

DEMARCACIÓN TERRITORIAL ARAGÓN - LA RIOJA

Jornada presencial y on line

El valor de referencia y los  
derechos del contribuyente.

**aedAF** ASOCIACIÓN  
ESPAÑOLA  
DE ASESORES  
FISCALES

## El valor de referencia: causas y vías de impugnación

---

**Diego Marín-Barnuevo Fabo**  
**Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (UAM)**  
***Of Counsel* en Pérez Llorca**  
**[diego.marinbarnuevo@uam.es](mailto:diego.marinbarnuevo@uam.es)**

# ¿Qué es el valor de referencia?

- Es el valor objetivo de los inmuebles, calculado por Dirección General del Catastro a partir de los precios medios de las transacciones
- El concepto fue introducido en nuestro ordenamiento jurídico por la disposición final 20.4 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, que añadió la disposición final tercera a la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI).
- Establecía ese precepto que: *“la Dirección General del Catastro estimará de forma objetiva, para cada bien inmueble y a partir de los datos obrantes en el Catastro, su valor de referencia de mercado, entendiendo por tal el resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las transacciones inmobiliarias efectuadas, contrastados con las restantes fuentes de información de que disponga”*.

# ¿Cuál es la regulación actual del VR?

- La Ley 11/2011 modificó la DF3ª de la LCI, disponiendo que:  
*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.*
- Esa definición se asemeja a la anterior, pero intencionadamente sustituye el concepto “valor de referencia de mercado” por el de “valor de referencia”
- Seguidamente, la DF3ª establece algunas reglas sobre su determinación, que más adelante veremos.

# ¿Por qué es tan relevante el VR?

- El establecimiento de un valor objetivo de los bienes inmuebles, distinto del valor catastral, parecía tener por objeto ajustar la tributación inmobiliaria al valor real de dichos inmuebles (principalmente en el ámbito de las Haciendas Locales).
- La Ley 11/2021 ha establecido que, a partir del 1 de enero de 2022, los inmuebles se computarán en la base imponible del ISD y del ITPO por su valor de referencia (y no por su valor de mercado, como venía siendo habitual).
- Sin embargo, el VR no tiene relevancia jurídica alguna en el ámbito de la tributación local.
- El valor catastral sigue vigente (en IBI, IIVTNU, IRPF, etc.).

# ¿Cómo se determina el VR?

La DF3ª de la LCI establece el siguiente procedimiento:

1

- A partir de ellos datos recabados de fedatarios, la DGC elaborará el Informe Anual del Mercado Inmobiliario y el mapa de valores homogéneos, en los que asignará módulos de valor medio de los inmuebles

2

- Para que el VR no supere el valor de mercado, por Orden de la Ministra de Hacienda se fijará el factor de minoración al mercado

3

- Con base en lo anterior, la DGC aprobará, mediante resolución publicada antes del 30 de octubre, los elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble (en la forma en la que reglamentariamente se determine)

4

- En los 20 primeros días de diciembre, la DGC publicará en el BOE' anuncio informativo para general conocimiento de los valores de referencia de cada inmueble, que, podrán ser consultados de forma permanente a través de la Sede Electrónica del Catastro

# ¿Se puede impugnar el procedimiento?

1

- A partir de ellos datos recabados de fedatarios, la DGC elaborará el Informe Anual del Mercado Inmobiliario y el mapa de valores homogéneos, en los que asignará módulos de valor medio de los inmuebles

**NO**

2

- Para que el VR no supere el valor de mercado, por Orden de la Ministra de Hacienda se fijará el factor de minoración al mercado

**SÍ**

3

- Con base en lo anterior, la DGC aprobará, mediante resolución publicada antes del 30 de octubre, los elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble (en la forma en la que reglamentariamente se determine)

**SÍ**

4

- En los 20 primeros días de diciembre, la DGC publicará en el BOE' anuncio informativo para general conocimiento de los valores de referencia de cada inmueble, que, podrán ser consultados de forma permanente a través de la Sede Electrónica del Catastro

**NO**

# ¿Dónde y cómo se aplica el VR?

- En el Impuesto sobre Sucesiones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas. La Ley 11/2021 modifica los artículos 9 de la LISD y 10 del TRITPAJD, que ahora disponen lo siguiente :
- *“2. A efectos de este impuesto, salvo que resulte de aplicación alguna de las reglas contenidas en los artículos siguientes, se considerará valor de los bienes y derechos su valor de mercado (...).”*
- *“3. En el caso de los bienes inmuebles, su valor será el VR previsto en la normativa reguladora del catastro inmobiliario, a la fecha de devengo. No obstante, si el valor del bien inmueble declarado por los interesados, el precio o contraprestación pactada, o ambos son superiores a su VR, se tomará como base imponible la mayor de estas magnitudes”.*

# ¿Está limitada la impugnación del VR?

- La Ley 11/2021 modifica los artículos 9 de la LISD y 10 del TRITPAJD, que ahora disponen (apdo. 4 y 3) lo siguiente:
- *“El VR solo se podrá impugnar cuando se recurra la liquidación que en su caso realicé la Administración tributaria o con ocasión de la solicitud de rectificación de la autoliquidación, conforme a los procedimientos regulados en la LGT.*

*Cuando los obligados tributarios consideren que la determinación del valor de referencia ha perjudicado sus intereses legítimos, podrán solicitar la rectificación de la autoliquidación impugnando dicho valor de referencia”.*

# ¿Se puede impugnar el VR en el IP?

- El artículo quinto de la Ley 11/2021 modifica el artículo 10.Uno de la LIP, en el que se regula la base imponible, y dispone que los inmuebles deberán ser computados:
- *“Por el mayor valor de los tres siguientes: el valor catastral, el determinado o comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de la adquisición”.*
- Algunos autores consideraron inconstitucional que se aplicara el VR al IP y no pudiera impugnarse. En nuestra opinión, esa aplicación solo se produciría previa liquidación en ISD o ITPO, por lo que la reforma pretende dejar la regulación con el mismo significado que tenía antes.

# ¿Se puede impugnar el VR en el IRPF e IIVTNU?

- En el IRPF no se prevé la aplicación del VR ni, por tanto, la posibilidad de su impugnación. Pero en la práctica sí afectará al contribuyente cuando tenga una GPP y la transmisión sea gratuita, en cuyo caso su valor se identificará con el de ISD, que será el VR en caso de inmuebles.
- Lo mismo sucede en el IIVTNU, tras el RD Ley 26/2021, en caso de transmisión onerosa (si se utiliza el valor comprobado en ITPO) o en caso de transmisión gratuita (si se utiliza el valor declarado en ISD)
- En esos casos, creemos que no se puede negar al contribuyente el derecho de impugnación. Se trata de un olvido del legislador, que obligará a reformar la ley.

# Procedimiento: recurso de reposición

- La nueva regulación de la BI del ISD y del ITPO contiene, además, reglas específicas para la impugnación del VR a través del recurso de reposición (RR) o reclamaciones económico-administrativas (REA).
- RR: *“la Administración tributaria resolverá previo informe preceptivo y vinculante de la Dirección General de Catastro, que ratifique o corrija el citado valor, a la vista de la documentación aportada”*. Efectos:
  - a) Fortalece la relevancia del RR (potestativo vs obligatorio)
  - b) Establece un procedimiento complejo que difícilmente se resolverá en un mes
  - c) Altera las competencias en materia de tributos cedidos.

# Procedimiento: REA

- REA: la DGC “emitirá informe preceptivo, corrigiendo o ratificando el valor de referencia, cuando lo solicite la Administración tributaria encargada de la aplicación de los tributos, como consecuencia de una reclamación económico-administrativa”. Crítica:
  - a) No determina la relevancia jurídica del informe de la DGC
  - b) No establece cuándo se solicitará el informe (la interposición de REA no permite conocer las causas de impugnación)
  - c) No dice cómo deberá elaborarse el informe, si la DGC desconoce las causas de impugnación
  - d) No regula cuándo en qué fase se aportará el informe al TEA

# Procedimiento: rectificación de autoliquidaciones

- Será un cauce habitual, porque el contribuyente que no declare el VR estará incumpliendo las reglas de liquidación del impuesto y podría cometer una infracción del art. 191 LGT.
- Puede ser desventajoso para el contribuyente por su incidencia en el IIVTNU...
- Para estos supuestos se establecen las mismas reglas que para el RR, por lo que reiteramos lo expuesto anteriormente.

# ¿Cuál debe ser el objeto del recurso?

- Hemos visto que la base imponible de los impuestos referidos es, en principio, “el valor de mercado”.
- Pero ese mismo precepto dispone que esa regla general resultará inaplicable en los supuestos de transmisión de inmuebles, porque en esos casos *“su valor será el valor de referencia previsto en la normativa reguladora del catastro inmobiliario a la fecha del devengo”*
- Ello tiene una enorme relevancia jurídica, porque limita enormemente las posibilidades de recurso. Nos encontramos ante una “regla de valoración”, similar a la aplicable en otros impuestos del sistema tributario (valoración de acciones en IRPF o usufructos en ITPO)

# ¿Es viable invocar la ilegalidad?

- Se invierte por tanto la carga de la prueba, y ello dificulta el éxito del recurso, que tendrá por objeto demostrar la inaptitud del VR para medir la capacidad económica.
- Hitos en la jurisprudencia (del TS, pero con fundamento constitucional):
  - STS de 23/05/2018: *“El método de comprobación consistente en la estimación por referencia a valores catastrales, multiplicados por índices o coeficientes no es idóneo, por su generalidad y falta de relación con el bien concreto de cuya estimación se trata, para la valoración de bienes inmuebles en aquellos impuestos en que la base imponible viene determinada legalmente por su valor real...”*
  - STS de 10/03/2020, sobre valoración del ajuar doméstico en ISD

# ¿Es viable invocar la ilegalidad?

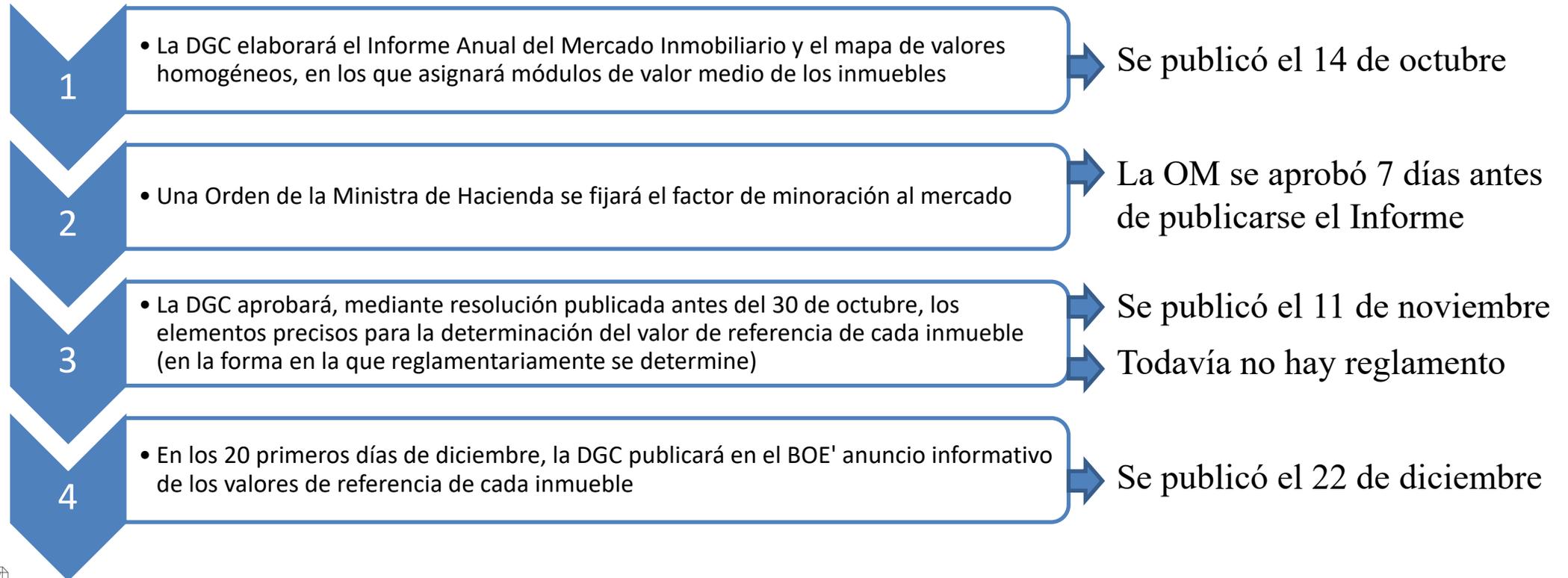
- El VR se determinará “de forma objetiva y con el límite del valor de mercado, a partir de los datos obrantes en el Catastro”.
- Por tanto, el VR se puede impugnar por entender que:
  - (i) no se determinó de forma objetiva;
  - (ii) supera el valor de mercado; o
  - (iii) se cuantificó sin tomar en consideración los datos obrantes en el Catastro.
- Todas esas circunstancias son difíciles de acreditar. Quizás la menos difícil es que el VR supera el valor de mercado...
- ¿Cabría utilizar la TPC? En mi opinión, no.

# ¿Cómo es el VR en 2022?

- En 2022 entraron en vigor los VR, por lo que ya resulta de aplicación todo el régimen anteriormente explicado. De momento, sólo se han calculado VR para inmuebles urbanos de uso residencial y garajes, y para rústicos.
- Los resultados... heterogéneos:
  - en Madrid, parece que en torno al 60% del valor de mercado;
  - en otros lugares (y en rústica) parece que superan el valor de mercado
- Supuesto práctico: inmueble de un gran municipio de Galicia:
  - Valor catastral: 48.000 €
  - Valor de mercado en diciembre de 2020: 159.000 (VC x 3)
  - El comprador pagó 240.000 €
  - El VR ha sido de 330.000 €

# ¿Existen ilegalidades específicas de 2022?

- Sí, muchas!. Empezando por el procedimiento de determinación del VR:



# El incumplimiento del período computable

- El Informe Anual del Mercado Inmobiliario dice que *“son objeto del informe las compraventas señaladas, efectivamente realizadas entre el 1 de julio de 2019 y el 30 de junio de 2021”*.
- Ello contradice la LCI y las propias Circulares de la Dirección General del Catastro, que disponen que *“El ámbito temporal de los informes abarcará dos años naturales completos”*.

# Falta de fiabilidad del VR de 2022

- El Informe Anual del Mercado Inmobiliario dice en su página 9 que las transacciones consideradas han sido 563.309 compraventas
- Por tanto, se establece el valor de referencia, general y objetivo, de todos 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).
- Además, son datos de transmisiones realizadas entre julio 2019 y julio 2021
- Recordemos que la STC 182/2021 declaró que vulneraba el principio de capacidad económica un *“sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica”*.

# Falta de transparencia del VR de 2022

- El Informe Anual del Mercado Inmobiliario dice en su página 9 que las transacciones consideradas han sido 563.309 compraventas
- Pero previamente afirma que el IAMI refleja el análisis realizado “*sobre 830.612 compraventas de inmuebles residenciales y 315.069 compraventas de inmuebles urbanos de garaje-aparcamiento*”.
- Eso significa que se han descartado, como poco, el 30% de los datos (el 50% si agregamos residencial y garaje). El argumento de ese descarte (que no es un fundamento jurídico reglado) es la conveniencia de excluir del cálculo las “compraventas de inmuebles atípicos” y las “compraventas de inmuebles con precios notoriamente anómalos”

# El incumplimiento de las normas de valoración

- La DF9ª LCI dispone que, hasta que no tenga lugar el desarrollo reglamentario, *“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”*.
- Sin embargo, el IAMI se aparta de lo dispuesto en algunas normas de valoración contenidas en el RD 1020/1993 para determinar el valor catastral. Por ejemplo, en la Norma 10, se establecen 7 coeficientes de ponderación, pero el Informe solo contempla 2 (ignorando, por ejemplo, los coeficientes c, por forma irregular, y f, por inedificabilidad temporal).

# La desconsideración de factores cruciales

- Inexistencia de ascensor: lo pondera con el coeficiente 0,9 sin tomar en consideración la altura del inmueble
- Baja incidencia inmobiliaria: la pondera con el coeficiente 0,9 cuando supone que existen pocas transmisiones y por ello debería renunciarse a calcular el VR
- No se ponderan otros factores relevantes para la valoración, como:
  - Orientación del inmueble:
  - Existencia de arrendatario de larga duración
  - Vecindario molesto o ruidoso

# Inconstitucionalidad: ppo. capacidad económica

- Ya hemos visto la incorrecta medición del valor de los inmuebles por el VR, pero quería destacar dos factores especialmente relevantes:
  - No pueden considerarse valores comparables las compraventas realizadas 3 años antes.
  - No resulta fiable una muestra que representa solo el 1'5% de los inmuebles
  - No es admisible que el contribuyente no pueda conocer las transacciones que la Administración consideró comparables, porque le priva de la posibilidad de negar la comparación

# Inconstitucionalidad: ppo. capacidad económica

- Y, sobre todo, estamos en un supuesto incompatible con el principio de capacidad económica según la doctrina contenida en la STC 182/2021  
*“En consecuencia, el mantenimiento del actual sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica y, por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición*

# Inconstitucionalidad: ppo. seguridad jurídica

- El VR debe estar aprobado antes del 1 de enero del año en que se aplica.
- Pero la publicación tiene lugar en una página web, que es un “soporte dinámico” que no garantiza la inalterabilidad de los datos.
- En un Estado de Derecho, no se duda de que la Administración no modificará los datos, salvo instrucción del correspondiente procedimiento.
- Pero lo cierto es que la DGC tiene unos protocolos de actuación menos rigurosos que la Administración Tributaria, y existen evidencias de que se han producido modificaciones de datos inaudita parte, lo que constituye una flagrante violación del principio de seguridad jurídica.

# Inconstitucionalidad: ppo. legalidad

- El principio de reserva de ley según el artículo 31 CE
- STC 6/1983, de 4 de febrero, en la que se estableció que *“la reserva de ley hay que entenderla referida a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributación: La creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad reglamentaria”*.

# Inconstitucionalidad: ppo. legalidad

- Reserva de ley absoluta y relativa
- STC 221/1992, de 11 de diciembre: *“Este Tribunal ha precisado en diversas ocasiones el contenido y alcance del principio de reserva de ley en materia tributaria recogido en el artículo 31.3 de la Constitución Española. Nuestra Constitución se ha pronunciado en esta materia de una manera flexible, descartando el establecimiento de una reserva absoluta, como la existente respecto a otros sectores del ordenamiento, y ha optado por incorporar una reserva relativa. La citada reserva comprende la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad reglamentaria (SSTC 6/1983 y 19/1987)”*.

# Inconstitucionalidad: ppo. legalidad

- Reserva de ley para la base imponible
- STC 221/1992, de 11 de diciembre: *“en un sistema tributario moderno la base imponible puede estar integrada por una pluralidad de factores de muy diversa naturaleza cuya fijación requiere, en ocasiones, complejas operaciones técnicas. Ello explica que el legislador remita a normas reglamentarias la concreta determinación de algunos de los elementos configuradores de la base. Se hace así preciso determinar cuál es el ámbito de la regulación de la base imponible que debe quedar necesariamente reservado al legislador; análisis que debe llevarse a cabo en función de las circunstancias de cada caso concreto y a partir de la naturaleza y objeto del tributo de que se trata”*.

# Inconstitucionalidad: ppo. legalidad

- Desarrollo reglamentario de la regulación legal de la BI
- La STC 102/2005, de 20 de abril, *“la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador (...). Y es así porque, como dijimos en la STC 19/1987, de 17 de febrero (...), los arts. 31.3 y 133.1 CE no permiten "un pleno desapoderamiento del legislador" en favor de órganos distintos de los parlamentarios para "la determinación de un elemento esencial en la definición de los tributos", no consienten "habilitaciones indeterminadas para la configuración de los elementos esenciales de los tributos" (FJ 5)”*.