

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3631-2025 planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, sobre los arts. 10, apartados 2, 3 y 4, y 46.1 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 el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, en la redacción que les dieron, respectivamente, los arts. 6.2 y 14.8 de 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, por posible vulneración del principio de capacidad económica del art. 31.1 CE. Han comparecido y formulado alegaciones, el abogado del Estado, el fiscal general del Estado, la letrada de la Junta de Andalucía y el señor Peter Krause. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes.

1. El día 20 de mayo de 2025 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento (núm. 385/2024), el auto del 5 de mayo anterior, por el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 10, apartados 2, 3 y 4, y 46.1 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 (en adelante, LITP), así como respecto de la disposición final tercera (en lo sucesivo, DF 3ª) del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (en adelante, LCI), en la redacción que les dio, respectivamente, los arts. 6.2 y 14.8 de 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 (en adelante, Ley 11/2021), por posible vulneración del principio de capacidad económica del art. 31.1 de la Constitución (en adelante, CE), al fijarse la base imponible de los bienes inmuebles de forma objetiva y general mediante la utilización del “valor de referencia”, lo que generaría el riesgo de someter a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Mediante escritura pública de fecha 9 de junio de 2022, el Sr. Peter Krause adquirió el pleno dominio, en proindiviso (junto con su esposa), de dos bienes inmuebles, una vivienda de 125 m² (núm. 17.865 [ref. cat. núm. 0399904UF0209N0040XE]) y una plaza de garaje de 25 m² (núm. 18.037 [ref. cat. núm. 0399904UF0209N0131LM]), situadas en el Conjunto Residencial Albatros del término



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

municipal de Casares (Málaga), por un importe total de 209.000 euros (199.000 euros correspondían al primero y los otros 10.000 euros al segundo).

b) Fruto de las anteriores adquisiciones, con fecha del 1 de julio siguiente presentaron la correspondiente autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en su modalidad de “Transmisiones Patrimoniales Onerosas” (modelo 600 [documento 6002558570330]) declarando, como base imponible, la suma total del precio de los inmuebles (209.000 euros), de lo que les resultó una cuota a ingresar (al tipo de gravamen del 7 por ciento) de 14.630 euros (abonada con fecha del mismo 1 de julio de 2022).

c) La Administración tributaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la Oficina de Información, Asistencia y Comprobación de Estepona, practicó una comprobación limitada (COMPLIOL-EH2908-2022/908), aplicando el “valor de referencia” a la vivienda adquirida (conforme al certificado de 9 de junio de 2022 de la Dirección General del Catastro), lo que supuso fijar la base imponible del impuesto en 262.468,74 euros. Respecto de la plaza de garaje, al no tener asignado un “valor de referencia”, se confirmaron como base imponible los 10.000 euros declarados. Como consecuencia de ello, con fecha de 23 de agosto de 2022 se giró una propuesta de liquidación provisional (P101292631054), en la que se asignaba a la vivienda un valor de 262.468,74 euros, fijándose “una base imponible total” para los dos inmuebles de 272.468,74 euros, de la que le correspondía a cada obligado tributario, por su mitad indivisa, la cantidad de 136.234,37 euros. La cuota resultante para cada uno de los cónyuges ascendió a 9.536,41 euros, incrementada en 15,75 euros (en concepto de intereses de demora) y minorada en 7.315,00 euros (importe de la cantidad ingresada junto con la autoliquidación), lo que ofrecía como resultado un importe pendiente de ingreso de 2.237,16 euros.

d) Una vez transcurrido el plazo de alegaciones sin que la parte reclamante lo hubiese evacuado, se dictaron sendos acuerdos de liquidación de fecha 18 de octubre de 2022 (L0102293159513 y L0102293159522), en los mismos términos que las

propuestas de liquidación (conforme al Certificado de Motivación del Cálculo del Valor de Referencia emitido por la Dirección General del Catastro con fecha de 19 de agosto de 2022). En esos acuerdos se ofrecía a los obligados tributarios la posibilidad de interponer con carácter previo y potestativo un recurso de reposición ante la misma Oficina Liquidadora o, en su caso, una reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía, o, en fin, solicitar una “Tasación Pericial Contradictoria” (art. 57.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria), pudiendo reservarse el derecho a promoverla cuando se presentase el recurso de reposición o la reclamación económico-administrativa (art. 120 del Reglamento del Impuesto, aprobado por el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo).

e) No estando de acuerdo con el valor de referencia asignado al inmueble, con fecha de 26 noviembre de 2022 presentó un recurso de reposición (RECREOL-EH2908-2022/500093). Entendía que no se correspondía con el “valor de mercado” (aquel que, según el Tribunal Supremo, estaría dispuesto a pagar un comprador independiente en condiciones normales de mercado), sin que se hubiese calculado de forma individualizada (fruto del examen del inmueble adquirido), razón por la cual consideraban que había que tomar como base del impuesto la suma de los precios declarados, a saber, 209.000,00 euros o, en su defecto, el valor determinado mediante el procedimiento de tasación pericial contradictoria. En su escrito hacía una doble petición: de un lado, que se anulase la valoración efectuada por no haberla hecho previa visita al inmueble, sin que se hubiesen tomado sus circunstancias individuales, y, de otro, que se tuviese por solicitada la apertura del procedimiento de tasación pericial contradictoria.

f) El anterior recurso fue desestimado por resolución de registrador por delegación de la Oficina de Información, Asistencia y Comprobación de Estepona (Gerencia Provincial en Málaga de la Agencia Tributaria de Andalucía), dado que, conforme al informe emitido por la Dirección General del Catastro de fecha 2 de diciembre de 2022, se confirmaba el “valor de referencia” asignado al bien inmueble a la fecha del devengo del tributo, precisándose que “para probar que el valor comprobado por el perito de la Administración no se corresponde con la realidad que alega el



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

interesado, el artículo 135 de la Ley 58/2003 General Tributaria, ha previsto la tasación pericial contradictoria, trámite cuyo derecho a promover se reservó la parte interesada”. En consecuencia, se confirmó el acto impugnado, y “[a]l haber reservado el derecho a promover la Tasación Pericial Contradictoria como medio de corregir el resultado obtenido en la comprobación de valores” se le comunicó que podía solicitar “expresamente ante esta Oficina la práctica de dicha Tasación en el plazo de un mes”.

g) Disconforme con la anterior resolución, con fecha de 13 de enero de 2023 presentó ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía (Sala Desconcentrada de Málaga) una reclamación (núm. 29-00442-2023), que fue desestimada por resolución de 23 de febrero de 2024. Concretamente, respecto de su alegación relativa a la eventual inconstitucionalidad del “valor de referencia” por no responder a la capacidad económica del obligado tributario (art. 31.1 CE), el citado Tribunal administrativo consideró que correspondía a este Tribunal Constitucional conocer -ex art. 161.1 a) CE- del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, y -ex art. 163 CE- de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de las normas con rango de ley aplicables al caso, cuando de su validez dependiese el fallo a adoptar.

h) Contra la anterior resolución se interpuso con fecha de 2 de mayo de 2024 un recurso contencioso-administrativo (núm. 385/2024) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga. Consideraba el actor, en primer lugar, que se habría quebrantado el principio de legalidad dado que la base imponible del impuesto no venía delimitada en su norma reguladora sino en la Ley 11/2021; en segundo término, que la forma de cálculo del “valor de referencia” era contraria al art. 31.1 CE, al no responder a la verdadera capacidad económica manifestada, tratándose de un método arbitrario de valoración cuyo resultado no había sido contrastado; y, finalmente, que los elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble, así como sus factores de minoración, debían aprobarse reglamentariamente antes del 30 de octubre

del año anterior a aquel en el que debía surtir efecto y, sin embargo, los del año 2022 se aprobaron el 11 de noviembre de 2021, lo que debía provocar su nulidad.

i) Concluido el procedimiento, mediante providencia de 13 de marzo de 2025 el órgano judicial dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que a su derecho conviniese sobre la posible inconstitucionalidad de los arts. 10, apartados 2, 3 y 4, y 46.1 LITP, así como respecto de la disposición final tercera LCI, unos y otra, en la redacción dada por la Ley 11/2021, por posible vulneración del principio de capacidad económica del art. 31.1 CE.

j) Tanto el representante del Ministerio Fiscal como la parte actora se manifestaron favorables al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El primero, por escrito de 24 de marzo de 2025, consideró que los preceptos cuestionados establecían un método imperativo y objetivo de determinación de la base imponible, de carácter presuntivo, alejado del valor real, sin una justificación objetiva y razonable. Y, el segundo, por escrito del 28 de marzo siguiente, subrayó: (i) la diferencia entre la forma general de determinación de la base imponible (el valor de mercado) y la específicamente prevista para los bienes inmuebles (el valor de referencia); (ii) la contradicción intrínseca del sistema tributario por el hecho de que una misma operación se valorase de forma diferente para el comprador y el vendedor, en función de las normas de determinación de la base imponible propias de cada impuesto; y (iii) la exclusión de los bienes inmuebles del procedimiento de comprobación de los valores, trasladando la carga de probar y demostrar el valor real de la Administración al obligado tributario, en contra de la jurisprudencia que había venido imponiendo a aquella la obligación de comprobar de manera individualizada y singular el valor de los bienes inmuebles objeto de las operaciones gravadas.

El letrado de la Junta de Andalucía y el abogado del Estado, por el contrario, se opusieron a su planteamiento mediante escritos de 2 y 8 de abril de 2025, respectivamente. El primero, con fundamento en la STC 62/2003, de 24 de mayo (en relación con la sujeción al impuesto sobre la renta de las personas físicas de las



transmisiones a título lucrativo cuya valoración se realizaba en función de las reglas previstas para el impuesto sobre sucesiones y donaciones) entendía que, no solo se habría validado de forma implícita la utilización del “valor de referencia” como sistema de determinación de bases imponibles en las operaciones inmobiliarias, sino que el legislador, que gozaba de un amplio margen de configuración, habría justificado (en el preámbulo de la Ley 11/2021) las razones que legitimaban la reforma operada, habiendo prevenido la eventualidad de someter a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica e imponiendo como límite al citado valor el de mercado. Y, el segundo, sostenía la inexistencia de infracción del principio de capacidad económica por la reforma operada por la Ley 11/2021 al considerar que el “valor de referencia” era respetuoso con los parámetros de constitucionalidad fijados en la jurisprudencia constitucional, implicando una opción legítima del legislador para la determinación *ex ante* del valor de los bienes inmuebles, vinculante para la Administración y garante de una mayor seguridad jurídica para los obligados tributarios, sin que se sometiesen a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica, al tener como límite máximo el “valor de mercado”.

3. En el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, tras precisar los antecedentes de hecho y concretar la forma de cálculo de la base imponible de los bienes y derechos objeto de adquisición, el órgano judicial concluye que con la reforma operada por la Ley 11/2021 se ha adoptado, solo para las operaciones inmobiliarias y como excepción a la regla general que identifica la base imponible con el “valor de mercado”, un sistema de determinación de la base imponible de carácter objetivo y general, como sería el del “valor de referencia”, tomado como valor medio aplicable a los inmuebles de un determinado ámbito homogéneo de valoración, que conduce necesariamente a desigualdades [pues la determinación de ese valor medio parte de unos máximos y mínimos que resultan equidistantemente alejados del resultado final o medio (campana de *Gauss*)]. La fijación de un límite máximo (el valor de mercado), corregido con el “factor de minoración” establecido por el Ministerio de Hacienda, consolida la consideración del método como objetivo y general, por alejado de la valoración individual del bien.

Para el órgano judicial, el empleo de un método universal, de cálculo masivo, basado 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 las transacciones que el Catastro incorpora al cálculo del valor medio para el ejercicio subsiguiente, y que ignora los rasgos individuales de los inmuebles, de vital trascendencia para la determinación de su valor de mercado (superficie útil, calidad de los materiales, grado de conservación, dependencias anejas, instalaciones accesorias...), solo puede ofrecer resultados objetivamente alejados de la realidad del valor del bien inmueble. Con ello se llega a situaciones absurdas en las que, en una misma área homogénea de valoración, coincidirá el valor de referencia de dos inmuebles cuyas características y estados sean manifiestamente dispares, lo que entrañaría un riesgo efectivo de sometimiento a tributación de operaciones por valores distintos y eventualmente superiores al valor real de mercado.

Aunque el órgano judicial no ignora que la jurisprudencia constitucional ha avalado la utilización de métodos objetivos de determinación de las bases imponibles que aspiran a la estimación de los índices de riqueza gravables, precisa que lo ha hecho condicionando su empleo a determinadas exigencias (STC 182/2021), concretamente, al respeto al principio de capacidad económica como parámetro o medida de la imposición, que opera con especial intensidad en los impuestos y que rige tanto en la determinación de los hechos imponibles como en la elección de los métodos impositivos que conduzcan a la determinación de la cuantía del tributo. El art. 31.1 CE -prosigue- contiene un mandato que vincula a los poderes públicos de someter a tributación a aquellos contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica (fundamento), exigiéndosela en función de su intensidad (medida). Y, a tal fin, aunque es plenamente válida la opción legislativa de cuantificación de las capacidades económicas potenciales en lugar de las reales (por razones de simplificación en la aplicación del impuesto o de practicabilidad administrativa) a través de bases objetivas o estimativas, sin embargo, el método elegido: (i) no puede ser arbitrario, debiendo contar

con una justificación objetiva y razonable; y (ii) no debe erigirse en el único método de determinación de la base imponible, permitiéndose las estimaciones directas.

Su duda se centra en la posible ausencia de una justificación objetiva y razonable en la renuncia del legislador a la singularización de la valoración de los inmuebles en determinados impuestos (impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y sobre sucesiones y donaciones), optando por fórmulas universales y abstractas hasta lo cabalístico, que ignoran las circunstancias individuales de cada inmueble en orden a la determinación de su valor de mercado. Según señala, la Ley 11/2021 habría justificado -en su Preámbulo- la introducción del valor de referencia como base imponible para las operaciones traslativas de inmuebles, en el hecho de que la “determinación del valor real ha sido fuente de buena parte de los litigios de esos impuestos por su inconcreción” pues, como había señalado el Tribunal Supremo, “no existe un valor real, entendido este como un carácter o predicado ontológico de las cosas”, pero sí un valor de mercado (cuando exista un mercado de bienes), coincidiendo aquel con el de mercado. Tampoco la valoración de los bienes inmuebles mediante la estimación por referencia a los valores catastrales (multiplicados por índices o coeficientes) podía considerarse idónea (según la STS 843/2018, de 23 de mayo), por su generalidad y falta de relación con el bien concreto de cuya estimación se trataba, salvo que tal método se complementase con la realización de una actividad comprobadora directamente relacionada con el específico inmueble sometido a consideración. A esto habría que añadir la necesidad de que, en las valoraciones realizadas a través del dictamen de peritos, el Tribunal Supremo había exigido una comprobación *in situ*, con visita al bien inmueble (STS 5306/2015, de 26 de noviembre).

Para el órgano judicial, el legislador estaría confesando abiertamente su propósito de eludir la jurisprudencia del Tribunal Supremo adoptada respecto del “valor real” como base imponible de los impuestos sobre sucesiones y transmisiones patrimoniales, sustituyéndolo por el “valor de mercado” que, dadas las dificultades de determinación y de comprobación (pues exigía la visita del inmueble por parte del perito para garantizar la individualización del bien), se habría concretado en el caso de los bienes inmuebles

en un “valor de referencia” que operaría como un mínimo de tributación. La simplificación de la gestión tributaria sería, entonces, el fundamento de la reforma operada, que habría optado por ese sistema objetivo de determinación de la base imponible, pero suprimiendo el procedimiento de comprobación de valores (que de forma contradictoria permitía la aproximación al valor real del inmueble y ofrecía al contribuyente la opción de una tasación pericial contradictoria con carácter previo a la emisión de una liquidación). Esta situación provoca la inexistencia de un mecanismo alternativo de estimación directa a disposición del contribuyente para contrarrestar el valor aplicado por la Administración comprobadora, transfiriendo al contribuyente la carga de demostrar el valor real del inmueble, con los costes derivados del asesoramiento técnico que ello implica y el efecto disuasorio derivado de tener que activar la vía impugnatoria, como único medio para combatir la errática determinación de la base imponible por la Administración. No hay descuidar -añade- que el mecanismo de impugnación directa del valor de referencia tras su publicación por parte de la Dirección General del Catastro no presenta virtualidad alguna para las transmisiones patrimoniales al carecer el potencial adquirente del bien de interés y legitimación para cuestionar el valor de un inmueble que aún no le pertenece, de modo que la única reacción útil sería la impugnación indirecta a partir del recurso contra la liquidación.

Por consiguiente -concluye-, de la reducción de las garantías de las que disfrutaba el contribuyente con anterioridad a la reforma operada trasluce una presunción de fraude fiscal en este tipo de operaciones que invierte las posiciones procedimentales en detrimento del contribuyente. Por esta razón, su duda se circunscribe a la eventual falta de una justificación objetiva y razonable del método objetivo y general de determinación de bases imponibles a través del valor de referencia de los bienes inmuebles, el cual, a su juicio, no respondería al principio de capacidad económica (art. 31.1 CE) por no ser acorde con el valor real consignado en la operación traslativa realizada.

4. Mediante providencia de 8 de julio de 2025, el Pleno del tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal

Constitucional (en lo sucesivo, LOTC), reservar para sí su conocimiento, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, y al fiscal general del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes, con publicación de la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se llevó a efecto en el BOE núm. 168, de 14 de julio), momento a partir del cual, de conformidad con lo establecido en el art. 37.2 LOTC, podrían personarse ante este Tribunal en el plazo de los quince días siguientes quienes fuesen parte en el procedimiento ordinario núm. 385/2024.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el día 18 de julio de 2025, el presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la mesa por el que se interesaba que se tuviera por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. A su vez, la presidenta del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el día 23 de julio siguiente, comunicó que la mesa de la Cámara había acordado personarse en este procedimiento, ofreciendo también su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

6. Con fecha de 28 de julio de 2025, don Carlos Fernández Martínez, procurador de los tribunales, en representación de don Peter Krause, y la letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, presentaron sendos escritos en el Registro de este tribunal solicitando que se les tuviera por personados y parte en el procedimiento, lo que fue acordado mediante providencia de 5 de septiembre de 2025 del Pleno de este tribunal, entendiéndose con ellos las sucesivas actuaciones y concediéndoles un plazo de quince días, como establece el art. 37.2 LOTC, para que formularan las alegaciones que estimasen convenientes.

7. El abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, evacuó el trámite de alegaciones conferido por escrito registrado en este tribunal el día 4 de

septiembre de 2025 suplicando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Arranca en su escrito precisando el contenido de las disposiciones cuestionadas, para pasar a continuación a recordar la doctrina constitucional sobre el principio de capacidad económica (art. 31.1 CE) y sobre la libertad configurativa del legislador para regularlo como criterio, parámetro o medida de la imposición [citando, fundamentalmente, la doctrina recogida en la STC 182/2021, de 26 de octubre, respecto del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)]. Recuerda, igualmente, la doctrina del Tribunal Supremo sobre la inexistencia de un valor real [como predicado ontológico de las cosas, el cual, cuando exista un mercado de los bienes, coincidirá con el valor de mercado, sin que pueda considerarse idóneo el método de valoración consistente en multiplicar el valor catastral por un coeficiente o índice, salvo que se complementase con la realización de una actividad comprobadora del valor singular del inmueble (entre otras, STS 843/2018, de 23 de mayo)].

El “valor de referencia” -continúa- es un valor administrativo determinado de forma objetiva y dotado de diferentes mecanismos para que no supere el valor de mercado (entre los que destaca el “factor de minoración”). Se concreta en función de todas las compraventas formalizadas en escritura pública (operaciones reales no estimadas), que definen el módulo de valor del inmueble representativo, fijado con una periodicidad anual (lo que permite adaptarlo al mercado en el tiempo), mediante una base de datos pública (que recoge los concretos módulos, valores, coeficientes correctores aplicables y otros criterios tenidos en cuenta para su cálculo), de acceso libre, cuyos datos, si bien gozan de presunción de veracidad, no impiden la discrepancia. Conforme a esto, considera que no puede afirmarse que las normas cuestionadas habiliten al gravamen de capacidades económicas irreales o ficticias, siendo el valor de referencia (que tiene como límite el valor de mercado) una opción legítima del legislador en orden a someter a tributación una concreta manifestación de capacidad económica, que atiende a las singularidades de los bienes inmuebles de acuerdo con sus características extrínsecas e intrínsecas.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Destaca el abogado del Estado que la norma no establece una presunción de fraude fiscal -como sostiene el órgano judicial- mediante la que se obligaría al obligado tributario a probar la veracidad del precio de la compraventa, sino que se limita a buscar el más probable de venta entre dos partes independientes. Su impugnación por el contribuyente implica su oposición, bien a la descripción del inmueble, bien a la aplicación de las reglas de determinación de su valor, lo que no puede incluirse dentro del concepto de “inversión de la carga de la prueba”. Se está ante una presunción *iuris tantum* en la determinación de un valor que exige una prueba suficiente en contrario para quien quiera desvirtuarla y que se aplica sobre datos objetivos homogéneos para todo el territorio declarados al Catastro a lo largo de varias décadas (ubicación, superficie, uso, calidad y tipología constructiva, antigüedad y estado de conservación, adecuación funcional al uso previsto, etc.), lo que avala su utilización para la valoración inmobiliaria y permite ganar seguridad jurídica. De este modo, el valor de referencia se obtiene del mercado inmobiliario sin cuestionar el precio pactado por las partes, al buscar el de venta más probable en una determinada zona. Se trata: (i) de un valor calculado objetivamente y motivado conforme a la norma; (ii) que se basa en la totalidad de los precios de las compraventas inmobiliarias que son incorporadas a las escrituras notariales; (iii) que se individualiza a partir de los datos obrantes en el Catastro; y (iv) que tiene como límite el valor de mercado (para lo cual se aplica el factor de minoración de 0,9 fijado por la Orden HFP/1104/2021, de 7 de octubre).

En suma, a su juicio, se estaría ante un valor cuya metodología de cálculo en absoluto sería arbitraria sino respetuosa del principio de capacidad económica, que buscaría una mayor precisión, transparencia y seguridad jurídica, y que no provocaría resultado confiscatorio alguno en la medida en que no gravaría rentas inexistentes, siendo la tributación resultante inferior a la que derivaba de la aplicación del valor real.

8. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 16 de septiembre de 2025, el fiscal general del Estado presentó sus alegaciones solicitando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad o, subsidiariamente, su desestimación. Tras analizar la correcta realización del trámite de audiencia a las partes en orden al planteamiento de la

cuestión de inconstitucionalidad, identificar los hechos objeto de la presente cuestión, concretar el contenido de las normas cuestionadas y precisar las dudas de constitucionalidad planteadas por el órgano judicial promotor de la cuestión, pasa a valorar el correcto cumplimiento del juicio de aplicabilidad y relevancia, llegando a la conclusión de su incorrecta formulación. Esta conclusión la alcanza tras considerar que el auto de planteamiento carecería de una explícita justificación de la aplicabilidad al caso controvertido de las normas cuestionadas, al haberse limitado a exteriorizar el juicio de relevancia. Por tanto, aunque se pudiese dar por sentado que la liquidación tributaria es fruto de la aplicación del valor de referencia, en aplicación de los arts. 10.2 (primer párrafo) y 46.1 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 (LITP), que prevén la aplicación del valor de referencia de los inmuebles previsto en la normativa reguladora del catastro inmobiliario a la fecha del devengo, sin embargo, no podría decirse lo mismo de los dos siguientes párrafos del citado art. 10.2 LITP, que regulan los supuestos en los que la base imponible no se determina en función de aquel valor. En consecuencia, conforme a la doctrina de la STC 27/2012, de 1 de marzo, la falta de consistencia de la argumentación judicial sobre la aplicabilidad del precepto al caso cuestionado y su relevancia para el fallo que haya de dictarse «determinará la inadmisibilidad» (FJ 2). Y lo mismo sucedería respecto del art. 10.4 LITP, que regula el informe a emitir por la Dirección General del Catastro en el caso de la impugnación del valor de referencia (mediante la solicitud de la rectificación de la autoliquidación o la interposición de un recurso de reposición o de una reclamación económico-administrativa), que no fue aplicado en el caso de autos (el certificado de motivación del valor de referencia existente en el expediente administrativo no se dictó en aplicación de ese precepto sino como consecuencia de la comprobación del valor), de modo que su validez sería ajena a la decisión que se pudiera adoptar en el proceso *a quo* (salvo por conexión con el art. 10.2 LITP -ex art. 39.1 LOTC- ante una eventual declaración de inconstitucionalidad del valor de referencia).



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Las anteriores objeciones -parciales- al juicio de aplicabilidad no impedirían la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad también desde la perspectiva del juicio de relevancia, dado que el órgano judicial se limitó a señalar que “de estimarse la cuestión planteada, el recurso contencioso-administrativo debería ser estimado”, al resultar la normativa invocada por la Administración para justificar su acto, nula e inaplicable por las razones invocadas por la parte actora en el segundo motivo de su recurso. Para el fiscal general del Estado el órgano judicial se habría limitado a efectuar el juicio de relevancia en función de la supuesta correspondencia entre la inconstitucionalidad de las normas legales cuestionadas y el sentido del fallo, obviando cualquier análisis de otras posibles respuestas a la pretensión principal (centrada en la anulación de la actuación administrativa, que no en la inconstitucionalidad de las normas legales aplicadas), lo que implicaría que el sentido del fallo a adoptar por el órgano judicial podría depender de una correcta aplicación de las propias normas cuestionadas al margen del reproche de inconstitucionalidad que se le hace (el demandante no instó en ningún momento la aplicación del art. 10.4 LITP cuya constitucionalidad cuestiona, impidiendo la activación del procedimiento de revisión del valor de referencia que podría haberle llevado a un resultado satisfactorio en su pretensión), de modo que se estaría anticipando un perjuicio de constitucionalidad meramente hipotético. En suma, la inexistencia de un juicio de aplicabilidad y la notoria inconsistencia del juicio de relevancia habría de conducir a la “inadmisión a trámite” de la cuestión de inconstitucionalidad.

Al margen de lo anterior y, por tanto, ante la posibilidad de que este tribunal pudiera rechazar la inadmisibilidad invocada, pasa el fiscal general del Estado a analizar el fondo de la cuestión planteada, a saber, la posible incompatibilidad entre el valor de referencia y el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE. A tal fin, recuerda, antes que nada, la doctrina de este tribunal sobre el citado principio, en concreto, la recogida en las SSTs 26/2017, de 16 de febrero, 59/2017, de 11 de mayo, y 182/2021, de 26 de octubre, que avalaron la utilización de los métodos objetivos de determinación de las bases imponibles, y, por tanto, la cuantificación estimativa de las capacidades económicas potenciales, eso sí, siempre que, de un lado, la elección del método no fuese

arbitraria, necesitando la concurrencia de una justificación objetiva y razonable (como podría ser la introducción de una norma antifraude o la concurrencia de una imposibilidad técnica para establecer otra forma de cálculo), que deberá más sólida cuanto más se aleje de la realidad el método objetivo normativamente elegido; y, de otro, que el método elegido, bien no sea al único para determinar la base imponible (permitiendo las estimaciones directas a instancias del sujeto pasivo), bien permita gravar incrementos medios o presuntos (los que previsiblemente se producirían con el paso del tiempo).

Según el fiscal general del Estado, aunque el órgano judicial insiste en imputar a la Ley 11/2021 un sacrificio de las garantías de las que disfrutaba el contribuyente con anterioridad a la reforma, el art. 31.1 CE no impone un específico régimen de garantías permitiendo al legislador, dentro de los límites constitucionales citados, establecer un determinado régimen de gestión del tributo, de modo que ese argumento comparativo no sería apto para promover una cuestión de inconstitucionalidad. Y aclarado esto pasa a dar respuesta a las tres cuestiones planteadas por el órgano judicial, a saber: (i) la eventual falta de objetividad y razonabilidad de la justificación legal para establecer un método de cuantificación objetivo; (ii) la renuncia a la individualización de las bases mediante la utilización de un valor de referencia; y (iii) la obligatoriedad del uso de un valor que excluye cualquier otra alternativa que no sea la impugnación de la liquidación girada.

Con relación a la justificación de la reforma legal, señala el fiscal general del Estado que el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad destaca que el Preámbulo de la norma “confiesa abiertamente el propósito de eludir la jurisprudencia del Tribunal Supremo que pivotaba en torno a la definición del concepto de valor real como constitutivo de la base imponible en sucesiones y transmisiones patrimoniales”, sustituyendo ese “valor” por el de “mercado”, con carácter general, de modo que la solución es la fijación de un “valor de referencia” como límite mínimo de tributación, lo que plantea un problema de gestión tributaria para la aproximación a ese valor en el caso de inmuebles y, en concreto, en la aplicación de los métodos de comprobación de



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

valores del art. 57.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), que incluyen la exigencia de la visita del perito para que se garantice la individualización del bien. En consecuencia, según el auto de planteamiento, la simplificación de la gestión tributaria parecería constituir el fundamento de la reforma, eliminando el procedimiento de comprobación de valores que, de forma contradictoria, permitía la aproximación al valor real, pudiendo el contribuyente acudir a la tasación pericial contradictoria con carácter previo a la emisión de una liquidación con fuerza ejecutiva, estableciendo una pretendida distinción conceptual entre el valor real y el valor de mercado, dando por sentado que las limitaciones y condiciones establecidas por el Tribunal Supremo para la determinación de aquel, no afectarían a la concreción de este. Pues bien, para el fiscal general del Estado, aunque en el discurso del legislador pueden apreciarse cierta artificiosidad semántica, lo cierto es que ni la doctrina del Tribunal Supremo ni la de este Tribunal Constitucional se proyectan sobre una eventual diferencia entre el valor real y el de mercado, sino sobre las exigencias que impone el art. 31.1 CE en la determinación de la base imponible por parte del legislador, que gozaría de un amplio margen de libertad, hasta el punto de que pudiera producirse una falta de conexión entre el hecho imponible y la base imponible fundada en una justificación objetiva y razonable basada en la preeminencia de otros valores o principios, como podrían ser razones de política financiera, técnica tributaria, practicabilidad o conveniencia administrativa. Pues bien, dado que la mera creación de una categoría (valor de mercado) no implicaría que quede exenta de los controles y límites constitucionales, habría que comprobar si cuenta con una justificación objetiva y razonable, como podría ser el uso de técnicas simplificadoras de la gestión tributaria.

Una vez hechas las precisiones anteriores el fiscal general del Estado pasa a analizar el procedimiento establecido en la Ley 11/2021 para la determinación de la base imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP), esto es, el método objetivo consistente en la identificación de la base imponible -en el caso de los inmuebles- con el valor de referencia. Al descartar que esté afectado el principio de capacidad económica como “fundamento” de la imposición (pues la adquisición de un bien inmueble constituye un indicio razonable de capacidad

económica), lo que debería comprobarse -a su juicio- es si dicho principio hubiese podido verse afectado como “medida” de la imposición, por ser ajeno el método adoptado a la capacidad económica real. Considera que, aun siendo cierto que el método estimativo establecido por la norma renuncia a la individualización en la valoración de las bases, este dato no es, por sí mismo, causa de inconstitucionalidad alguna, siempre y cuando tenga una justificación objetiva y razonable, sin que pueda afirmarse -como hace el órgano judicial- que estemos ante un método que ignora “sistemáticamente” la capacidad económica o conduce “necesariamente” a un resultado incompatible con ella.

Por otra parte, entiende que no es cierto que los parámetros para la determinación del valor de referencia no estén contenidos en ninguna ley -como afirma el órgano judicial-, pues la cuantificación del valor de referencia se produce conforme a lo señalado en la disposición final tercera del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (LCI), que regula su procedimiento de determinación (valor medio de los productos inmobiliarios representativos) y las fuentes de obtención de los datos necesarios (precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas), todo ello corregido con un factor de minoración, individualizándose posteriormente en cada bien inmueble. Y aunque el auto de planteamiento califica la metodología de “críptica” e “inasequible” para el contribuyente medio como consecuencia del uso de “fórmulas universales y abstractas hasta lo cabalístico”, la mera lectura de la norma cuestionada permite comprobar que, tanto la fuente inicial de la información como el tratamiento de los datos obtenidos que conducen a la fijación del valor de referencia de cada inmuebles, aparecen claramente determinados y descritos, estando sujetos a sucesivas condiciones de publicidad y siendo el valor resultante susceptible de impugnación por los interesados.

Tampoco la afirmación que hace el órgano judicial con relación a que la determinación del valor de referencia “solo puede ofrecer resultados objetivamente alejados de la realidad del valor del bien” porque ignoraría su singularidad, se fundamentaría de una manera razonada. Para el fiscal general del Estado la ley articula



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

un proceso de singularización del valor de referencia mediante la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos (que incorpora, en el marco catastral, factores de ubicación, accesibilidad y viabilidad, dotación de servicios, etc.), con la aplicación de un factor de minoración (para evitar que aquel valor supere el de mercado) y el ajuste de los “valores medios” determinados a cada inmueble por la Dirección General del Catastro en función de los criterios y reglas de cálculo (módulos básicos de suelo y construcción, valores de suelo de zona y costes de construcción), con aplicación, en su caso, de coeficientes correctores. En consecuencia, salvo que el inmueble presente verdaderas singularidades o se hubiese producido dentro del último ejercicio serias perturbaciones del mercado inmobiliario (en general o en la zona en la que se halle el inmueble), existiría una elevada probabilidad de que valor declarado por el contribuyente no se aparta de manera sustancial del valor de referencia sin perjuicio de que, en algún caso concreto, por motivos difíciles de estimar objetivamente, una determinada operación pudiera provocar que el valor real de la operación fuese verdaderamente inferior al de referencia, razón por la cual la norma legal habilita a su impugnación.

Considera -a continuación- que la norma cuestionada cumple con las condiciones jurisprudenciales para modular el principio de capacidad económica en la determinación de la base imponible por razones de “técnica tributaria o de practicabilidad o conveniencia administrativa” [STC 182/2021, FJ 4 C) c)]. No son, pues, razones de lucha contra el fraude fiscal las pretendidas por el legislador, sino de mera simplificación de la gestión tributaria frente a la dificultad derivada de la comprobación directa del valor real de cada operación, en la que: (i) si bien se excluye el procedimiento de comprobación de valores para la determinación inicial de forma contradictoria del valor real del inmueble, de esto no resulta la inexistencia de un mecanismo alternativo de estimación directa para contrarrestar el resultado de la aplicación del sistema objetivo de valoración, pues dicha posibilidad cabe tanto en la solicitud de rectificación de la autoliquidación, así como a través de la interposición de un recurso de reposición o de una reclamación económico-administrativa contra la liquidación girada, en su caso; (ii) aunque la normativa descarta la determinación del valor mediante una tasación pericial contradictoria (art. 46.1 y 2 LITP), sí cabe para

“confirmar o corregir” la valoración realizada (art. 57.2 LGT); (iii) la resolución adoptada por la Administración tributaria, en virtud de un informe técnico motivado de la Dirección General del Catastro elaborado a partir de las alegaciones y pruebas aportadas por el contribuyente, no se aparta sustancialmente del método de estimación directa (art. 10.4 LITP), siempre y cuando la solicitud de dicho informe no quede al arbitrio de la Administración, entendiéndose que ha de producirse cuando se impugne el valor de referencia (mediante una solicitud de rectificación de la autoliquidación o un recurso o reclamación contra la liquidación), asegurándose así la contradicción; y (iv) el régimen ordinario de comprobación directa puede exceptuarse por motivos de facilitación, agilización o mejora de la gestión del impuesto, cuando la capacidad económica pueda medirse a través de valores medios presuntos o potenciales, como sucedería con el valor de referencia que es el fruto de los valores medios existentes en un determinado ámbito territorial el cual será inferior, con un alto grado de probabilidad, al valor real de la operación realizada.

9. Por escrito registrado en este tribunal el día 26 de septiembre de 2025, el Sr. Fernández Martínez, procurador de los tribunales, en representación del Sr. Krause, evacuó el trámite de alegaciones conferido suplicando la declaración de inconstitucionalidad tanto de los arts. 10.2, 3 y 4, y 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 (LITP), así como de 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 (LCI).

En su escrito, tras precisar que -a su juicio- se habrían observado correctamente los requisitos legalmente previstos para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, señala que el valor de referencia, tal y como ha sido concebido legalmente, no estaría sometiendo a tributación la capacidad económica del ciudadano, tratándose de un acto arbitrario y sin contrastar que resultaría contrario al art. 31.1 CE. Añade que, según la doctrina constitucional, en ningún caso sería admisible el gravamen de rentas aparentes o inexistentes (STC 221/1992), de modo que se vulneraría el citado



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

principio si la determinación de la base imponible (medida del hecho imponible que es la evidencia de una riqueza) se hace al margen de la capacidad económica del sujeto pasivo, pues según sea mayor o menor la exactitud en la determinación de la base imponible, se llegaría a la concreción del hecho imponible legalmente definido o se provocaría su alteración.

A continuación, añade que la Ley 11/2021 modificó los textos refundidos de las leyes del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y del catastro inmobiliario, introduciendo el “valor de referencia”, determinado objetivamente y con el límite del “valor de mercado” (esto es, el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas, como señalan el art. 10.1 LITP y la consulta de la Dirección General de Tributos DGT V-0881/10). En el caso de autos, la vivienda fue adquirida por 199.000 euros, que constituía su valor de mercado. Sin embargo, la Administración le aplicó el “valor de referencia” que era superior (de 262.468,74 euros), de forma que una misma operación con un concreto valor tiene una valoración diferente para el vendedor (a efectos de los impuestos sobre sociedades y sobre la renta de las personas físicas) y para el comprador (en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales). Si el “valor de referencia” era igual al “valor de mercado”, como pretendió el legislador, el mismo valor debía tener efectos en unos (valor de transmisión) y otros impuestos (valor de adquisición). En cualquier caso, la LITP presume de que el “valor de referencia” de los inmuebles calculado por la Dirección General del Catastro se corresponderá con su “valor de mercado”, trasladando al contribuyente la carga de demostrar que no es así.

En fin, para la parte actora en el proceso judicial *a quo*, no solo existiría una gran semejanza entre la determinación de la base imponible del ITP a través del “valor de referencia” y la de la base imponible del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana que fue declarada inconstitucional por la STC 182/2021, de 26 de octubre, sino que el informe evacuado por el Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la que luego sería la Ley 11/2021 señaló que “la objetivación del sistema de valoración pretendida conduce a priorizar el valor de referencia, sin que la

afirmación de que el valor declarado por el contribuyente es expresivo de mayor capacidad económica, justifique la alteración de ese carácter preferente (y solo para el supuesto de que sea superior)”.

10. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 29 de septiembre de 2025, la letrada de la Junta de Andalucía evacuó el trámite de alegaciones conferido suplicando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. En su escrito, tras concretar el contenido de las disposiciones legales cuestionadas, precisa que las dudas planteadas por el órgano judicial se circunscriben a dos cuestiones: que el valor de referencia es un criterio único y general que produce resultados objetivamente alejados de la realidad del valor del bien inmueble; y que la normativa provoca una transferencia de la carga probatoria al obligar al contribuyente a recurrir a la vía impugnatoria para combatir una eventual errática determinación del valor real del bien.

Para la letrada de la Junta de Andalucía la doctrina constitucional ha admitido el uso de criterios objetivos dirigidos a la determinación de la base imponible de los tributos que afectan a los inmuebles, al reconocer que “es plenamente válida la opción de política legislativa dirigida a someter a tributación los incrementos de valor mediante el recurso a un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales, en lugar de hacerlo en función de la efectiva capacidad económica puesta de manifiesto”, siempre que “la renuncia a gravar según la capacidad económica (real) manifestada en el hecho imponible estableciendo bases objetivas o estimativas” no sea arbitraria, exigiendo la concurrencia de una justificación objetiva y razonable” (STC 182/2021, de 26 de octubre, FJ 3). Por tanto, “el hecho de que el legislador opte por unos parámetros objetivos de cuantificación, renunciando a la valoración real de este incremento, tiene como fin proporcionar un instrumento simplificado de cálculo que facilite la aplicación del impuesto”, ante la “complejidad y la incertidumbre que supone determinar y comprobar la realidad y exactitud del incremento de valor del terreno urbano objeto de transmisión, con excesivos costes de gestión y de litigiosidad”, razón por la cual “se optó por la simplicidad y certidumbre de un método objetivo de medición del incremento de valor por referencia al valor catastral en el momento de la



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

transmisión, y a un coeficiente en función de la extensión del periodo de generación del mismo, que agilizara la aplicación del tributo y redujera la conflictividad que supone acudir al incremento real” [STC 182/2021, FJ 5 C)]. Eso sí, “para que este método estimativo de la base imponible sea constitucionalmente legítimo por razones de simplificación en la aplicación del impuesto o de practicabilidad administrativa, debe (i) bien no erigirse en método único de determinación de la base imponible, permitiéndose legalmente las estimaciones directas del incremento de valor, (ii) bien gravar incrementos medios o presuntos (potenciales), esto es, aquellos que “presumiblemente se produce[n] con el paso del tiempo en todo terreno de naturaleza urbana” [FJ 5 D)].

Según la anterior doctrina, considera la letrada de la Junta de Andalucía que, de una parte, existe una justificación objetiva y razonable para el establecimiento de un criterio objetivo de determinación de la base imponible, y, de otra, el criterio empleado cumple con las exigencias constitucionales, al permitir la individualización del valor de los inmuebles en atención a sus características. En efecto, en relación con la primera cuestión, según la Exposición de Motivos de la Ley 11/2021, la determinación del valor real había sido fuente de buena parte de litigios de estos impuestos por su inconcreción, señalado el Tribunal Supremo dos problemas. En primer lugar, que no existe un valor real, entendido este como un carácter o predicado ontológico de las cosas, coincidiendo con el “valor de mercado” cuando exista un mercado de los bienes de que se trate. Y, en segundo lugar, que el método de comprobación consistente en la estimación por referencia a valores catastrales, multiplicados por índices o coeficientes, que recoge la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, no era 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 los que la base imponible venía determinada legalmente por su valor real, salvo que tal método se complementase con la realización de una actividad comprobadora directamente relacionada con el inmueble singular que se sometía a avalúo, lo que la dificultaba en gran medida (STS 843/2018, de 23 de mayo). Esta dificultad -según esa misma Exposición de Motivos- se añadía a la ya existente respecto de otros medios de comprobación de valores, como era el caso de la que se realizaba mediante el dictamen de peritos, sobre el que el Tribunal Supremo

exigía una comprobación *in situ*, con visita del inmueble en cuestión (así, por ejemplo, STS 5306/2015, de 26 de noviembre). En consecuencia, -continúa la Exposición de Motivos- “en aras de la seguridad jurídica, en el caso de bienes inmuebles, se establece que la base imponible es el valor de referencia previsto en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario”, que tiene previsto “un garantista procedimiento administrativo para el general conocimiento del valor de referencia de cada inmueble”.

Conforme a lo dicho, destaca la letrada de la Junta de Andalucía que las causas que han obligado al legislador a establecer un criterio objetivo para la determinación de la base imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales son la inconcreción del concepto de “valor de mercado”, la litigiosidad que eso ha supuesto, la inseguridad jurídica, la desigualdad motivada por la diversidad de dictámenes periciales, la desinformación previa de los contribuyentes y la falta de eficiencia en la gestión administrativa. Subraya que, conforme a la STS de 18 de junio de 2012, el “valor real” es un concepto jurídico indeterminado de imprecisos perfiles, puesto que “no se ampara en definición legal alguna y, permite, sea cual fuere el medio de comprobación o determinación que en cada caso se utilice, un cierto margen legítimo”, no arrojando “un guarismo exacto, único y necesario, sino una franja admisible entre un máximo y un mínimo”. Por tanto, la determinación del “valor real” del bien inmueble conforme a la anterior normativa, teniendo en cuenta que no equivalía al precio declarado, arrojaba un resultado incierto y controvertido, lo que producía una gran litigiosidad fundamentada en las contradicciones obtenidas (pues al depender el citado valor de un dictamen pericial se alcanzaban tantos valores como informes se realizaban). Si, además, el dictamen de peritos necesitaba -conforme a la STS 5306/2015, de 26 de noviembre- una comprobación *in situ* del inmueble, se generaba una clara ineficiencia en la gestión, se perjudicaba a la seguridad jurídica de los interesados y se afectaba a la igualdad (por los criterios singulares de cada perito interviniente).

Como consecuencia de la citada problemática, el legislador habría tratado de elaborar un sistema más garantista con los principios de seguridad jurídica e igualdad, estableciendo un criterio objetivo de cálculo de la base imponible, cuyo resultado (valor



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

de referencia) no será objeto de comprobación pudiendo el obligado tributario, en el caso de desacuerdo, solicitar la rectificación de la autoliquidación (acreditando el error en las características del bien o en el cálculo) o impugnar la liquidación (en vía administrativa o económico-administrativa), sin necesidad de acudir a la vía judicial, con la consiguiente reducción de la alta litigiosidad existente con anterioridad. Y para la determinación de aquel valor la normativa habría tenido en cuenta la jurisprudencia constitucional relativa a la necesidad de que dicho criterio esté vinculado a las particularidades de cada concreto bien inmueble, teniendo en cuenta “los incrementos medios o presuntos (potenciales)” (STC 182/2021, de 26 de octubre).

Una vez aclarado lo anterior, pasa a analizar la metodología de cálculo del valor de referencia basada -según dice- en la fuente del mercado inmobiliario más completa y fidedigna: la información de todas las compraventas formalizadas en escritura pública de las que se extrae el “valor medio de mercado” para cada uno de los ámbitos en los que el comportamiento del mercado es homogéneo, lo que da lugar al “módulo de valor del inmueble representativo” a partir del cual se determina el “valor individualizado” de acuerdo con las características propias de cada inmueble. Pues bien, recuerda que, según la doctrina constitucional, para que un método estimativo de la base imponible sea constitucionalmente legítimo por razones de simplificación del impuesto o de practicabilidad administrativa debe, bien no erigirse en método único de determinación de la base imponible (permitiendo las estimaciones directas), bien gravar incrementos medios o presuntos (potenciales).

Para la representante de la Junta de Andalucía es cierto que los preceptos legales cuestionados tan solo hacen referencia al denominado “valor de referencia” como base imponible, sin establecer en detalle el método de cálculo y los elementos que lo configuran, que lo confían al correspondiente desarrollo reglamentario (que aún hoy no ha sido aprobado). Por esta razón, hay que estar a lo previsto en la disposición transitoria novena LCI, conforme a la cual, en tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario, la determinación del valor de referencia de cada inmueble urbano se realizará de acuerdo con las normas técnicas de valoración y cuadro marco de valores

del suelo y de las construcciones para la determinación del valor catastral, debiendo la resolución aprobada por la Dirección General del Catastro concretar los 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, los campos de aplicación de los coeficientes correctores. Así sucedió en el caso de autos en el que, de la resolución de la Dirección General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2022, se puede comprobar cómo el valor de referencia se obtuvo a partir de los precios comunicados por los fedatarios públicos (módulos de valor medio), posteriormente individualizados en cada inmueble mediante la aplicación de los criterios, reglas, coeficientes e índices correctores necesarios, tanto para el suelo (por ejemplo, los de fondo excesivo y de superficie distinta a la mínima) como para la construcción (como la antigüedad y el estado de conservación), así como para la suma de ambos (la depreciación funcional o inadecuación, viviendas interiores a manzana cerrada o depreciación económica por baja dinámica inmobiliaria).

Para la letrada de la Junta de Andalucía, el órgano judicial habría planteado una cuestión de inconstitucionalidad sobre el uso de un criterio objetivo (valor de referencia) para el cálculo de la base imponible, pero sin analizar su contenido, obviando si su forma de cálculo se ceñía al principio de capacidad económica, cuando lo cierto es que las normas cuestionadas no solo permiten ajustar la base imponible al hecho imponible del ITP, sino también cuantificar de forma objetiva e individualizada el valor de cada inmueble de acuerdo con sus características específicas. Además, el contribuyente tiene la obligación de poner en conocimiento del Catastro Inmobiliario cualquier cambio en la descripción de los inmuebles, lo que afectaría necesariamente a su valoración y se tendría en cuenta para calcular el valor de referencia (arts. 3 y 11.1 LCI). Por lo tanto, la forma en la que se calcula el valor de referencia se corresponde con el valor de mercado, el cual se obtiene a partir de criterios objetivos que permiten individualizar el valor de cada inmueble atendiendo a sus características específicas, no estándose ante un valor genérico o universal de todos los bienes inmuebles y existiendo una conexión entre el hecho y la base imponible de forma real. El valor de referencia será un valor específico



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

para cada inmueble en atención a sus características especiales, como lo demuestra el hecho de que el 28 por ciento de las transmisiones lo asuman como base imponible del impuesto mientras que, en los restantes casos, o carecen de valor de referencia (casi un tercio en 2022) o en un alto volumen se fija en el precio de la transmisión (que es superior al citado valor), hasta el punto de que las eventuales desviaciones no serían consecuencia del método de cálculo sino de una deficiente ejecución del mismo o de una falta de declaración de las alteraciones producidas en el bien inmueble (informe de la Dirección General del Catastro de 22 de julio de 2025). De hecho, del total de inmuebles transmitidos en el año 2024, solo se solicitó el preceptivo informe de ratificación o rectificación derivado de su impugnación en el 1,15 por ciento de los supuestos en los que el valor de referencia era superior al precio de transmisión (según el citado informe).

En fin, respecto de la impugnabilidad del valor de referencia, no solo puede el contribuyente cuestionarlo al solicitar la rectificación de la autoliquidación, sino que también puede hacerlo en el trámite de alegaciones a la propuesta de liquidación, en el recurso de reposición y en la reclamación económico-administrativa, fases administrativas todas ellas en las que se puede proceder a su corrección sin necesidad de acudir a la vía judicial. No es cierto, en consecuencia, como apunta el órgano judicial, que el contribuyente se vea obligado a acudir a la vía de recursos (administrativos y judiciales) para impugnar el valor de referencia. Es más, según el informe de 29 de septiembre de 2025 del jefe de Servicio de Valoración de la Agencia Tributaria, se solicitaron 6.978 informes vinculantes en el período comprendido entre el 2022 y el 2025, habiéndose producido una rectificación del citado valor en la mitad de los casos, lo que pondría de manifiesto que, en un elevado número de supuestos, se aceptan las alegaciones de los recurrentes.

11. Por providencia de 4 de febrero de 2026, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de la cuestión de inconstitucionalidad y posiciones de las partes

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 10, apartados 2, 3 y 4, y 46.1 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 (en adelante, LITP), y de 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 (en lo sucesivo, LCI), en la redacción que les dieron, respectivamente, los arts. 6.2 y 14.8 de 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.

Considera la citada sala que el uso de un sistema objetivo y genérico de valoración de los bienes inmuebles, sin consideración alguna a sus circunstancias particulares en orden a la determinación de la base imponible en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales (en adelante, ITP), como es el del “valor de referencia”, entraña un riesgo efectivo de sometimiento a tributación de operaciones por valores distintos y eventualmente superiores al valor real de mercado y, con ello, al gravamen de rentas inexistentes en contra del principio de capacidad económica del art. 31.1 CE. Su duda se centra en la posible falta de una justificación objetiva y razonable en la renuncia del legislador a la singularización de la valoración de los inmuebles, habiendo optado por una fórmula universal y abstracta hasta lo cabalístico de cara a la determinación de su valor, sin un mecanismo alternativo de estimación directa, con el consiguiente efecto disuasorio que implica tener que activar la vía impugnatoria como único medio para combatir la errática determinación de la base imponible por la Administración. De la misma opinión es el Sr. Krause para quien el “valor de referencia”, tal y como ha sido

concebido legalmente, es un acto arbitrario que no somete a tributación la verdadera medida de la capacidad económica del ciudadano, resultando contrario al art. 31.1 CE como sucedió con el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (STC 182/2021, de 26 de octubre).

El abogado del Estado, el fiscal general del Estado y la letrada de la Junta de Andalucía, por su parte, no comparten la postura del órgano judicial promotor de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Para el primero, se estaría ante un valor cuya metodología de cálculo sería respetuosa con el principio de capacidad económica (art. 31.1 CE), que buscaría una mayor precisión, transparencia y seguridad jurídica, y que no provocaría resultado confiscatorio alguno, en la medida en que no gravaría rentas inexistentes, siendo la tributación resultante inferior a la que derivaría de la aplicación del valor real. Para el segundo, concurriría una justificación objetiva y razonable en el establecimiento del valor de referencia como método objetivo de cuantificación (el uso de una técnica de simplificación de la gestión tributaria), que ni habría renunciado a su individualización (en función de las características singulares del bien inmueble valorado), ni tampoco habría excluido alternativa alguna a su determinación más allá de la impugnación de la liquidación, sin que conduzca a un resultado incompatible con el principio de capacidad económica. En fin, para la última, el legislador habría utilizado un criterio objetivo para la determinación del valor de los bienes inmuebles que respondería a una justificación objetiva y razonable (evitar la inconcreción el valor de mercado, reducir la litigiosidad que provocaba, otorgar mayor seguridad jurídica, evitar la desigualdad en las valoraciones y dotar de mayor eficiencia a la gestión administrativa), que respetaría el principio de capacidad económica al haber tenido en cuenta las características singulares de cada inmueble para su individualización, habilitando a su rectificación con carácter previo a la emisión de una liquidación.

2. Examen de los requisitos procesales

Con carácter previo a la resolución de la cuestión de fondo planteada en la presente cuestión de inconstitucionalidad es necesario dar respuesta a las objeciones de

procedibilidad planteadas por el fiscal general del Estado, para quien el órgano judicial no habría efectuado correctamente los juicios de aplicabilidad y de relevancia. El primero porque, aunque podría darse por sentado que la liquidación tributaria impugnada en el proceso *a quo* fue fruto de la aplicación del valor de referencia, sin embargo, en el auto de planteamiento no se habría hecho una explícita justificación de la aplicabilidad de las normas cuestionadas al caso controvertido; y el segundo, porque, pese a haberse exteriorizado, el órgano judicial se habría limitado a justificarlo en función de la supuesta correspondencia entre la inconstitucionalidad de las normas legales cuestionadas y el sentido del fallo que tendría que adoptar, obviando cualquier análisis de otras posibles respuestas a la pretensión principal del proceso judicial que estuviese centrada en la anulación de la actuación administrativa que no en la inconstitucionalidad de las normas legales aplicadas.

a) Juicio de aplicabilidad

Es doctrina constitucional reiterada la de que corresponde al órgano judicial proponente realizar el juicio de aplicabilidad de la norma legal cuestionada, siendo la elección de la norma aplicable una cuestión de legalidad ordinaria respecto de la que este tribunal debe limitarse a realizar un control externo que excluye la revisión de su criterio, salvo que resulte con toda evidencia errado o sea notoriamente inconsistente o equivocada la argumentación sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada [por todas, SSTC 98/2025, de 28 de abril, FJ 2 B); 163/2025, de 7 de octubre, FJ 2 a); y 175/2025, de 20 de noviembre, FJ 3 A) a)].

Basta con una lectura del auto de planteamiento para comprobar cómo en el contenido de su razonamiento jurídico primero se señala textualmente que “[e]l incremento de la base y consiguiente regularización tributaria es debido a la aplicación del valor de referencia para bienes inmuebles introducido a partir de la reforma operada en la Ley del Catastro Inmobiliario y en la Ley reguladora del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales por la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, cuyos artículos sexto, apartado dos y siete, modificaron el



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

contenido de los arts. 10 y 46 LITP, y su artículo decimocuarto, en el apartado ocho, introduce en la disposición final 3ª LCI, la forma de determinación del valor de referencia de los bienes inmuebles”. Por tanto, si a lo que pretendía referirse el fiscal general del Estado con su objeción era a que no existe un apartado concreto en el auto de planteamiento que efectúe el juicio de aplicabilidad, como sí lo hay para el juicio de relevancia (razonamiento jurídico cuarto), ello es cierto. Sin embargo, no solo puede darse por sentado que la liquidación impugnada en el proceso *a quo* fue el resultado de la aplicación de los preceptos cuestionados -como reconoce el propio fiscal general del Estado- sino que, sin lugar a duda alguna, fue la consecuencia directa de esa aplicación, siendo lo único cuestionado en el proceso *a quo*, precisamente, la forma de cálculo del “valor de referencia” incorporado a la liquidación impugnada.

En consecuencia, conforme al control meramente externo que corresponde realizar a este tribunal, hay que concluir que el órgano judicial ha dejado claramente sentado que los preceptos cuestionados fueron los aplicados y, por tanto, los relevantes para la resolución del recurso planteado. No es ahora el momento de entrar a valorar -cual pretende el fiscal general- si la validez del apartado 2, párrafos segundo y tercero (que regulan los supuestos en los que la base imponible no se determina en función del valor de referencia) y del apartado 4 (que recoge el informe a emitir por la Dirección General del Catastro en el caso de la impugnación del valor de referencia), uno y otro del art. 10 LITP, resulta ajena a la decisión a adoptar en el proceso *a quo* pues -como reconoce el propio fiscal general- una eventual declaración de inconstitucionalidad del “valor de referencia” debería llevar también a la de esos apartados por su conexión directa con el art. 10.2 LITP (párrafo primero). Será, por tanto, una vez resuelto el fondo de la cuestión planteada y en el supuesto de que este tribunal aprecie la disconformidad del “valor de referencia” con el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE cuando este tribunal delimite la incidencia concreta que pudiera tener en cada uno de los preceptos, apartados y párrafos cuestionados. Lo contrario nos obligaría ahora a efectuar una valoración descontextualizada del alcance que podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad, razón por la cual, debe rechazarse esta primera objeción.

b) Juicio de relevancia

Nuevamente, desde la estricta perspectiva del control externo, a este tribunal solo le corresponde comprobar que, de la validez de los preceptos cuestionados aplicables, “dependa el fallo”, tal y como exigen los arts. 163 CE y 35 LOTC, de manera que la cuestión de inconstitucionalidad mantenga su naturaleza incidental y no se convierta en un juicio abstracto de constitucionalidad desligado de las circunstancias del caso concreto [STC 63/2024, de 10 de abril, FJ 2 B)]. Eso sí, lo que no puede hacer este tribunal es invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a los órganos judiciales, adentrándose a sustituir o rectificar su criterio, “salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso *a quo*, ya que en tales casos solo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar que los órganos judiciales puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales” (por todas, SSTC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 5; y 70/2022, de 2 de junio, FJ 3).

Aunque el órgano judicial dedica un apartado expreso al análisis del juicio de relevancia -como se ha señalado con anterioridad-, el fiscal general del Estado le reprocha que lo haga depender de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, obviando cualquier análisis de otras posibles respuestas a la pretensión principal por razones de legalidad ordinaria. Le exige así la realización de un juicio anticipado y explícito de la posible concurrencia de otros motivos “de fondo” distintos al reproche de inconstitucionalidad invocado en el recurso, que pudiesen concluir con la anulación de la liquidación impugnada de manera que, solo cuando se hubiese descartado su eventual efecto estimatorio, pudiera pasarse, de forma subsidiaria, a plantear la duda de constitucionalidad.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Es importante recordar que la necesidad de un pronunciamiento preliminar en el auto de planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por parte de un órgano judicial la hemos referido a aquellas situaciones en las que, en el proceso del que proviene, se hubiesen suscitado “excepciones procesales” de necesario examen previo (como, por ejemplo, la falta de legitimación activa). En tal caso, sería preciso que el referido auto de planteamiento incluyese un pronunciamiento que, de manera provisional, garantizase que “la resolución del proceso judicial depende real y efectivamente de la constitucionalidad de la norma cuestionada”. Si no lo hiciera así, “se correría el riesgo de que el juicio a la ley se desarrollara ante este [t]ribunal sin necesidad ni pertinencia algunas, pues, realizado nuestro enjuiciamiento y pronunciado el fallo que correspondiere, el proceso *a quo* podría concluir, al cabo, sin aplicación del precepto cuestionado y en atención a razones jurídicas ajenas, a su conformidad o no a la Constitución” (SSTC 157/2015, de 9 de julio, FJ 3).

Al ser ese pronunciamiento provisional exigible tan solo respecto de las cuestiones previas de “legalidad procesal” que fueron puestas de manifiesto por las partes o el Ministerio Fiscal en el trámite de alegaciones del art. 35.2 LOTC (STC 41/2015, de 2 de marzo, FJ 3), lo que no puede imponerse al órgano judicial es una pretendida obligación para que se pronuncie de forma liminar, siquiera de manera provisional, sobre las cuestiones “sustantivas” en las que se funda la pretensión de la parte actora, anticipando un juicio sobre el fondo del asunto en el que descarte la eventual estimación del recurso por razones de legalidad, que no de constitucionalidad. Con más motivo, además, cuando el propio Ministerio Fiscal se manifestó favorable, en el trámite de alegaciones entonces evacuado, al planteamiento de la presente cuestión de la inconstitucionalidad, sin haber efectuado objeción de alguna clase.

En cualquier caso, nos encontramos ante una liquidación tributaria girada conforme a un “valor de referencia” que la parte actora considera contrario a la verdadera capacidad económica manifestada en la operación gravada. Para el órgano judicial, la eventual contradicción invocada entre los preceptos cuestionados y el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE supone un motivo impugnatorio que

no estaba “en disposición de evacuar sin la previa consulta prejudicial” a este tribunal, pues “de estimarse la cuestión planteada, el recurso contencioso-administrativo debería ser estimado y anulada la liquidación practicada por este concepto”. Por tanto, desde la perspectiva de nuestro control podemos apreciar el necesario nexo causal existente entre la validez de los preceptos cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso judicial *a quo*, de modo que debemos rechazar también esta otra objeción de procedibilidad.

3. *El marco normativo vigente*

a) El impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

Es un impuesto que grava, entre otros actos, las transmisiones patrimoniales onerosas (art. 1.1 LITP). Su hecho imponible lo configura, en lo que ahora interesa, la transmisión onerosa por actos «inter vivos» de toda clase de bienes y derechos [art. 7.1 A) LITP]. Su obligado al pago es el adquirente [art. 8 a) LITP].

Si bien la base imponible la constituía originariamente, con carácter general, el “valor real” del bien transmitido, desde la modificación operada por la Ley 11/2021 lo es “el valor del bien transmitido” (art. 10.1 LITP). En el caso de los bienes inmuebles, sin embargo, será su “valor de referencia”, el previsto “en la normativa reguladora del catastro inmobiliario” (art. 10.2, párrafo primero, LITP), salvo que “el precio o contraprestación pactada” sea superior, en cuyo caso se tomará este último (art. 10.2, párrafo segundo, LITP). Si un bien inmueble no tuviese asignado un valor de referencia, la base imponible será el mayor de los valores siguientes: el declarado, el precio o contraprestación pactada, o el de mercado (art. 10.2, párrafo tercero, LITP).

En fin, “[l]a Administración podrá comprobar el valor de los bienes y derechos transmitidos”, salvo que, en el caso de inmuebles, la base imponible sea su valor de referencia o magnitud superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de este texto refundido” (art. 46.1 LITP). En los restantes bienes y derechos, la comprobación se llevará a cabo por los medios establecidos en el artículo 57 de la Ley General

Tributaria (LGT), y si de la comprobación resultasen valores superiores a los declarados por los interesados, “éstos podrán impugnarlos en los plazos de reclamación de las liquidaciones que hayan de tener en cuenta los nuevos valores” (art. 46.2 LITP). No será posible dicha comprobación, por el contrario, en los supuestos de adquisiciones de bienes en procedimientos concursales respecto de las valoraciones efectuadas por el juez del concurso (art. 46.5 LITP).

b) El valor de referencia

El “valor de referencia” al que se refiere la LITP es el “previsto en la normativa reguladora del catastro inmobiliario”, esto es, en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (LCI). Originariamente, fue el apartado 4 de la disposición final vigésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, el que introdujo en el citado texto refundido una nueva disposición final tercera, que, bajo el título de “Valor de referencia de mercado”, previó que la Dirección General del Catastro, en la forma en la que reglamentariamente se determinase, “estimaré 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” (párrafo primero). A renglón seguido añadía que, 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” (párrafo segundo).

Posteriormente, ha sido la Ley 11/2021 la que ha dado nueva redacción a aquella disposición final tercera LCI (en adelante, DF 3ª LCI), abandonando el concepto de “valor de referencia de mercado” para asumir el más concreto de “valor de referencia”. Conforme a la nueva redacción, sigue siendo la Dirección General del Catastro la que

“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” (párrafo primero). Para ello, “en un informe anual del mercado inmobiliario” y “en un mapa de valores” (que se publicará en la sede electrónica de la citada Dirección General) se recogerá “la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos de valoración”, asignándoles “módulos de valor medio de los productos inmobiliarios representativos” (párrafo segundo). Además, con una 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” (párrafo cuarto).

Por su parte, la disposición transitoria novena LCI (en lo sucesivo, DT 9ª LCI), en la redacción que le ha dado también la Ley 11/2021, prevé que, en tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario, la aplicación de los módulos de valor medio - previstos en la DF 3ª LCI 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



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

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”.

Ha sido la Circular de la Dirección General del Catastro 04.01/2021, de 9 de septiembre, sobre el valor de referencia de los bienes inmuebles, la que ha fijado la metodología para su cálculo y en la que se recogen las siguientes once instrucciones: 1ª) Aspectos generales del valor de referencia y su determinación; 2ª) Análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas; 3ª) Asignación de los módulos de valor medio a los productos inmobiliarios representativos en cada ámbito territorial homogéneo de valoración; 4ª) 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 las compraventas; 5ª) Estructura, contenido y alcance de las resoluciones de la Dirección General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble; 6ª) Calendario de actuaciones para la determinación del valor de referencia de cada inmueble; 7ª) Publicidad en la sede electrónica del catastro de los valores de referencia; 8ª) Mantenimiento de los valores de referencia; 9ª) Ratificación o corrección de los valores de referencia en caso de impugnación de los mismos en la vía tributaria; 10ª) Intercambio de información y coordinación de actuaciones con las administraciones tributarias suscriptoras de convenios de colaboración sobre el valor de referencia; y 11ª) Atención al público sobre la puesta en tributación del valor de referencia.

4. La regulación controvertida

Como ya se ha dicho, tanto la LITP como la LCI han sido objeto de modificación, respectivamente y en lo que ahora interesa, por los arts. 6.2º y 14.8º de la Ley 11/2021, que ha incidido en el uso del “valor de referencia”, como método general de determinación de la base imponible, en el caso de los bienes inmuebles.

a) La modificación de la ley reguladora del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

El art. 10 LITP (tras la reforma operada por el art. 6, apartado 2º, de la Ley 11/2021) dispone ahora que la base imponible, con carácter general, “estará constituida por el valor del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda”, tomándose como “valor de los bienes y derechos su valor de mercado”, salvo que sea superior el “valor declarado por los interesados” o el “precio o contraprestación pactada”, en cuyo caso, se tomará “la mayor de esas magnitudes”, entendiéndose por valor de mercado “el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas” (apartado 1º).

En el supuesto de los bienes inmuebles, “su valor será el valor de referencia previsto en la normativa reguladora del catastro inmobiliario, a la fecha del devengo del impuesto”, salvo que, bien sea superior el “valor declarado por los interesados” o el “precio o contraprestación pactada”, en cuyo caso, se tomará también “la mayor de esas magnitudes”, bien no exista un valor de referencia o este no pueda ser certificado por la Dirección General del Catastro de manera que, en tales circunstancias, se tomará el mayor de las siguientes magnitudes: el valor declarado por los interesados, el precio o contraprestación pactada o el valor de mercado (apartado 2º).

El “valor de referencia” podrá impugnarse “cuando se recurra la liquidación que en su caso realice la Administración Tributaria o con ocasión de la solicitud de rectificación de la autoliquidación”, siempre que los obligados tributarios consideren

“que la determinación de valor de referencia ha perjudicado sus intereses legítimos” (apartado 3º).

Cuando los obligados tributarios soliciten la rectificación de su autoliquidación por estimar que la determinación del “valor de referencia” perjudica sus intereses, o cuando interpongan un recurso de reposición contra liquidación practicada, impugnando el “valor de referencia”, “la Administración resolverá previo informe preceptivo y vinculante de la Dirección General del Catastro, que ratifique o corrija el citado valor, a la vista de la documentación aportada”, esto es, “de las alegaciones y pruebas aportadas por los obligados tributarios”. El mismo informe vinculante se emitirá “cuando lo solicite la Administración Tributaria encargada de la aplicación de los tributos, como consecuencia de la interposición de reclamaciones económico-administrativas”. En los informes que emita la Dirección General del Catastro, “el valor de referencia ratificado o corregido será motivado mediante la expresión de la resolución de la que traiga causa, así como de los módulos de valor medio, factores de minoración y demás elementos precios para su determinación aprobados en dicha resolución” (apartado 4º).

Por su parte, el art. 46 LITP (también tras la reforma realizada por el art. 6, apartado 7º, de la Ley 11/2021) habilita a la Administración Tributaria a la comprobación del valor de los bienes y derechos transmitidos “salvo que, en el caso de inmuebles, la base imponible sea su valor de referencia o magnitud superior” (apartado 1º).

b) La modificación de la ley reguladora del Catastro Inmobiliario

La DF 3ª LCI (modificada por el art. 14, apartado 8º, de la Ley 11/2021), en lo que ahora corresponde, atribuye a la Dirección General del Catastro la determinación del valor de referencia, “de forma objetiva y con el límite del valor de mercado, a partir de los datos obrantes en el Catastro”, como resultado “del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas” (párrafo primero). Y con el fin “de que el valor de referencia de los inmuebles no supere

el valor de mercado se fijará, mediante orden de la [m]inistra de Hacienda, un factor de minoración al mercado para los bienes de una misma clase” (párrafo tercero), lo que se llevó a efecto mediante la Orden HFP/1104/2021, de 7 de octubre, por la que se aprueba el factor de minoración aplicable para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles (que lo fijó en el 0,9 tanto para los inmuebles urbanos como para los rústicos).

Con una 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” (párrafo cuarto). Esa 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”, para lo cual “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” (párrafo quinto).

La anterior 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” (párrafo sexto).

Por último, en los 20 primeros días del mes de diciembre, la Dirección General del Catastro publicará en el “Boletín Oficial del Estado” un “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” (párrafo séptimo).

5. El principio de capacidad económica del art. 31.1 CE: doctrina constitucional

a) Consideraciones previas

Este Tribunal ha precisado en la STC 182/2021, de 26 de octubre, que “el art. 31.1 CE exige que la contribución de cada cual al sostenimiento de los gastos públicos se haga, no de cualquier manera, sino “de acuerdo con su capacidad económica”; cualidad subjetiva del obligado a contribuir (por todas, STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4) que se erige no solo en un “criterio inspirador del sistema tributario” (SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 3, y 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 5) u “ordenador” de dicho sistema (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 6, y 193/2004, FJ 5), sino que opera singularmente también, a diferencia de otros principios (como, por ejemplo, el de progresividad), en la configuración de cada tributo. Siendo esto así sobre la capacidad económica como fundamento de la imposición (STC 26/2017, FJ 2), debe reconocerse ahora que la recepción constitucional del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos “de acuerdo con” la capacidad económica de cada contribuyente en el art. 31.1 CE [con el correlativo “derecho a que esa contribución solidaria sea configurada en cada caso por el legislador según aquella capacidad” (STC 182/1997, FJ 6) engloba las dos vertientes del referido principio. Y ello porque para hacerlo efectivo no basta con que deban contribuir al sostenimiento de las cargas públicas únicamente quienes tengan capacidad económica para ello, sino que es necesario que la proporción de la contribución que cada individuo deba realizar al sostenimiento de los gastos públicos se determine también en atención a su capacidad económica. En efecto, el art. 31.1 CE contiene un mandato que vincula a los poderes públicos: (i) “a exigir esa contribución a todos los contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación” (por todas, SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 7; 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 4, y 10/2005, de 20 de enero, FJ 6) y (ii) a exigirla en función de la intensidad con que aquella capacidad económica se ponga de manifiesto en esos contribuyentes, de forma que se lesionará este principio si “quienes tienen menor capacidad económica soportan una mayor carga tributaria que los que tienen capacidad superior” (STC 46/2000, de 14 de febrero, FJ 8)” [FJ 4 B) b)].



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

b) La capacidad económica como fundamento

En su primera vertiente, dado que es inherente al concepto constitucional de tributo que su hecho imponible grave un presupuesto revelador de capacidad económica [SSTC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 4; 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 5; 62/2015, de 13 de abril, FJ 3 c); 26/2017, FJ 2; y 175/2025, de 20 de noviembre, FJ 4 A) a)], en ningún caso podrá tomar el legislador en consideración actos o hechos que no sean exponentes de una capacidad económica real o potencial, sometiendo a tributación riquezas inexistentes o ficticias [STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 7), pues en tal supuesto se estaría incurriendo en un resultado obviamente confiscatorio contrario al art. 31.1 CE [SSTC 26/2017, FJ 2; 126/2019, de 31 de octubre, FJ 4; y 182/2021, de 26 de octubre, FJ 3 c)]. Eso sí, basta con que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo [SSTC 26/2017, FJ 3; 59/2017, de 11 de mayo, FJ 3; 126/2019, FJ 3; 182/2021, FJ 3 b); 62/2023, FJ 4 a); y 175/2025, FJ 4 A) a)].

c) La capacidad económica como medida

Dado que la capacidad económica no solo preside la elección de los hechos imposables, en su segunda vertiente, fundamentalmente en los impuestos, rige también en la cuantificación de la obligación tributaria [STC 175/2025, FJ 4 A a)], esto es, en la elección de las medidas técnicas que, partiendo de la realización de la manifestación de capacidad económica tipificada en la ley, conduzcan a su determinación [SSTC 182/2021, FJ 4 B) c); 62/2023, FJ 4 a); y 67/2023, de 6 de junio, FJ 3 a)]. A tal fin, el legislador goza de un amplio margen de libertad, pudiendo recurrir a técnicas o métodos objetivos de cuantificación [SSTC 182/2021, FJ 4 C) c); 52/2023, FJ 4 a); 67/2023, FJ 3 a); y 175/2025, FJ 4 A) b)] en las que se dé preeminencia a otros valores o principios constitucionales [STC 182/2021, FJ 4 C) c); y 175/2025, FJ 4 A b)], como podrían ser razones de técnica tributaria, simplificación o practicabilidad [SSTC 214/1994, FJ 5 B); 182/2021, FJ 4 C); y 175/2025, FJ 4 B) a)]. En cualquier caso, el hecho de que exista un

fin constitucionalmente legítimo no legítima *per se* “los medios concretos utilizados para alcanzarlo” (SSTC 194/2000, de 19 de julio, FJ 5; 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 6; 111/2006, de 5 de abril, FJ 6; y 113/2006, de 5 de abril, FJ 7), para lo cual será preciso “que se respeten escrupulosamente todos los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución” (SSTC 111/2006, FJ 6; y 113/2006, FJ 7).

En suma, aunque el legislador pueden recurrir a técnicas en las que no se produzca una cuantificación exacta de la capacidad económica puesta de manifiesto [en términos similares, SSTC 214/1994, FJ 5 B); 182/2021, FJ 4 C) c); y 67/2023, FJ 3 a)], a través de un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales, en lugar de hacerlo en función de la efectiva capacidad económica puesta de manifiesto [SSTC 26/2017, FJ 3; 59/2017, FJ 3; 72/2017, FJ 3; 126/2019, FJ 3; y 182/2021, FJ 4 A)], para que ello sea constitucionalmente legítimo no solo es necesario que, concurra una justificación objetiva y razonable [STC 182/2021, FJ 5 B) y C)], sino que también es imprescindible que se graven rendimientos medios o presuntos (potenciales) o no sean el único método de determinación de la base imponible permitiendo su estimación directa [STC 182/2021, FJ 5 D)].

6. Aplicación de la doctrina constitucional a la cuestión planteada

Dado que no estamos ante un problema de inexistencia de capacidad económica (fundamento), sino ante otro de cuantificación (medida), la traslación de la anterior doctrina constitucional a la cuestión plantada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, nos conduce a alcanzar necesariamente un resultado desestimatorio, en la medida en que: (i) nos hallamos ante un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales que cuenta con una justificación razonable y suficiente desde el punto de vista constitucional; y (ii) el medio articulado para alcanzar el fin respeta escrupulosamente los límites sentados en la doctrina de este tribunal, no solo por gravar valores medios o potenciales cercanos a los de mercado, sino también por haber

arbitrado el legislador la posibilidad de la estimación directa de las bases imponibles. Pasemos a continuación a analizar cada uno de estos aspectos.

a) El “valor de referencia” como elemento cuantificador de la capacidad económica

Como hemos podido comprobar, el ITP somete a tributación la capacidad económica revelada por la adquisición de bienes o derechos a título oneroso. Sin embargo, el legislador no ha optado por cuantificar esa capacidad a través de su “valor real”, ni tampoco por el “valor declarado”, ni, en fin, por el “precio o contraprestación” fijado en los documentos traslativos. Ha seleccionado como elemento de medición su “valor” que, en el caso de los inmuebles, se concreta -cuando lo tengan- en el de “referencia” al de mercado, esto es, al “precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas” (art. 10.1 LITP), en los términos fijados por la normativa reguladora del catastro inmobiliario (concretamente, en la DF 3ª LCI). Únicamente cuando un bien inmueble no tenga asignado un “valor de referencia” (o no pueda ser certificado por la Dirección General del Catastro) o cuando el “valor declarado” por los interesados o el “precio o contraprestación” pactada sean superiores, se tomará como base imponible la mayor de las siguientes magnitudes: en el primero caso, el valor declarado por los interesados, el precio o contraprestación pactada o el valor de mercado; y, en el segundo, el “valor declarado” o el “precio o contraprestación” pactada (art. 10.2 LITP).

Es una cuestión incontrovertible el que a través de la adquisición de un bien inmueble se pone de manifiesto una capacidad económica real (capacidad de inversión o gasto del adquirente). El hecho de que el legislador haya optado por cuantificarla en el “valor del bien transmitido” (art. 10.1 LITP), primero, el “real” y, en la actualidad, el de “referencia” (al mercado), que no en su “precio o contraprestación”, no es sino una legítima opción que pretende someter a tributación la intrínseca capacidad económica puesta de manifiesto con la operación traslativa y no tan solo la extrínseca. Busca gravar así la capacidad económica más aproximada al valor del bien y no la que las partes, a su



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

arbitrio, hayan decidido formalmente exteriorizar a través del “precio o contraprestación” pactado o del “valor declarado”, evitando dejar a la voluntad de las partes la intensidad con la que se cumpliría en cada caso con el deber constitucional de contribuir.

Como señala el fiscal general del Estado, no habiendo duda sobre la existencia de una manifestación de riqueza susceptible de imposición, queda a salvo el principio de capacidad económica como “fundamento” del gravamen, de manera que la cuestión sometida al enjuiciamiento de este tribunal se circunscribe, entonces, a la compatibilidad de aquel valor con el citado principio de capacidad económica como “parámetro” de la imposición y, concretamente, a la intensidad con la que ese principio opera en la medición de la capacidad económica exteriorizada. La parte actora en el proceso judicial *a quo* sostiene que el precio abonado por la vivienda constituía su “valor de mercado”, asimilando así dialécticamente “valor” y “precio” cuando -como acabamos de señalar- el legislador ha renunciado a gravar los “precios” (contraprestaciones), en todo caso condicionados por la voluntad de los intervinientes, para acoger como elemento de medición del hecho imponible su valor, es decir, la “cualidad”, “aptitud” o “equivalencia” por la que sería susceptible de ser cambiado un bien en el mercado al margen de esa voluntad. De este modo, ha decidido seguir sometiendo a tributación, con carácter general, la manifestación de capacidad económica derivada de la adquisición de un bien por su “valor”, el que ontológicamente posee, y no por el “precio”, el pactado libérrimamente, aunque acotándolo ahora al de “referencia” (al mercado) en lugar de condicionarlo al “real”.

Lo anterior no supone -como sostiene el órgano judicial- que nos encontremos ante “una presunción de fraude fiscal”; simplemente nos hallamos ante una modificación del elemento cuantificador del hecho imponible a los efectos de buscar el precio más probable de venta entre dos partes independientes, sin que la norma ponga en duda el “precio o contraprestación” fijado por las partes. Y ello porque, como ya hemos tenido la ocasión de señalar, siendo el “valor” (de un bien) una “magnitud indeterminada” y de difícil determinación, las discrepancias “no sólo son lógicas y

razonables, sino incluso frecuentes”, las cuales, sin descartar “que se haya faltado a la verdad en el precio de la operación con el ánimo de defraudar”, se pueden deber a otras muchas razones “ajenas al incumplimiento del deber de contribuir, como, por ejemplo, la discrepancia sobre el valor del bien o derecho transmitido, la situación coyuntural del mercado, la necesidad perentoria de liquidez o, en fin, el simple desconocimiento de los precios del mercado” (STC 194/2000, de 10 de julio, FJ 7, en relación con disposición adicional cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que regulaba el tratamiento fiscal de las diferencias de valor resultantes de la comprobación administrativa en el ITP).

Así lo ha entendido también el Tribunal Supremo quien, con fundamento en esa STC 194/2000, ha venido señalando que “el valor real configura un concepto jurídico indeterminado de imprecisos perfiles..., que no se ampara en definición legal alguna y, permite, sea cual fuere el medio de comprobación o determinación que en cada caso se utilice, un cierto margen legítimo”, no arrojando “-no puede hacerlo- un guarismo exacto, único y necesario, sino una franja admisible entre un máximo y un mínimo”, como sucede “cuando se acepta el valor declarado por el administrado -que puede variar en unos y otros casos-; también cuando se acude al dictamen de peritos de la Administración [art. 57.1 e) LGT]; o, en fin, si se emplean otros medios de comprobación legalmente previstos, como los precios medios de mercado o las valoraciones atribuidas a efectos de aseguramiento o hipotecarios” (STS 843/2018, de 23 de mayo, FD 3.1 [ECLI:ES:TS:2018:2186]).

La circunstancia de que el legislador haya abandonado la utilización de aquel “valor real” como método de cuantificación de la capacidad económica, por su excesiva indeterminación y elevada litigiosidad, optando por recurrir a un valor objetivamente determinado no es -como sostienen el abogado del Estado, el fiscal general del Estado y la letrada de la Junta de Andalucía- algo en sí mismo reprochable. Esto es así, claro está, siempre y cuando su determinación última no sea el fruto de estimaciones “globales” o “genéricas”, ajenas a la necesaria singularización de lo valorado en función de las concretas características individuales concurrentes, ni tampoco se permita a la



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Administración decidir con absoluta libertad el valor aplicable en cada caso, esto es, de una forma antojadiza, abstracta, especulativa o conjetural, debiendo circunscribirse su actuación “dentro de una esfera de apreciación, a unos criterios de naturaleza técnica que no puede obviar” (STC 194/2000, FJ 9).

En el caso concreto del “valor de referencia”, no solo se estaría ante un sistema de cuantificación de capacidades económicas potenciales que, en la generalidad de los supuestos, guardaría la necesaria conexión entre el hecho imponible (fundamento del gravamen) y la base imponible (su medición), sino en el que también -como sostienen el abogado del Estado, el fiscal general del Estado y la letrada de la Junta de Andalucía- la Administración singulariza los “valores medios” (del producto inmobiliario representativo previamente obtenidos a través de los “precios” de las compraventas), en función de las diferentes características técnicas intrínsecas y extrínsecas de los inmuebles.

A diferencia de sucedido con el impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana, cuyo sistema “objetivo” de cuantificación de la base imponible fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 182/2021, al ser “ajeno a la realidad del mercado inmobiliario” y a “la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente”, hizo desaparecer “la razonable aproximación o conexión que debe existir entre el incremento de valor efectivo y el objetivo o estimativo” [FJ 5 D)], en la cuestión ahora planteada el valor objetivamente determinado está referenciado a la realidad del mercado inmobiliario, no resultando ajeno a la capacidad económica demostrada por el contribuyente.

Una última precisión es necesario efectuar. Como se ha dicho, de conformidad con el art. 10.2 LITP, el “valor de referencia” operará como base imponible “mínima” y “fija” de los bienes inmuebles cuando sea superior al “valor declarado” por los interesados o al “precio o contraprestación pactada” por las partes pues, en caso contrario, se tomará como la mayor de estas dos últimas magnitudes. En estos supuestos, el legislador otorga validez a ese mayor “valor” o “precio” del bien inmueble

transmitido, con toda lógica, pues la libre declaración de voluntad de los interesados implicaría reconocer que, en ese caso concreto, se habría producido una desviación en la estimación objetiva del “valor de referencia” asignado. Es lo mismo que sucede, aunque en sentido contrario, cuando los interesados acreditan la errónea fijación del “valor de referencia” por la Dirección General del Catastro y, por tanto, su desajuste con ese “valor del mercado”. En ambos supuestos nos encontramos ante la obligada corrección de la base imponible del impuesto que, parte de un “valor de referencia” que se manifiesta erróneo y cuya corrección es promovida por los propios interesados, en el primer caso, a través de su libre manifestación y, en el segundo, mediante la solicitud de rectificación de la autoliquidación presentada o con la interposición de los correspondientes recursos o reclamaciones frente a la liquidación eventualmente girada. Ni en uno ni en otro caso se estarían sometiendo a tributación inexistentes o ficticias manifestaciones de capacidad económica sino única y exclusivamente las reales, esto es, las verdaderamente exteriorizadas en el caso concreto al margen del valor objetivamente estimado y administrativamente asignado.

b) La existencia de una justificación objetiva y razonable

El apartado VII del preámbulo de la Ley 11/2021 señala que se sustituye el “valor real”, cuya determinación había sido fuente “de buena parte de litigios de estos impuestos por su inconcreción”, por el “valor de referencia”, concepto este último que “se equipara al valor de mercado”, pues, como ha señalado el Tribunal Supremo, al no existir un “valor real”, entendido “como un carácter o predicado ontológico de las cosas”, “cuando exista un mercado de los bienes de que se trate, el valor real coincide con el valor de mercado”.

A la imprecisa determinación del “valor real” de los bienes objeto de adquisición, se añadían otras dificultades que habían sido puestas de manifiesto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo como, de un lado, que el método de comprobación consistente en la estimación por referencia a valores catastrales, multiplicados por índices o coeficientes [art. 57.1 b) LGT], no era considerado idóneo



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

“por su generalidad y falta de relación con el bien concreto de cuya estimación se trata (...), salvo que tal método se complemente con la realización de una actividad estrictamente comprobadora directamente relacionada con el inmueble singular que se someta a avalúo, lo que dificulta en gran medida la facultad comprobadora de la Administración Tributaria” (en este sentido, entre las primeras y las últimas, sentencias 843/2018, de 23 de mayo de 2018 [ECLI:ES:TS:2018:2186] y 1976/2024, de 17 de diciembre [ECLI:ES:TS:2024:6309]); y, de otro, que para recurrir al dictamen de peritos [art. 51.1 e) LGT], era necesaria “una comprobación «*in situ*», con visita del inmueble en cuestión” (así, por ejemplo, entre las primeras y las últimas, sentencias de 26 de noviembre de 2015 [ECLI:ES:TS:2015:5162]; y 1179/2025, de 24 de septiembre [ECLI:ES:TS:2025:4006]).

Por las anteriores razones y “en aras de la seguridad jurídica, en el caso de bienes inmuebles”, la Ley 11/2021 conceptuó como base imponible del ITP (también en el impuesto sobre sucesiones y donaciones) “el valor de mercado del bien o derecho que se transmita o adquiera”, que será el previsto en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (mismo apartado VII de su Preámbulo).

En 2025 estaban catalogados en España 40.001.098 de inmuebles urbanos y otros 38.813.468 de inmuebles rústicos (“El Catastro en Cifras”, Dirección General del Catastro, enero de 2025). De los urbanos, son viviendas un total de 26.623.708 (2020), 26.719.905 (2021), 26.811.833 (2022), 26.902.443 (2023), llegando a los 27.004.765 de viviendas (2024) (Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística de 2023, del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana [Boletín anual 2024, edición de junio 2025] y de la Estimación del Parque de Viviendas del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible [2025]). El número de transacciones inmobiliarias, solo de viviendas, fue en 2020 de 487.354, en 2021 de 674.249, en 2022 de 717.734, en 2023 de 638.591 y en 2024 de 641.026 (Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana [Boletín anual 2024, edición de junio 2025]), lo que supone “alrededor de 150.000 transacciones trimestrales” (Registradores de España, Estadística Registral Inmobiliaria, 2º trimestre

2024), aunque en el segundo trimestre de 2025 alcanzaron las 171.078 operaciones (Registradores de España, Estadística Registral Inmobiliaria, 2º trimestre 2025).

Estamos en un sector -como el tributario- en el que regulan “actos y relaciones jurídicas en masa” (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8), de modo que, ante la evidente complejidad del procedimiento tributario dirigido a la determinación de un incierto “valor real”, con excesivos costes y tiempos de gestión, el legislador ha optado por recurrir a una técnica en la que no se exige una cuantificación exacta, operando sobre otro parámetro, como el valor de mercado, más cercano a la verdadera capacidad económica exteriorizada. La difícil concreción de aquel “valor real”, al margen de los precios derivados de la voluntad de las partes y de las lógicas discrepancias que en su valoración solían producirse, le han llevado a ponderar aquellos elementos y circunstancias que sirven para determinar con una mayor precisión la capacidad económica real de los sujetos pasivos del impuesto (SSTC 209/1988, de 10 de noviembre FJ 9; y 194/2000, FJ 7), no solo con la finalidad de evitar eventuales actuaciones fraudulentas, sino también con la de dotar al sistema de una mayor seguridad jurídica [en sentido similar, SSTC 150/1990, FJ 8; y 217/1994, FJ 5 B)]. Los preceptos cuestionados responderían así a una finalidad constitucionalmente legítima, pues, junto con la búsqueda de una mayor seguridad jurídica, atenderían a “la eficiencia en la gestión tributaria” o, más concretamente, a “la necesaria protección de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE)” a la que hicimos referencia, por ejemplo, en las SSTC 233/2005 (FJ 5), 111/2006 (FJ 6) y 113/2006 (FJ 7).

No cabe subestimar, en consecuencia, la importancia que para la simplificación tributaria y la seguridad jurídica puede tener, en ocasiones, el empleo de técnicas o métodos objetivos de cuantificación en los que se dé preeminencia a esos otros valores o principios constitucionales. Como apunta la letrada de la Junta de Andalucía, el legislador se habría visto obligado a establecer un criterio objetivo de determinación de la base imponible para intentar corregir la abundante litigiosidad, la inseguridad jurídica existente, la desigualdad motivada por la diversidad de dictámenes periciales (que daban lugar a tantos valores como informes se emitían), la desinformación previa de los

contribuyentes y la falta de eficiencia en la gestión administrativa. De hecho, el propio Consejo de Estado, en su dictamen de 15 de julio de 2020 al anteproyecto de la Ley 11/2021, valoró positivamente “el esfuerzo realizado por tratar de superar el concepto de ‘valor real’ y articular un nuevo sistema de valoración que reduzca la litigiosidad e incremente la seguridad jurídica” (apartado VII, “La nueva configuración legal de la base imponible en el ámbito de la imposición patrimonial”, expediente núm. 278/2020, Hacienda [documento BOE CE-D-2020-279]).

Por consiguiente, los preceptos cuestionados cuentan con una justificación legitimadora desde un punto de vista constitucional, conclusión esta que no se vería desdichada por la afirmación del órgano judicial promovente de la presente cuestión de que la verdadera finalidad del legislador, confesada en el Preámbulo de la Ley 11/2021, sería la de “eludir” la jurisprudencia del Tribunal Supremo adoptada sobre el valor real como base imponible de los impuestos sobre sucesiones y transmisiones patrimoniales. Y ello porque la conocida como “legislación reactiva” no tiene por qué tener necesariamente una connotación negativa que la convierta *eo ipso* en contraria a los principios y reglas constitucionales. Sería contradictorio denunciar ante el legislador la existencia de una eventual situación de contradicción con la Constitución para luego, cuando procede a su corrección, atribuirle una intención sesgada. Si los órganos judiciales proponen y el legislador dispone, parece evidente que no podemos considerar la actuación legislativa controvertida como el fruto de una conducta dirigida a eludir una determinada jurisprudencia, sino como la obligada “enmienda” de los problemas detectados en la aplicación del “valor real” por el máximo intérprete de la legalidad ordinaria y, por tanto, ante una muestra palmaria del legítimo diálogo entre dos poderes del Estado, fruto del adecuado funcionamiento del sistema de separación de poderes.

c) El gravamen de valores medios o potenciales

Puesto que, como ya hemos tenido oportunidad de advertir, “el hecho de que el fin sea constitucionalmente legítimo no significa que también lo sean los medios concretos utilizados para alcanzarlo” (SSTC 194/2000, de 19 de julio, FJ 5; y 255/2004,

de 22 de diciembre, FJ 6), nos corresponde ahora comprobar si el medio legalmente instrumentado para cumplir la legítima finalidad perseguida respeta igualmente los parámetros constitucionales. En este sentido, hay que arrancar recordando que, conforme a la DF 3ª LCI, el “valor de referencia” se fija a partir de los datos obrantes en el Catastro, mediante el análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas (expresados en euros y en euros por metro cuadrado de construcción), con el límite del valor de mercado, para lo cual se aplicará un factor de minoración (actualmente fijado en el 0,9 por la Orden HFP/1104/2021). Ese “valor de referencia” no debe confundirse con el “coeficiente de referencia al mercado” (RM) aplicado en la fijación del valor catastral, que es del 0,5 (art. 23.2 LCI y Orden HAC/3521/2003, de 12 de diciembre, por la que se fija el coeficiente de referencia al mercado -RM- para los bienes inmuebles de características especiales, que ha de aplicarse conforme a los términos señalados en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1468/2021, de 14 de diciembre [ECLI:ES:TS:2021:4645]).

De acuerdo con la DF 3ª LCI, los informes anuales que ha de publicar la Dirección General del Catastro deben contener “los elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble” por aplicación de los módulos de valor medio y de los factores de minoración correspondientes, “en la forma en la que reglamentariamente se determine” (párrafo cuarto), sin que hasta la fecha se haya procedido a dicho desarrollo reglamentario. Ahora bien, en tanto no se apruebe ese desarrollo, la DT 9ª LCI ha previsto que los criterios y reglas de cálculo “para la determinación del valor de referencia de cada inmueble”, 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” (esto es, a los recogidas 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).

Además de lo anterior, tanto la Circular de la Dirección General del Catastro 04.01/2021, de 9 de septiembre, sobre el valor de referencia de los bienes inmuebles, como los informes anuales de los valores de referencia que vienen siendo publicados en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro (los días 14 de octubre de 2021, 27 de septiembre de 2022, 27 de septiembre de 2023, 25 de septiembre de 2024 y 9 de octubre de 2025), son los que proceden a la individualización de los valores conforme a las directrices establecidas por aquella DT 9ª LCI y a las normas técnicas fijadas en el citado Real Decreto 1020/1993. Y aunque es evidente que ni aquella circular ni estos informes integran el “desarrollo” previsto en la DF 3ª LCI, pues carecen de la necesaria naturaleza reglamentaria y, por tanto, de carácter normativo (respecto de las primeras, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 76/2021, de 26 de enero, FD 5º [ECLI:ES:TS:2021:215], 914/2023, de 4 de julio, FD 3º [ECLI:ES:TS:2023:3165]; y 1790/2024, de 7 de noviembre, FD 4º [ECLI:ES:TS:2024:5564]; y con relación a los segundos, resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central de 21 de diciembre de 2022, FD 9º [reclamaciones 8964/2021, 8965/2021, 8967/2021 y 8968/2021]), lo relevante es, ahora, que el enjuiciamiento de la ley «no puede depender o estar condicionado por [su] desarrollo reglamentario» (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 3), de modo que ni «la constitucionalidad de una norma aprobada por el Parlamento puede depender del desarrollo que de la misma haya hecho el Gobierno en el ejercicio de su potestad reglamentaria» [STC 111/2006, de 5 de abril, FJ 8 b)], ni tampoco puede estar condicionada por su ausencia, porque sería tanto como atribuir la responsabilidad a un poder del Estado (el legislativo) de las consecuencias derivadas de la actuación o inacción de otro (el ejecutivo).

En la introducción de esa Circular 04.01/2021 se señala que “el valor de referencia de un bien inmueble en concreto se determinará individualizando el módulo de valor medio aplicable en su ubicación, de forma objetiva, en función de las características de su descripción catastral, esto es, de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario”. Y en su instrucción quinta se recoge que “la Dirección General del Catastro aprobará mediante resoluciones de carácter anual, y de forma separada para

inmuebles urbanos y rústicos sin construcción, los elementos precisos para la determinación del valor de referencia de cada inmueble que deban surtir efectos en el ejercicio siguiente al de su aprobación. Estos elementos permitirán la individualización de los valores de referencia de cada inmueble respecto del módulo de valor medio asignado al producto inmobiliario representativo en cada ámbito, teniendo en cuenta los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario en cada caso”.

Por su parte, los informes de la Dirección General del Catastro contienen los listados descriptivos de las compraventas, con indicación de las características físicas de los inmuebles objeto de las mismas, las fechas y precios de transmisión comunicados por los fedatarios públicos, los municipios en los que se geolocalizan y, en su caso, la identificación de las diferentes casuísticas (como, por ejemplo, las compraventas de inmuebles atípicos [un 5,63 por ciento del total] o por precios notoriamente anómalos [un 12,39 por ciento]). A ellos se incorporan los “mapas de valores” (inmuebles de uso residencial e inmuebles de uso garaje) por “ámbitos territoriales homogéneos de valoración” de cada uso previsto (con recintos espacialmente continuos o discontinuos), con asignación de los correspondientes “módulos de valor medio” (en función también de las circunstancias socioeconómicas y la dinámica inmobiliaria) a cada “producto inmobiliario representativo” (inmueble cuyas características de superficie y constructivas son típicas para el uso considerado), expresados en euros por metro cuadrado (salvo en el caso de viviendas unifamiliares/pareadas y de los garajes que se expresan en euros). Además, a los efectos de su valoración se toman en consideración las diferentes características físicas de los inmuebles tales como la tipología construida, superficie construida, antigüedad, estado de conservación/vida de la construcción y la calidad constructiva (en el caso de viviendas unifamiliares con construcciones anejas, su superficie y la de parcela; y en el supuesto de viviendas colectivas que incluyan anejos inseparables como plazas de garaje o trasteros se realiza una homogeneización por deducción del valor medio estimado de dichos anejos en el ámbito de la valoración).

Según lo que antecede, el “valor medio” del producto inmobiliario representativo de cada ámbito territorial es el fruto del análisis realizado en función de los precios



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

medios de las compraventas (que en el periodo de dos años comprendido entre el 1 de abril de 2021 y el 21 de marzo de 2023, en el que se incluiría la adquisición realizada en el proceso judicial en el que se ha planteado la presente cuestión de inconstitucionalidad, fueron de un total de 1.178.848 compraventas de bienes inmuebles urbanos residenciales y 465.256 de garajes [pág. 5 del informe publicado el 27 de septiembre de 2023]). Las diferencias de precio entre los productos inmobiliarios equivalentes dentro de un ámbito territorial homogéneo se deberían, principalmente, a las diferencias entre sus características constructivas (págs. 3 a 9 del informe publicado el 9 de octubre de 2025), de modo que -como señala la letrada de la Junta de Andalucía- las eventuales desviaciones no serían consecuencia del método de cálculo sino de una deficiente ejecución del mismo o de una falta de declaración de las alteraciones producidas en el bien inmueble (con cita del informe de la Dirección General del Catastro publicado el 9 de octubre de 2025).

Como defienden el abogado del Estado, el fiscal general del Estado y la propia letrada de la Junta de Andalucía, no estaríamos, en consecuencia, antes unas estimaciones que desconozcan la necesaria singularización en atención a las características (extrínsecas e intrínsecas) de los bienes inmuebles objeto de valoración, como sucedía antiguamente con las “estimaciones generales” (a las que hacían referencia, por ejemplo, los apartados 10 y 11 de la base 27 de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local), o, como ocurre actualmente, con las “estimaciones por referencia” a los valores fiscales con aplicación de “coeficientes multiplicadores” [recogido actualmente en el art. 57.1 b) LGT]. Estas últimas ha sido consideradas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, como ya se ha visto, como inidóneas, “por su generalidad y falta de relación con el bien concreto de cuya estimación se trata, ...salvo que tal método se complemente con la realización de una actividad estrictamente comprobadora directamente relacionada con el inmueble singular que se someta a avalúo” (en este sentido, entre las primeras, la sentencia 842/2018, de 23 de mayo [ECLI:ES:TS:2018:2185]); y, entre las últimas, la sentencia 1976/2024, de 17 de diciembre [ECLI:ES:TS:2024:6309]). El “valor de referencia” es un método dirigido a la fijación de unos “valores medios” que se extraen objetivamente

de operaciones “reales” y cuyo resultado es, en la mayoría de los supuestos, el reflejo ajustado de la capacidad económica manifestada en la operación traslativa.

No podemos compartir, por tanto, las afirmaciones del órgano judicial promovente de la presente cuestión de inconstitucionalidad de que, al estarse ante un método objetivo y general que ignora los rasgos individuales de los inmuebles, se llega a resultados alejados de la realidad del valor del bien inmueble. Al contrario, coincidimos con la letrada de la Junta de Andalucía en la conclusión de que la forma en la que se calcula el valor de referencia se corresponde con el valor de mercado, el cual se obtiene a partir de criterios objetivos que permiten individualizar el valor de cada inmueble atendiendo a sus características específicas, existiendo una conexión real entre el hecho y la base imponible, lo que excluye que se esté ante un valor genérico o universal para todos los bienes inmuebles. En suma, no puede aceptarse -como señala el órgano judicial- que en la fijación del “valor de referencia” se ignoren los rasgos individuales de los inmuebles, de vital trascendencia para la determinación de su valor de mercado (superficie útil, calidad de los materiales, grado de conservación, dependencias anejas, instalaciones accesorias...), ni tampoco que nos hallemos en un escenario en el que el objetivo pretendido (de reducir la litigiosidad y afianzar una mayor seguridad jurídica) se haya buscado “a toda costa”, por recurrir “a criterios puramente generales, sin distinción alguna, sobre todos los bienes inmuebles de una misma ciudad” (STS 842/2018, de 23 de mayo. FD 3.º [ECLI:ES:TS:2018:2185]).

Basta con acudir a la reciente doctrina judicial, fruto de la interpretación de la legalidad ordinaria, para comprobar cómo existen incontables supuestos en los que son los propios sujetos pasivos del ITP los que han defendido la idoneidad del “valor de referencia” como criterio aproximativo al “valor de mercado” frente al entonces “valor real” comprobado” por la Administración. Esto ha sucedido, por ejemplo, en la reciente sentencia 263/2025, de 14 de julio, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha -Albacete- (ECLI:ES:TSJCLM:2025:1644), en la que el propio perito de la parte recurrente, para hacer valer su peritaje en contra del de la Administración comprobadora (que defendía



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

el informe de tasación hipotecaria), señaló que su valoración era “prácticamente idéntica al valor de referencia de Catastro”, llegando el órgano judicial a la conclusión de que “el informe pericial que se acompaña con la demanda emplea hasta nueve testigos en los que se recogen los valores de referencia catastral y de mercado de inmuebles de características similares al litigioso”, de modo que “sopesando el certificado de tasación realizado, en el que se fundamenta la liquidación de la Administración tributaria, por un lado, y el informe pericial realizado por la [a]rquitecto a instancia de la recurrente, por otro, y valorados bajo la sana crítica, hemos de otorgar prevalencia probatoria a este último a los efectos de la valoración del inmueble” (FD 4º). En un sentido similar, en la sentencia 561/2025, de 7 de julio, de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (ECLI:ES:TSJM:2025:9540), se analiza un supuesto en el que la parte recurrente pretendía hacer valer el “valor de referencia” (del año 2022) frente a un mayor “valor comprobado” fundado en otro informe de tasación hipotecaria (del año 2018), por considerarlo más ajustado al entonces “valor real” del bien. Y lo mismo ha sucedido en la sentencia 514/2025, de 27 de junio, de la misma Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (ECLI:ES:TSJM:2025:8857), en la que nuevamente la parte recurrente intentó hacer prevalecer el “valor de referencia” del inmueble (aunque el órgano judicial lo rechazó por no ser aplicación a la transmisión producida en 2018 [FD 3º]).

Los anteriores ejemplos no hacen sino poner de manifiesto la proximidad entre el “valor de referencia” y el “valor de mercado”, sin perjuicio, claro está, de que haya supuestos concretos en los que eventualmente se pueda alcanzar -como señala el órgano judicial promovente de la cuestión- resultados superiores al valor real de mercado del bien. Esto sucede, por ejemplo, en aquellos casos en los que, pese a existir un valor administrativamente determinado, como sucede con las viviendas protegidas con precios máximos de venta (precios limitados), los sujetos pasivos, pese a que “[e]l valor de referencia de una vivienda no puede superar el valor de mercado” y, por tanto, “no puede superar el precio de venta de dicha vivienda limitado administrativamente, ya que este sería su valor de mercado”, se ven obligados a practicar su autoliquidación “por el

valor de referencia asignado”, para solicitar con posterioridad la rectificación de la autoliquidación [resoluciones de la Dirección General de Tributos de 17 de febrero de 2022 (V0298-22) y 30 de marzo de 2022 (V0690-22)]. No ocurre lo mismo, por el contrario, con los bienes inmuebles adquiridos en subastas públicas (notariales, judiciales o administrativas), en los que la base imponible del impuesto se determinará igualmente conforme al “valor de referencia” (y no de acuerdo al precio de remate), salvo que el valor de adquisición del bien inmueble, el valor declarado por los interesados o ambos sean superiores a su valor de referencia [resoluciones de 9 de marzo de 2023 (V0453-22), 27 de junio de 2023 (V1867-23), 6 de julio de 2023 (V1973-23) y 1 de agosto de 2023 (V2302-23)], pues, como se ha señalado con anterioridad, lo gravado por el impuesto no es el “precio o contraprestación” fijada, sino el “valor de mercado” del bien adquirido, calculado objetivamente a través de su “valor de referencia”.

En fin, aun siendo cierta la existencia de algunas desviaciones en el “sistema”, estas no pueden abocar por sí mismas a su declaración de inconstitucional, tanto más cuanto que el legislador ha arbitrado la forma de neutralizarlas, facilitando la corrección del valor asignado para ajustarlo a su concreta realidad, como comprobaremos a continuación.

d) La posible estimación directa de la capacidad económica como alternativa a la estimación objetiva

A diferencia de lo que sucedía con el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana cuyos preceptos reguladores “fingían”, “sin admitir prueba en contrario”, que por el solo hecho de haber sido titular de un terreno de naturaleza urbana durante un determinado período temporal dado se revelaba, en todo caso, un incremento de valor (STC 59/2017, FJ 3), cuantificado sin justificación objetiva y razonable “al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente” [STC 182/2021, FJ 5 D)], en la cuestión ahora planteada el legislador ha evitado convertir el “valor de referencia” objetivamente

determinado “en método único de determinación de la base imponible”, permitiendo también su “estimación directa” [en los términos exigidos por la STC 182/2021, FJ 5 D)].

Es cierto que el art. 57.1 LGT recoge los medios de comprobación por la Administración tributaria, del valor de las rentas, productos, bienes y demás elementos determinantes de la obligación tributaria, entre los cuales se encuentra cualquier otro “que se determine en la ley propia de cada tributo” [legra j)], precisando a renglón seguido, el art. 57.2 LGT que “[l]a tasación pericial contradictoria podrá utilizarse para confirmar o corregir en cada caso las valoraciones resultantes de la aplicación de los medios del apartado 1 de este artículo. Y también lo es que, de conformidad con “la ley propia” del ITP, la Administración tributaria puede comprobar el valor de los bienes y derechos transmitidos, llevándose “a cabo por los medios establecidos en el artículo 57 de la Ley General Tributaria”, “salvo que, en el caso de inmuebles, la base imponible sea su valor de referencia” (art. 46.1 LITP). Por tanto, es la voluntad expresa del legislador la de que el “valor de referencia” (para aquellos inmuebles que lo tengan asignado) se erija en la base imponible del impuesto de modo que, si los sujetos pasivos no lo hubiesen consignado en sus autoliquidaciones, habría que ajustarla a ese valor, sin que esto suponga una “comprobación de valores”, ni, por tanto, sea posible instar el procedimiento de tasación pericial contradictoria en su corrección. La asunción del “valor de referencia” como base imponible de los bienes inmuebles no es un acto de “comprobación” del “valor de mercado” que pueda controvertirse a través de la “tasación pericial contradictoria”, sino un simple acto de aplicación de la regla normativamente prevista.

La anterior postura se vería corroborada por la circunstancia de que, con anterioridad a la reforma ahora controvertida, cuando el art. 10.1 LITP recogía como base imponible del impuesto el “valor real”, la resolución de 3 de mayo de 2010, de la Dirección General de Tributos (V0881-10), invocada por el Sr. Kraus en sus alegaciones, en un supuesto en el que la consultante pretendía adquirir una vivienda a una entidad financiera con una sustancial rebaja de “precio” entendió que, de la

redacción de los entonces vigentes arts. 10.1 (base imponible del ITP), 46 (comprobación de valores) y 47 (tasación pericial contradictoria), todos ellos de la LITP, podía deducirse que: (i) la base imponible estaba constituida por el valor real del piso, que no tenía por qué coincidir con el precio fijado por las partes; (ii) el concepto de valor real no venía determinado en las normas tributarias, pero el Tribunal Supremo lo equiparaba al valor de mercado (aquel precio que estaría dispuesto a pagar un comprador independiente en condiciones normales de mercado); (iii) la rebaja anunciada por la entidad financiera podía afectar al “precio”, que no al “valor real” del bien, que era lo efectivamente gravado por el ITP; (iv) la Administración podía comprobar el valor declarado y practicar, en su caso, una liquidación complementaria; y (v) si el sujeto pasivo no estaba conforme con el nuevo valor asignado (el comprobado), podía promover la práctica de una tasación pericial contradictoria o impugnar el acto de valoración o la liquidación resultante, mediante recurso de reposición o reclamación económico-administrativa.

Tras la modificación de esos preceptos por la Ley 11/2021, sin embargo, ese mismo centro directivo, en su resolución de 14 de junio de 2022 (V1359-22), en un supuesto en el que la consultante pretendía también adquirir un inmueble por un “precio” inferior al “valor de referencia” preguntando si la autoliquidación del impuesto podía efectuarse por el precio pactado, ha concluido ahora que, dado que en la transmisión de un inmueble la base imponible está constituida por el “valor de referencia” (salvo que el precio o contraprestación o el valor declarado fuesen superiores), “[s]i el valor de referencia superase el precio máximo de venta y la consultante entendiese que el valor asignado perjudica sus intereses legítimos, podrá impugnar la autoliquidación y solicitar su rectificación en los términos establecidos en el artículo 10 del TRLITPAJD, bien entendido que ello no le exime de su obligación de practicar la correspondiente autoliquidación por el valor de referencia” (en términos similares, respecto del ITP, también la resolución de 8 de septiembre de 2022 [V1921-22], y con relación al impuesto sobre sucesiones y donaciones, la de 20 de marzo de 2025 [V0388-25]).



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Según lo que antecede, la nueva normativa, en el supuesto de los bienes inmuebles con un valor de referencia asignado, ni reconoce la posibilidad de comprobar el valor declarado, ni admite la de acudir al procedimiento de tasación pericial contradictoria como medio de corrección del valor de referencia aplicado. De hecho, también las distintas administraciones tributarias gestoras del ITP (las de las comunidades autónomas, al tratarse de unos tributos cedidos), han venido sosteniendo que la aplicación del “valor de referencia”, cuando las partes han declarado la operación traslativa por el “precio o por contraprestación pactada”, no implica un acto de “comprobación de valores” sino la simple aplicación de la previsión legal, de modo que el sujeto pasivo no tendría derecho a promover la tasación pericial contradictoria en su corrección, posibilidad que solo sería articulable cuando se hubiera procedido a efectuar una “verdadera” comprobación de valores (en este sentido, por ejemplo, las sentencias 464/2024, de 11 de junio, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, FD 3º [ECLI:ES:TSJCV:2024:3028]; 580/2024, de 10 de julio, también de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. FD 2º [ECLI:ES:TSJCV:2024:3885]; 358/2024, de 15 de julio, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias -Santa Cruz de Tenerife-, FD 4º [ECLI:ES:TSJICAN:2024:3525]; o 32/2025, de 11 de febrero, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -Burgos-, FD 6º [ECLI:ES:TSJCL:2025:734]).

La citada postura no fue, sin embargo, la asumida por la resolución del recurso de reposición interpuesto por la parte recurrente con carácter previo al proceso judicial en el que se ha promovido la presente cuestión de inconstitucionalidad, en la que el Registrador (por delegación de la Oficina de Información, Asistencia y Comprobación de Estepona, de la Gerencia Provincial en Málaga de la Agencia Tributaria de Andalucía) afirmó -posiblemente por arrastrar la motivación existente con la normativa anterior a la reforma operada por la Ley 11/2021- que “para probar que el valor comprobado por el perito de la Administración no se corresponde con la realidad que

alega el interesado, el artículo 135 de la Ley 58/2003 General Tributaria, ha previsto la tasación pericial contradictoria, trámite cuyo derecho a promover se reservó la parte interesada”, de manera que, aun desestimando el recurso de reposición, precisó que “[a]l haber reservado el derecho a promover la Tasación Pericial Contradictoria como medio de corregir el resultado obtenido en la comprobación de valores, le comunico que puede solicitar expresamente ante esta Oficina la práctica de dicha Tasación en el plazo de un mes que se contará desde la fecha de la firmeza en vía administrativa del acuerdo que resuelva el recurso o la reclamación económico administrativa (art. 135.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria)”. Difícil encaje tiene en la nueva regulación dicha afirmación, sin embargo, como ya se ha visto y como también señala el órgano judicial promovente de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el legislador ha optado por un sistema objetivo de “determinación” de la base imponible en el que se suprime el procedimiento de comprobación de valores que, de forma contradictoria permitía, la aproximación al valor real del inmueble y habilitaba al contribuyente a controvertirlo mediante la tasación pericial contradictoria con carácter previo a la emisión de una liquidación.

Es importante no olvidar que lo que ha buscado la Ley 11/2021 es configurar una “base imponible” mínima y fija que dotase de una mayor certeza a la determinación del valor de los bienes inmuebles objeto de adquisición, evitando así el dilatado, costoso, controvertido e incierto procedimiento de comprobación del “valor real”, que sigue estando vigente para cualquiera los restantes bienes y derechos (arts. 10.1 y 46.1 LITP). Como se ha señalado con anterioridad, en el caso de no haberlo hecho el sujeto pasivo, la aplicación por la Administración del “valor de referencia” como base imponible del impuesto no supone una “comprobación de valores” (apreciación subjetiva) sino su mera concreción conforme a lo previsto en la ley (constatación objetiva). Dicho de otra manera, el “valor de referencia” no es un medio de comprobación de valores sino el elemento definidor de la base imponible del impuesto. Esa “comprobación de valores”, como medio de corrección o confirmación del valor declarado, queda ahora reducida en su aplicación a los bienes inmuebles que, por sus características especiales, no tengan asignado un valor de referencia.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Lo relevante desde el punto de vista constitucional es que no se trata de un sistema cerrado de valoración, inaccesible a los obligados tributarios y, por tanto, impermeable a una valoración distinta, sino de un sistema abierto a su contradicción, que permite acreditar, sin límite probatorio de ninguna clase (dictámenes periciales incluido), un valor distinto, como así lo han venido apreciando los órganos judiciales ordinarios en las resoluciones judiciales anteriormente citadas (por ejemplo, en la citada sentencia 32/2025, de 11 de febrero, de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -Burgos-, FD 6.3 [ECLI:ES:TSJCL:2025:734]). Por tanto, como apuntan el fiscal general del Estado y la letrada de la Junta de Andalucía, si bien la nueva regulación ha excluido el procedimiento de comprobación de valores para la determinación inicial contradictoria del valor real del inmueble, de esto no se colige necesariamente la inexistencia de un mecanismo alternativo de estimación directa para contrarrestar el resultando de la aplicación del sistema objetivo de valoración, pues dicha posibilidad cabe tanto en la solicitud de rectificación de la autoliquidación, como a través de la interposición de un recurso de reposición o de una reclamación económico-administrativa.

La normativa analizada permite a los obligados tributarios adquirentes de bienes inmuebles a los que se haya asignado un “valor de referencia”, en los mismos términos que pueden hacer los titulares de aquellos otros bienes y derechos que sí son susceptibles de una tasación pericial contradictoria, a plantear “cualquier cuestión relativa a su valoración” (art. 134.1 LGT) con ocasión de las solicitudes de rectificación (autoliquidaciones) o de la interposición de recursos o reclamaciones (liquidaciones) que, en su caso, presenten o interpongan contra el acto de autoliquidación (si se declaró el valor de referencia) o de regularización (si la Administración tiene que corregir el valor declarado por ser inferior al de referencia). Aunque el valor de referencia “solo se podrá impugnar cuando se recurra la liquidación que en su caso realice la Administración Tributaria o con ocasión de la solicitud de rectificación de la autoliquidación” (art. 10.3 LITP), ello brinda a los obligados tributarios la posibilidad de plantear y acreditar la eventual desconexión con el “valor de mercado” al que debe

responder, sin superarlo (DF 3ª LCI), para tributar así conforme a la verdadera capacidad económica puesta de manifiesto. De este modo, aunque no sea posible acudir al específico procedimiento de la “tasación pericial contradictoria” para corregir, en su caso, aquel valor, ningún óbice existe para desvirtuarlo mediante la aportación (vía administrativa) o solicitud de práctica (vía económico-administrativa) de la correspondiente “prueba pericial”. Basta con acudir a la letra del art. 10.4 LITP para comprobar cómo, de un lado, en el caso de que los obligados tributarios “soliciten una rectificación de autoliquidación” o “interpongan un recurso de reposición contra la liquidación” en su caso practicada, “impugnando dicho valor de referencia”, la Administración Tributaria resolverá “a la vista de la documentación aportada”; y, de otro, en el supuesto de interposición de reclamaciones económico-administrativas se podrán efectuar todo tipo de alegaciones y aportar (o solicitar la práctica) de toda clase de pruebas (incluidas las periciales), unas y otras en defensa de la pretensión articulada en orden a la confirmación o anulación del “valor de referencia” (así los arts. 236 LGT y 57 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa).

Es verdad que el Consejo de Estado advirtió que “el hecho de que el valor de referencia se calcule con arreglo a un procedimiento y pueda ser impugnado por el contribuyente no garantiza sin más la bondad del nuevo sistema”, pues “la previsión de que para desvirtuar el valor de referencia se haya de acudir necesariamente a la vía de recurso constituye una carga para el contribuyente que puede resultar desproporcionada si no se articula un sistema que garantice que el valor determinado por la Administración cumple las mínimas exigencias de individualización y de adecuación a la realidad física y jurídica de cada bien inmueble” (dictamen -ya citado- de 15 de julio de 2020). Pero también lo es -como hemos podido comprobar- que la regulación controvertida prevé la individualización de los valores medios a la realidad física y jurídica de cada caso, permitiendo una coherente aproximación al valor de mercado en la generalidad de los supuestos dado que, no debemos olvidarlo, la valoración de bienes y derechos está presidida por grandes dosis de subjetividad que impiden alcanzar



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

resultados enteramente exactos. La necesidad de acudir a la vía de recurso, entonces, para solventar las eventuales desviaciones que puedan producirse en algunos supuestos no puede considerarse como una “carga desproporcionada”, al existir una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados (el valor de referencia) y la finalidad perseguida (la simplificación administrativa, la reducción de la litigiosidad, la seguridad jurídica y la evitación del fraude fiscal), que evita un sacrificio innecesario o excesivo de los derechos y garantías de los obligados tributarios. Dicho de otra manera, es constatable una adecuada ponderación entre los distintos intereses constitucionalmente protegibles, dado que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador, no provoca “resultados especialmente gravosos o desmedidos” (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 7; 10/2005, de 20 de enero, FJ 5; 19/2012, de 15 de febrero, FJ 5, y 60/2012, de 18 de marzo, FJ 4).

No hay que descuidar que el art. 31.1 CE “al configurar el deber tributario como deber constitucional, está autorizando al legislador para que, dentro de un sistema tributario justo, adopte las medidas que sean eficaces y atribuya a la Administración las potestades que sean necesarias para exigir y lograr el exacto cumplimiento de sus obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes” (STC 76/1990, FJ 9). Y ante la parquedad de la regulación del “valor de referencia de mercado” introducido por la Ley 6/2018, de 3 de julio, fue entonces la reforma operada por la Ley 11/2021, de 9 de julio, la que dotó de una regulación más completa al “valor de referencia”, para garantizar un contenido sustantivo y procedimental en orden a su individualización (mediante la DF 3ª y la DT 9ª LCI), evitando así el sacrificio desproporcionado de ese otro bien o derecho constitucional en liza como es el derecho a contribuir no solo de acuerdo con la capacidad económica, sino también en función de esa capacidad económica.

e) Precisiones adicionales

No podemos terminar nuestro análisis sin realizar una serie de precisiones adicionales que den respuesta a otras consideraciones efectuadas tanto por la parte recurrente en el proceso judicial *a quo* como por el órgano judicial. En este sentido, es

cierto -como señala el órgano judicial- que el mecanismo de la impugnación previa del valor de referencia tras su publicación por parte de la Dirección General del Catastro carece de virtualidad alguna para el futuro adquirente de un bien, que no solo carecerá de interés sino también de legitimación para su impugnación.

Aunque -como señala la letrada de la Junta de Andalucía- el “contribuyente” tiene la obligación de poner en conocimiento del Catastro Inmobiliario cualquier cambio en la descripción o alteración de las características de los inmuebles, lo que afectaría necesariamente a su valoración y se tendría en cuenta para calcular el valor de referencia, no hay que descuidar que el incumplimiento de ese deber de colaboración con el Catastro Inmobiliario que tiene el “titular” de un bien inmueble, suministrándole cuantos datos, informes o antecedentes resulten precisos (arts. 10.2 y 11.1 LCI), no solo podría tener consecuencias positivas (infravaloración) sino también negativas (supravaloración) sobre el eventual adquirente. Y si bien el cumplimiento de ese deber se erige en garantía de una más correcta valoración, su incumplimiento por la pasividad o falta de diligencia del titular del bien transmitido no puede generar un perjuicio sobre el adquirente, que debe tener la posibilidad, como así sucede, de ajustar su valoración a las verdaderas características concurrentes en el bien inmueble adquirido. No cabe duda de que las eventuales consecuencias del incumplimiento de aquel deber podrán tener una repercusión negativa sobre quien con su actitud consintió con una determinada realidad en los inmuebles, pero de ninguna manera puede perjudicar a quien, tras su adquisición, se ve colocado en el lugar del anterior titular y compelido al pago de un tributo en función de unas características que, caso de haber sido alteradas y no declaradas, no se ajustarían a la realidad sometida a gravamen. Al adquirente le asistirá, entonces, el derecho a reaccionar frente a los valores asignados y que constituyen el fundamento de su tributación, con aquellos medios que el legislador ha previsto.

En el caso controvertido -como hemos visto- no solo es posible cuestionar el “valor de referencia” asignado al bien inmueble adquirido al solicitar la rectificación de la autoliquidación; también puede hacerse en el trámite de alegaciones a la propuesta de liquidación, en el recurso de reposición y en la reclamación económico-administrativa,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

fases administrativas todas ellas en las que cabe su corrección sin necesidad de acudir a la vía judicial.

Por otra parte, aunque no cabe duda -como señala el órgano judicial- de que la situación anterior entraña para los sujetos pasivos la carga de asumir los costes derivados del correspondiente asesoramiento técnico y de la activación de la vía impugnatoria, con el posible efecto desincentivador asociado que ello podría provocar, esta circunstancia, ni puede considerarse como una particularidad específica de la eventual contradicción del “valor de referencia”, ni tampoco genera merma alguna de las garantías que a los sujetos pasivos del impuestos les asisten, tratándose tan solo de una consecuencia ínsita a la impugnación de cualesquiera clase de actos y resoluciones. De hecho, la imposibilidad de acceso a la tasación pericial contradictoria a la que el órgano judicial asocia esa pretendida “merma” de garantías, provoca también unos estimables costes que pueden llegar a ser, en algunos supuestos, incluso potencialmente más disuasorios pues, a los de asesoramiento y peritaje propios de la parte reclamante habría que sumar también, en su caso, los del perito tercero (art. 135.3 LGT).

En fin, tanto el órgano judicial como la parte recurrente en el proceso judicial *a quo* imputan a la regulación controvertida la “inversión de la carga de la prueba”, al exigir al sujeto pasivo la demostración de que el “valor de referencia” de los inmuebles calculado por la Dirección General del Catastro no se corresponde con el de “mercado”, atribuyendo a esta circunstancia, sin más, una suerte de connotación negativa. Esta afirmación la hacen, sin embargo, sin precisión alguna sobre las eventuales consecuencias que tendría en orden a la pretendida inconstitucionalidad de la norma, de cara al único juicio que a este tribunal le corresponde efectuar.

En cualquier caso, este tribunal no puede dejar de recordar que, aun cuando nos hallemos -como señala el abogado del Estado- ante una presunción *iuris tantum* en la determinación de un valor que exige una prueba suficiente en contrario para quien quiera desvirtuarla, no estamos, sin embargo, ante un ámbito sancionador en el que la configuración constitucional del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE)

impida que los hechos se presuman en contra del acusado y en el que la traslación o inversión de la carga de la prueba (de descargo) dirigida a su destrucción resulte inconciliable con el citado art. 24.2 CE [SSTC 105/1988, de 8 de junio, FJ 3 b); 111/1999, de 14 de junio, FJ 3; 87/2001, de 2 de abril, FJ 9; 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 11; y 267/2005, de 24 de octubre, FJ 4). En consecuencia, dado que el “objeto” de la prueba es la concreción de la medida en la que el “valor de referencia” objetivamente determinado responde al de “mercado” de cara a la más exacta determinación de la base imponible del impuesto al margen de cualquier componente sancionador, resulta totalmente ajena al ejercicio del *ius puniendi* y al ámbito constitucionalmente protegido por el derecho a la presunción de inocencia. Por tanto, esa pretendida consecuencia peyorativa en nada afecta a la constitucionalidad de la medida controvertida.

7. Conclusión: desestimación

Siendo la adquisición de un bien inmueble un índice de capacidad económica real, la opción legislativa dirigida a su cuantificación a través de un sistema objetivo como es el del “valor de referencia”, puede reputarse constitucionalmente legítima al haberse articulado con pleno respeto al principio de capacidad económica como medida del gravamen. En contra de lo señalado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, nos hallamos ante un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales que cuenta con una justificación razonable y suficiente desde el punto de vista constitucional, respetando el medio articulado para alcanzar el fin los límites sentados en la doctrina de este tribunal, no solo por gravar valores medios o potenciales cercanos a los de mercado, sino también por haber arbitrado el legislador la posibilidad de la estimación directa de las bases imponibles.

Procede desestimar, en consecuencia, la presente a cuestión de inconstitucionalidad.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a doce de febrero de dos mil veintiséis.