa y, finalmente, recurso contencioso-administrativo.
- c) En todos los casos, y ante la eventual posibilidad que muchos de los procedimientos, sea en vía administrativa sea en vía judicial, se suspendan o demoren a la espera del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, será también de gran importancia valorar la estrategia a adoptar respecto el pago del tributo o la solicitud de una eventual suspensión de la ejecutividad del acto impugnado.

Estas actuaciones son cruciales para interrumpir la prescripción y permitirán preservar los derechos del contribuyente para beneficiarse de los efectos de una eventual sentencia en la que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad del valor de referencia.

Menos clara es la estrategia para los contribuyentes que han efectuado sus declaraciones en base el valor de referencia, pero en los que este valor podría ser inferior al valor de



mercado. En estos casos, si bien la impugnación la eventual declaración de inconstitucionalidad podría llegar a liberarles de la obligación tributaria, siempre que, consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad fuese necesario aprobar una nueva norma para la determinación de la base imponible (porque dicha norma no podría tener efectos retroactivos). Ahora bien, en los casos en que la posibilidad de exigir el pago del del tributo no hubiese prescrito, habría cierto riesgo que, en función de los efectos y alcance de la declaración de inconstitucionalidad, esta tuviera el efecto pernicioso de incrementar su cuota tributaria atendiendo al valor de mercado. A tal efecto, debe considerarse que la declaración de inconstitucionalidad podría no alcanzar a la totalidad de los preceptos sobre los que se plantea y/o contener algún pronunciamiento interpretativo sobre una lectura conforme la Constitución, que permitiera salvar la parte que se refiere al valor de mercado como base imponible, legitimando a la Administración a practicar nuevas liquidaciones sin necesidad de aprobar una nueva norma.

Finalmente, en los casos en que la liquidación se ha efectuado en base a un valor declarado, precio o contraprestación pactada o valor de mercado superior al valor de referencia, se antoja difícil que la declaración de inconstitucionalidad pueda llegar a alcanzarles y sería razonable que estos casos quedaran excluidos de los efectos de la Sentencia o del alcance de la declaración de inconstitucionalidad (que podría no alcanzar a la parte de los preceptos que establece que la liquidación se practique conforme los indicados valores).

**El presente artículo es meramente divulgativo y no supone asesoramiento ni compromiso de actualización.*

Para más información o asesoramiento, contacte con info@fernandezadvocats.es.