

Grupo de Expertos en Haciendas Locales y Catastro

Constitucionalidad del Valor de Referencia. Análisis de la STC de 12 de febrero de 2026 (Rec. 361/2025)

Manuel Esclapez Escudero

*Coordinador del Grupo de Expertos Haciendas Locales y
Catastro de la AEDAF*

1. INTRODUCCIÓN

Justo a los cuatro años y cuatro días desde la publicación de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal (BOE de 10 de julio de 2021), que introdujo el denominado valor de referencia como valor mínimo fiscal a efectos de los tributos cedidos – Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) e Impuesto sobre el Patrimonio (IP)—, el BOE publicaba la admisión a trámite de la Cuestión de inconstitucionalidad n.º 3631-2025 (BOE de 14 de julio de 2025). Mediante dicha cuestión, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, sometía al Tribunal Constitucional sus dudas acerca de la conformidad con el principio de capacidad económica del artículo 31.1 de la Constitución Española de los artículos 10, apartados 2, 3 y 4, y 46.1 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (LITP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, así como de la disposición final tercera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, todos ellos en la redacción dada por los artículos 6.2 y 14.8 de la Ley 11/2021.

El planteamiento de la cuestión respondía a la consideración por el órgano judicial de que, con la reforma operada, se había adoptado un sistema de determinación de la base imponible de carácter objetivo y general, exclusivamente para las operaciones inmobiliarias, basado en una metodología que el propio auto de planteamiento calificaba de «críptica, inasequible para el contribuyente medio, cuyos parámetros no están contenidos en ninguna ley», que ignoraba los rasgos singulares de los inmuebles y que, al haber suprimido el procedimiento de comprobación de valores y la tasación pericial contradictoria, transfería al contribuyente la carga de demostrar el valor real del inmueble, con el consiguiente efecto disuasorio derivado de tener que activar la vía impugnatoria como único medio de defensa.

La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 2026, con ponencia del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, ha resuelto esta cuestión desestimándola íntegramente, declarando que el valor de referencia constituye una opción legislativa constitucionalmente legítima que respeta el principio de capacidad económica tanto en su vertiente de fundamento como de medida de la imposición. El presente análisis analizaremos el contenido de dicha sentencia, examinando los antecedentes del caso, las posiciones de las partes intervinientes —Abogado del Estado, Fiscal General del Estado, letrada de la Junta de Andalucía y la parte actora en el proceso *a quo*—, los fundamentos jurídicos del pronunciamiento y las conclusiones e implicaciones que de él se derivan para la imposición patrimonial inmobiliaria en España.

2. Supuesto de hecho de la STS 339/2024

Los hechos enjuiciados tienen su origen en un procedimiento de nulidad de pleno derecho (art. 217 LGT) instado contra una liquidación firme dictada por el Ayuntamiento de Valencia en 2016 por importe de 8.869,01 euros. El motivo que justificaba la pretensión de nulidad es que la transmisión gravada había generado una pérdida de 660.000 euros, porque el precio de adquisición del inmueble había sido de 1.100.000 euros (junio de 2007) y el valor de transmisión había sido de 440.000 euros.

La liquidación devino firme y no fue hasta el 8 de noviembre de 2019 cuando se presentó un escrito instando el inicio de un procedimiento especial de revisión de actos nulos de pleno derecho en virtud de lo dispuesto en el artículo 217.1. apartados “c” (contenido imposible) y “e” (prescindir del procedimiento), de la LGT, todo ello como consecuencia de la inconstitucionalidad declarada en la STC 59/2017 de 11 de mayo respecto de transmisiones que someten a tributación “*situaciones inexpressivas de capacidad económica*”. Esta solicitud fue inadmitida por el Ayuntamiento por considerar que no concurría ninguno de los supuestos de nulidad previstos en el 217.1 LGT.

Contra la resolución de inadmisión, el interesado interpuso recurso contencioso-administrativo que fue estimado por el Juzgado de lo contencioso N° 3 de Valencia con fecha 17 de noviembre de 2022. El Juzgado consideró que la STC 108/22 de 26 de septiembre, suponía la corrección de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con la nulidad de pleno derecho de liquidaciones firmes de plusvalías en las que no se había puesto de manifiesto incremento de valor de los terrenos. A ello se sumó la necesidad de valorar si a estos supuestos les era o no de aplicación la limitación de efectos contenida en la STC 182/21 de 26 de octubre.

Frente a la sentencia estimatoria, el Ayuntamiento de Valencia preparó recurso de casación que fue admitido por auto de 20 de julio de 2023, en el que se fijó como cuestión de interés casacional: “*Reafirmar, completar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia en virtud de la cual la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 59/2017, de 11 de mayo, no determina que las liquidaciones del IIVTNU, giradas con anterioridad y que hubieran ganado firmeza en vía administrativa, incurran en los supuestos de nulidad de pleno derecho*”.

previstos en el artículo 217.1, letras a), e), f) y g), de la LGT, todo ello a la luz de la STC 108/2022, de 26 de septiembre.”

3. Supuesto de hecho de la CI 361/2025

Mediante escritura pública de 9 de junio de 2022, el Sr. Fernando adquirió en proindiviso junto con su esposa dos bienes inmuebles en el Conjunto Residencial Albatros del término municipal de Casares (Málaga) —una vivienda de 125 m² y una plaza de garaje de 25 m²— por un precio total de 209.000 euros (199.000 euros la vivienda y 10.000 euros la plaza de garaje). Los adquirentes presentaron autoliquidación del ITP (modelo 600) declarando como base imponible el precio escriturado (209.000 euros), con una cuota resultante de 14.630 euros al tipo del 7 por ciento.

La Administración tributaria andaluza practicó comprobación limitada aplicando el valor de referencia a la vivienda, elevando su base imponible a 262.468,74 euros —mientras que la plaza de garaje, al carecer de valor de referencia asignado, mantuvo los 10.000 euros declarados—, lo que fijó la base imponible total en 272.468,74 euros y generó un importe pendiente de ingreso de 2.237,16 euros por cada cónyuge.

Disconforme con dicha valoración, el contribuyente interpuso recurso de reposición el 26 de noviembre de 2022, desestimado tras la ratificación del valor de referencia por informe de la Dirección General del Catastro de 2 de diciembre de 2022. Agotada esta vía, formuló reclamación económico-administrativa ante el TEAR de Andalucía (Sala Desconcentrada de Málaga), igualmente desestimada por resolución de 23 de febrero de 2024. Frente a dicha resolución interpuso recurso contencioso-administrativo (núm. 385/2024) ante el TSJ de Andalucía.

En el seno de dicho recurso, mediante providencia de 13 de marzo de 2025, el órgano judicial confirió traslado a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos aplicados, manifestándose favorablemente tanto el Ministerio Fiscal como la parte actora. Por auto de 5 de mayo de 2025 se acordó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 20 de mayo de 2025.

4. El CI planteada por el TSJ de Andalucía

Los motivos por los que el TSJA cuestiona la constitucionalidad del valor de referencia son, en esencia, los mismos que la doctrina y la práctica profesional venían denunciando desde su introducción en 2021, y que se corresponden con los problemas que ya había señalado el Tribunal Supremo respecto de las comprobaciones de valores basadas en métodos masivos que prescinden de la valoración individualizada del inmueble.

En concreto, el auto identifica los siguientes reproches al sistema: (i) se trata de una metodología opaca y poco accesible, basada en un cálculo masivo y «críptico, inasequible para el contribuyente medio, cuyos parámetros no están contenidos en ninguna ley»; (ii) se sustenta en una muestra escasamente representativa de transacciones, que paradójicamente incorpora al cálculo del valor medio operaciones previamente desconsideradas a efectos fiscales; (iii) no tiene en cuenta las características singulares relevantes de los inmuebles —superficie útil, calidad de los materiales, grado de conservación, dependencias anejas, instalaciones accesorias—, lo que conduce inevitablemente a resultados alejados de la realidad, generando situaciones en las que dos inmuebles manifiestamente dispares dentro de una misma área homogénea de valoración comparten idéntico valor de referencia; y (iv) la supresión del procedimiento de comprobación de valores y de la tasación pericial contradictoria transfiere al contribuyente la carga de demostrar el valor real del inmueble, con el consiguiente efecto disuasorio derivado de tener que activar la vía impugnatoria como único medio de defensa.

La cuestión se apoyaba en la doctrina de la STC 182/2021, de 26 de octubre, que condicionó la legitimidad de los métodos objetivos de cuantificación de bases imponibles a dos requisitos alternativos: que no se erijan en método único de determinación de la base, permitiendo la estimación directa, o que graven incrementos medios o presuntos; en todo caso, con una justificación objetiva y razonable que debe ser más sólida «cuanto más se aleje de la realidad el método objetivo elegido normativamente». La duda del TSJA se ciñe, así, a determinar si esa justificación concurre en el valor de referencia, atendida la renuncia del legislador a la singularización de la valoración inmobiliaria y la exclusividad del método para las operaciones sobre bienes inmuebles.

La cuestión tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 20 de mayo de 2025, y mediante providencia de 8 de julio de 2025 el Pleno del Tribunal acordó admitirla a trámite, reservando para sí su conocimiento de conformidad con el artículo 10.1 c) LOTC, con publicación en el BOE núm. 168, de 14 de julio de 2025. La admisión revestía una singular trascendencia: constituía la primera ocasión en que el Tribunal Constitucional aceptaba someter a escrutinio directo la conformidad del valor de referencia con los principios constitucionales tributarios, en un momento en el que la valoración fiscal inmobiliaria cobraba renovada relevancia a la luz de las medidas propuestas para abordar la crisis de la vivienda —como la subida al 20 por ciento del tipo de TPO para grandes tenedores en Cataluña o la propuesta de crear un impuesto sobre transacciones inmobiliarias de no residentes extracomunitarios—. En esencia, correspondía al Tribunal determinar si el valor de referencia adolecía de los mismos defectos estructurales que condujeron a la declaración de inconstitucionalidad del sistema objetivo de cuantificación de la base imponible del IIVTNU en la STC 182/2021, o si las diferencias técnicas y normativas entre ambos sistemas permitían avalar su constitucionalidad.

5. Posiciones de las partes ante el TC

1. El órgano judicial promotor (TSJ de Andalucía, Málaga)

El TSJ de Andalucía considera 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». Para el órgano judicial, la fijación de un límite máximo corregido con el factor de minoración «consolida la consideración del método como objetivo y general, por alejado de la valoración individual del bien».

El TSJ califica el método de «universal, de cálculo masivo, basado en una metodología críptica, inasequible para el contribuyente medio, cuyos parámetros no están contenidos en ninguna ley», que ignora los rasgos individuales de los inmuebles (superficie útil, calidad de los materiales, grado de conservación, dependencias anejas, instalaciones accesorias), por lo que «solo puede ofrecer resultados objetivamente alejados de la realidad del valor del bien inmueble». Denuncia asimismo que «la simplificación de la gestión tributaria sería el fundamento de la reforma operada», habiéndose suprimido 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».

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», habiendo optado «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». Concluye que «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».

2. El Abogado del Estado

El Abogado del Estado solicita la desestimación de la cuestión y defiende que el valor de referencia 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)», con periodicidad anual, «mediante una base de datos pública» de acceso libre cuyos datos «si bien gozan de presunción de veracidad, no impiden la discrepancia».

Considera que no puede afirmarse que las normas cuestionadas «habiliten al gravamen de capacidades económicas irreales o ficticias», siendo el valor de referencia «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». Destaca que «la norma no establece una presunción de fraude fiscal», sino que «se limita a buscar el más probable de venta entre dos partes independientes». En suma, 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».

3. El Fiscal General del Estado

El Fiscal General del Estado solicita la inadmisión de la cuestión o, subsidiariamente, su desestimación. Formula objeciones procesales relativas a los juicios de aplicabilidad y de relevancia, al considerar que el auto de planteamiento «carecería de una explícita justificación de la aplicabilidad al caso controvertido de las normas cuestionadas».

En cuanto al fondo, recuerda la doctrina constitucional que avaló «la utilización de los métodos objetivos de determinación de las bases imponibles» condicionada a que la elección del método no fuese arbitraria y que «el método elegido, bien no sea el único para determinar la base imponible (permitiendo las estimaciones directas a instancias del sujeto pasivo), bien permita gravar incrementos medios o presuntos». Considera que el valor de referencia «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"». Afirma, asimismo, 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».

4. La representación del demandante

EL demandante solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados. 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». Destaca que, en el caso de autos, la vivienda fue adquirida por 199.000 euros, que «constituía su valor de mercado», mientras que la Administración le aplicó un valor de referencia 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)». Invoca la existencia de «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».

5. La letrada de la Junta de Andalucía

La letrada de la Junta de Andalucía solicita la desestimación. Argumenta que las causas que obligaron al legislador a establecer un criterio objetivo fueron «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». Defiende 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, no estándose ante un valor genérico o universal de todos los bienes inmuebles». Aporta datos estadísticos según los cuales solo se solicitó informe de ratificación o rectificación del valor de referencia «en el 1,15 por ciento de los supuestos en los que el valor de referencia era superior al precio de transmisión», y que del total de informes solicitados «se produjo una rectificación del citado valor en la mitad de los casos».

6. Consideraciones del TC

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

El Tribunal Constitucional dedica el fundamento jurídico quinto de la sentencia a sistematizar la doctrina constitucional sobre el principio de capacidad económica, con el propósito de establecer el marco dogmático desde el cual enjuiciar la conformidad del valor de referencia con el art. 31.1 CE. El punto de partida es la STC 182/2021, de 26 de octubre —la sentencia que declaró la inconstitucionalidad del sistema objetivo de cuantificación del IIVTNU—, cuya doctrina el Tribunal actualiza y completa en el presente pronunciamiento.

El TC recuerda 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 que «se erige no solo en un "criterio inspirador del sistema tributario" [...] u "ordenador" de dicho sistema [...], 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, 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" [...] y (ii) a exigirla en función de la intensidad con que aquella capacidad económica se ponga de manifiesto en esos contribuyentes».

Este mandato constitucional engloba, por tanto, las dos vertientes del principio: la capacidad económica como fundamento de la imposición y la capacidad económica como medida del

gravamen.

La capacidad económica como fundamento

En su primera vertiente, el TC precisa que, «dado que es inherente al concepto constitucional de tributo que su hecho imponible grave un presupuesto revelador de capacidad económica [...], 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 [...], pues en tal supuesto se estaría incurriendo en un resultado obviamente confiscatorio contrario al art. 31.1 CE». Ahora bien, «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».

La capacidad económica como medida

En su segunda vertiente, la capacidad económica «rige también en la cuantificación de la obligación tributaria [...], 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». A tal fin, «el legislador goza de un amplio margen de libertad, pudiendo recurrir a técnicas o métodos objetivos de cuantificación [...] en las que se dé preeminencia a otros valores o principios constitucionales [...], como podrían ser razones de técnica tributaria, simplificación o practicabilidad».

No obstante, el TC subraya que «el hecho de que exista un fin constitucionalmente legítimo no legitima per se "los medios concretos utilizados para alcanzarlo" [...], para lo cual será preciso "que se respeten escrupulosamente todos los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución"».

En suma, y esta es la regla de cierre del test de constitucionalidad, «aunque el legislador puede recurrir a técnicas en las que no se produzca una cuantificación exacta de la capacidad económica puesta de manifiesto [...], 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 [...], para que ello sea constitucionalmente legítimo no solo es necesario que concurra una justificación objetiva y razonable [...], 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».

6.2. Aplicación de la doctrina constitucional a la cuestión planteada

El fundamento jurídico sexto constituye el núcleo del razonamiento del Tribunal, en el mismo se anticipa el sentido desestimatorio de la resolución en los siguientes términos: «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 planteada [...] 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».

Este párrafo resulta capital porque delimita con precisión el objeto del enjuiciamiento: **la cuestión se circunscribe exclusivamente a la capacidad económica como medida de la imposición, descartando que se vea afectado el principio como fundamento del gravamen.** Dicho de otro modo, el TC confirma que la adquisición de un bien inmueble constituye, por sí misma, un índice de capacidad económica real que justifica la existencia del tributo; la duda solo recae sobre la intensidad con la que ese principio opera en la cuantificación del hecho imponible.

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

El Tribunal aborda en primer lugar la idoneidad del valor de referencia como instrumento de medición de la capacidad económica. Señala que 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», sino que ha seleccionado como elemento de medición su «valor», concretado —cuando el inmueble lo tenga asignado— en el de «referencia» al de mercado.

El TC rechaza expresamente la equiparación dialéctica entre «valor» y «precio» que había sostenido la parte actora en el proceso a quo, y razona que la opción legislativa «busca gravar así la capacidad económica más aproximada al valor del bien y no la que las partes, a su 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».

Igualmente, descarta que nos encontremos ante «una presunción de fraude fiscal», como sostenía el órgano judicial promotor de la cuestión: «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».

Sobre la singularización del valor, el Tribunal afirma que «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 [...] la Administración singulariza los "valores medios" [...] en función de las diferentes características técnicas intrínsecas y extrínsecas de los inmuebles». Este proceso de individualización descansa en los criterios de la Circular de la Dirección General del Catastro 04.01/2021 y en los informes anuales publicados en su sede electrónica, que toman en consideración tipología constructiva, superficie, antigüedad, estado de conservación, calidad constructiva, depreciación funcional y dinámica inmobiliaria, entre otros factores.

b) La existencia de una justificación objetiva y razonable

El segundo eje del razonamiento se centra en verificar si el sistema cuenta con una justificación constitucionalmente suficiente. El TC recuerda que el Preámbulo de la Ley 11/2021 sustituye el «valor real» —cuya determinación había sido «fuente de buena parte de litigios de estos impuestos por su inconcreción»— por un valor referenciado al de mercado, buscando superar tanto la indeterminación del antiguo concepto como las dificultades prácticas puestas de manifiesto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

A este respecto, el Tribunal hace suya la valoración positiva que emitió el Consejo de Estado en su dictamen de 15 de julio de 2020 al anteproyecto de la Ley 11/2021, que *«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"»*.

Asimismo, el TC pone en contexto la magnitud de las operaciones que el sistema debe gestionar, citando datos del Observatorio de Vivienda y Suelo y de Registradores de España: solo en el ámbito de la vivienda, las transacciones anuales superaron las 640.000 en los años 2023 y 2024, con picos trimestrales de más de 170.000 operaciones, circunstancia que pone de manifiesto que «estamos en un sector —como el tributario— en el que regulan "actos y relaciones jurídicas en masa"».

En consecuencia, 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)"».

Particular interés reviste el tratamiento que el TC dispensa a la objeción del órgano judicial en el sentido de que la verdadera finalidad del legislador habría sido «eludir» la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El Tribunal rechaza esta lectura con un argumento institucional de singular fuerza expresiva: *«la conocida como "legislación reactiva" no tiene por qué tener necesariamente una connotación negativa que la convierta en inconstitucional. 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

Superado el juicio sobre la legitimidad del fin, el TC examina si el medio instrumentado respeta igualmente los parámetros constitucionales, es decir, si el valor de referencia grava verdaderamente valores medios o potenciales cercanos al de mercado.

El Tribunal describe el proceso de formación del 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, con el límite del valor de mercado, para lo cual se aplica un factor de minoración actualmente fijado en el 0,9 por la Orden HFP/1104/2021. Los «valores medios» así obtenidos se individualizan posteriormente a cada inmueble mediante la aplicación de criterios, reglas, coeficientes e índices correctores, tanto para el suelo como para la construcción.

A este respecto, la sentencia concluye que no puede compartirse la afirmación del órgano judicial 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, coincide con la letrada de la Junta de Andalucía en 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».

El TC reconoce, no obstante, que pueden existir desviaciones en supuestos concretos — como las viviendas protegidas con precios máximos de venta o las adquisiciones en subastas públicas—, pero recalca que «aun siendo cierta la existencia de algunas desviaciones en el "sistema", estas no pueden abocar por sí mismas a su declaración de inconstitucionalidad, tanto más cuanto que el legislador ha arbitrado la forma de neutralizarlas, facilitando la corrección del valor asignado para ajustarlo a su concreta realidad».

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

Este apartado constituye, sin duda, el elemento más trascendente de la sentencia, aquel en el que el Tribunal Constitucional despliega su razonamiento más elaborado y del que se

derivan las consecuencias prácticas de mayor calado para los operadores jurídicos y los contribuyentes. La cuestión central que se aborda es la siguiente: **¿constituye el valor de referencia un sistema cerrado e impermeable a toda corrección por los obligados tributarios, o permite, por el contrario, la estimación directa de la capacidad económica realmente puesta de manifiesto?**

El contraste con el IIVTNU: presunción iuris et de iure frente a presunción iuris tantum

El TC comienza marcando una diferencia estructural con el sistema que fue declarado inconstitucional en la STC 182/2021: «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"».

Este párrafo encierra la clave de bóveda del pronunciamiento: mientras el sistema del IIVTNU operaba como una presunción absoluta (iuris et de iure) que no admitía prueba en contrario, el valor de referencia se configura como una presunción relativa (iuris tantum) que puede ser desvirtuada por el obligado tributario a través de los mecanismos que la propia normativa le confiere. La distinción no es meramente formal; es la que, en el razonamiento del TC, separa la constitucionalidad de la inconstitucionalidad.

La supresión del procedimiento de comprobación de valores y la exclusión de la tasación pericial contradictoria

El análisis que efectúa el TC sobre la tasación pericial contradictoria resulta particularmente revelador. La sentencia reconoce que, con arreglo al art. 57.1 LGT, existen diversos medios de comprobación 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» [letra j)], y que el art. 57.2 LGT prevé que «la 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».

Sin embargo, el Tribunal afirma con rotundidad que «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». Y añade una precisión conceptual de primer orden: «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».

Esta distinción dogmática entre «comprobación de valores» (apreciación subjetiva) y «determinación de la base imponible» (constatación objetiva) tiene una importancia capital, pues permite comprender por qué el TC considera que la supresión del procedimiento de comprobación de valores y de la tasación pericial contradictoria no equivale a la eliminación de toda posibilidad de contradicción o estimación directa.

La sentencia es tajante al respecto: *«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 cualesquiera los restantes bienes y derechos». 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».*

Esta calificación queda refrendada por la práctica de las administraciones tributarias gestoras del ITP, que «han venido sosteniendo que la aplicación del "valor de referencia" [...] 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 apoyo de esta interpretación, la sentencia cita diversas resoluciones de Tribunales Superiores de Justicia, como las sentencias 464/2024 y 580/2024 del TSJ de la Comunidad Valenciana, la sentencia 358/2024 del TSJ de Canarias y la sentencia 32/2025 del TSJ de Castilla y León.

El sistema abierto de impugnación: sin limitación alguna en la aportación de pruebas

Una vez sentado que el valor de referencia no constituye un acto de comprobación de valores susceptible de tasación pericial contradictoria, el TC aborda la cuestión verdaderamente nuclear del pronunciamiento: **la existencia de vías alternativas de estimación directa que permitan a los obligados tributarios desvirtuar el valor administrativamente asignado**. Es aquí donde la sentencia alcanza su mayor profundidad argumental y donde se contiene, a nuestro juicio, la aportación más relevante del pronunciamiento para la práctica tributaria.

El Tribunal afirma de forma inequívoca que «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 incluidos), un valor distinto, como así lo han venido apreciando los órganos judiciales ordinarios en las resoluciones judiciales anteriormente citadas**».

Este pasaje reviste una trascendencia. El TC no se limita a afirmar genéricamente la impugnabilidad del valor de referencia —algo que ya se desprendía de la propia literalidad de la norma—, sino que cualifica el alcance de esa impugnabilidad en tres sentidos complementarios: primero, se trata de un sistema «abierto a su contradicción»; segundo, la acreditación de un valor distinto no está sujeta a «límite probatorio de ninguna clase»; y tercero, dentro de los medios de prueba admisibles se incluyen expresamente los «dictámenes periciales».

La sentencia detalla a continuación las concretas vías a través de las cuales los obligados tributarios pueden hacer valer la estimación directa de la capacidad económica. En primer lugar, mediante la solicitud de rectificación de la autoliquidación o la interposición de recursos o reclamaciones contra la liquidación, el contribuyente puede «plantear "cualquier cuestión relativa a su valoración" (art. 134.1 LGT)». La normativa habilita estas vías «en los mismos términos que pueden hacer los titulares de aquellos otros bienes y derechos que sí son susceptibles de una tasación pericial contradictoria».

En segundo lugar, el TC acude a la letra del art. 10.4 LITP para corroborar que, 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 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"». El Tribunal invoca en apoyo de esta conclusión los arts. 236 LGT y 57 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

En tercer lugar, y esto constituye un dato empírico que el TC utiliza para reforzar la operatividad real del sistema de impugnación, la sentencia constata que, según datos del informe de la Dirección General del Catastro de 22 de julio de 2025, «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». Y que del total de informes solicitados, «se produjo una rectificación del citado valor en la mitad de los casos».

El Tribunal subraya, además, que «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, fases administrativas todas ellas en las que cabe su corrección sin necesidad de acudir a la vía judicial». Este abanico de posibilidades de corrección administrativa resulta esencial en el razonamiento del TC, puesto que acredita que la estimación directa no queda diferida al proceso contencioso-administrativo, sino que puede hacerse valer ante la propia Administración tributaria.

Las consideraciones del Consejo de Estado

La sentencia no elude la advertencia formulada por el Consejo de Estado en su dictamen de 15 de julio de 2020 al anteproyecto de la Ley 11/2021. El Alto Cuerpo Consultivo había señalado 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».

El TC acepta la pertinencia de esta advertencia pero la neutraliza constatando 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 resultados enteramente exactos»*.

De este modo, el Tribunal da por satisfecha la exigencia del Consejo de Estado: el sistema no solo permite la impugnación, sino que incorpora mecanismos de individualización que reducen las posibilidades de desviación significativa respecto del valor de mercado.

La proporcionalidad de la carga impugnatoria

El TC se pronuncia igualmente sobre el efecto disuasorio que, según el órgano judicial promotor de la cuestión, generaría la necesidad de acudir a la vía de recurso como único medio para combatir el valor de referencia. A este respecto, la sentencia afirma que «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».

El Tribunal añade, un argumento económico que invierte el planteamiento del órgano judicial: *«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)»*. De este modo, la ausencia de tasación pericial contradictoria no equivaldría necesariamente a una merma de garantías, sino que podría paradójicamente representar un alivio de las cargas económicas del contribuyente.

La inversión de la carga de la prueba y su compatibilidad constitucional

El TC aborda frontalmente la objeción relativa a la «inversión de la carga de la prueba» que tanto el órgano judicial como la parte recurrente habían imputado a la regulación controvertida. La sentencia constata que esta afirmación se hace «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».

El TC efectúa una precisión dogmática de primer orden al 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»*.

Y cierra el razonamiento con la siguiente consideración: *«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»*.

Esta referencia por contraste con procedimiento sancionador para justificar que la inversión de la carga probatoria no vulnera el derecho de defensa, se podría interpretar, a nuestro juicio, en sentido inverso, es decir, que, dado que en un procedimiento sancionador el valor de referencia supondría una inversión de la carga probatoria, ello en la práctica implicaría la imposibilidad de sancionar por no aplicar el valor de referencia.

El deber de colaboración del titular y la protección del adquirente

La sentencia aborda también una cuestión práctica de singular relevancia: la incidencia que la pasividad del anterior titular puede tener sobre el adquirente. El TC reconoce 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»*. Ahora bien, «el incumplimiento de ese deber de colaboración con el Catastro Inmobiliario que tiene el "titular" de un bien inmueble [...] no solo podría tener consecuencias positivas (infravaloración) sino también negativas (supravaloración) sobre el eventual adquirente», por lo que «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». El adquirente, por tanto, «tiene derecho a reaccionar frente a los valores asignados [...] con aquellos medios que el legislador ha previsto».

En este sentido debemos añadir que, dado que la revisión del valor catastral por quien no es titular catastral del inmueble, debiera ser atendida por Catastro en la medida en que estas revisiones se realizan en el marco de un procedimiento de subsanación de discrepancias previsto en el art. 118 TRLCI, procedimiento cuyo inicio es de oficio, sin que ello obste para que cualquier contribuyente pueda poner de manifiesto deficiencias en una descripción catastral de un inmueble que afecten al tanto al valor catastral como al de referencia.

La confirmación por la doctrina judicial: ejemplos concretos

La sentencia refuerza su argumentación con la invocación de la doctrina judicial ordinaria que ha venido resolviendo controversias sobre el valor de referencia, dato que acredita la operatividad real —y no meramente teórica— del sistema de impugnación.

Resulta especialmente ilustrativa la cita de la sentencia 263/2025, de 14 de julio, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha (Albacete), en la que el propio perito de la parte recurrente, para hacer valer su peritaje frente al de la Administración comprobadora, «señaló que su valoración era "prácticamente idéntica al valor de referencia de Catastro"», llegando el órgano judicial a la conclusión de otorgar «prevalencia probatoria» al informe pericial de parte «a los efectos de la valoración del inmueble».

Igualmente, significativas resultan las sentencias del TSJ de Madrid de 7 de julio de 2025 (sentencia 561/2025) y de 27 de junio de 2025 (sentencia 514/2025), en las que los propios recurrentes pretendían hacer valer el valor de referencia frente a un mayor valor comprobado por la Administración, «por considerarlo más ajustado al entonces "valor real" del bien». Estos ejemplos, advierte el TC, «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 [...] resultados superiores al valor real de mercado del bien».

Síntesis: la regulación dotada de contenido sustantivo y procedimental

El TC cierra este extenso apartado con una reflexión que conecta los distintos hilos argumentales desplegados: *«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»*.

En definitiva, el Tribunal Constitucional concluye que el valor de referencia no constituye un sistema cerrado de valoración, sino un mecanismo de estimación objetiva que opera como

presunción iuris tantum, desvirtuable sin limitación probatoria alguna —incluidos los dictámenes periciales— tanto en vía administrativa como judicial. Es precisamente esta apertura a la contradicción la que, en el razonamiento del TC, salva la constitucionalidad del sistema y lo diferencia cualitativamente del que fue declarado inconstitucional en la STC 182/2021.

6.3. Conclusión: desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad

El fundamento jurídico séptimo cierra la sentencia con una formulación sintética de la ratio decidendi: *«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»*.

La sentencia reitera los dos pilares sobre los que se sustenta la desestimación: *«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»*.

7. Futuro del valor de referencia

Quiero incorporar a continuación un último apartado 7. "Futuro de valor de referencia" este apartado, cometaré que una vez resuelta la cuestión sobre la constitucionalidad del vr queda ver como puede afectar a partir de ahora a las decisiones tanto en vía jurisdiccional como económico-administrativa. Sentencias como la del TSJ de Canarias, la reciente del TSJ de Cantabria o el de Asturias, dejan claro que cabe cuestionar los valores de referencia con periciales, y que, si la pericial cumple unos requisitos mínimos, en la medida en que constituye una prueba individualizada siempre deberá prevalecer respecto a un valor que no deja de ser indiciario (de referencia).

En nuestra opinión el valor de referencia, como referencia (valga la redundancia) es de gran utilidad y aporta seguridad jurídica al sistema, en especial en transacciones ajenas al mercado (como pueda ser una adquisición lucrativa), sin embargo, no parece razonable hacer prevalecer los valores de referencia respecto a valores fijados en situaciones de mercado, cuando esa propia transacción será incluida en el informe anual del mercado inmobiliario que fundamentará la determinación del valor de referencia del siguiente ejercicio. A mi juicio un aprovechamiento útil y menos invasivo para los contribuyentes podría

consistir en que los mismos, aplicando un margen de error, diera lugar a que en el momento de la transmisión se informara por parte del contribuyente aplica un valor inferior y los motivos y pruebas por lo que lo hace (vía formulario), pudiendo Catastro verificar sólo esos casos, utilizando la información para mejorar el sistema, detectar tendencias y limitar sus actuaciones solo supuestos injustificadamente anómalos

Aun están por dilucidar los recursos de la AEDAF contra las resoluciones de Catastro que cuestionan en particular si las mismas vulneran la reserva de ley en materia tributaria, incurriendo en innovación normativa por parte de una administración sin facultades para ello.

Todo parece indicar que el valor de referencia, tras el refrendo constitucional, se expandirá bien hacia otras tipologías de inmuebles (comerciales, oficinas, industriales, hoteleros...), bien hacia otros impuestos sustituyendo incluso al propio valor catastral.

En cualquier caso, al margen de esa expansión tras la sentencia del TC y considerando la postura de muchos TSJ, como la propia voluntad de Catastro de facilitar a los contribuyentes herramientas para la revisión de los valores de referencia incluso antes de su aplicación, debemos resaltar las amplísimas posibilidades de revisión e inaplicación. Un ejemplo de estas facilidades lo constituye el PAS creado por el convenio entre Catastro y la AEDAF, con un porcentaje de estimación elevadísimo y tiempos de respuesta muy cortos.

7.1. Valoración general: utilidad y límites del sistema

En nuestra opinión, el valor de referencia constituye —valga la redundancia— una herramienta de gran utilidad como referencia, en particular en ausencia de un valor de mercado directamente constatable. Su implantación aporta un nivel de seguridad jurídica al sistema que no debe desdeñarse, especialmente en el ámbito de las transmisiones ajenas al mercado libre —como las adquisiciones lucrativas mortis causa o inter vivos—, en las que no existe un precio libremente pactado entre partes independientes que pueda servir de base para la cuantificación del tributo.

Sin embargo, no parece razonable hacer prevalecer los valores de referencia respecto a valores fijados en situaciones de mercado, cuando la propia transacción será incluida en el informe anual del mercado inmobiliario que fundamentará la determinación del valor de referencia del ejercicio siguiente. Es decir, el sistema presenta una paradoja interna difícilmente soslayable: el precio libremente convenido entre partes independientes —que es, en la definición legal del art. 10.1 LITP, la expresión del «valor de mercado» en sentido estricto— resulta desplazado por un valor de referencia administrativamente asignado que, al año siguiente, incorporará ese mismo precio como insumo para el cálculo de los nuevos valores de referencia. Esta circularidad evidencia que, en las operaciones onerosas genuinamente de mercado, el valor de referencia añade poco a la correcta cuantificación de la capacidad económica y puede, en cambio, generar distorsiones injustificadas.

7.2. Propuesta de un aprovechamiento menos invasivo

A nuestro juicio, un aprovechamiento más útil y menos invasivo del valor de referencia para los contribuyentes podría articularse del siguiente modo: aplicando un margen de tolerancia razonable, cuando un contribuyente declarase en el momento de la transmisión un valor inferior al de referencia, se le requeriría —mediante un formulario habilitado al efecto— que informara de los motivos y las pruebas que sustentan la aplicación de ese valor inferior. De este modo, la Dirección General del Catastro podría concentrar su actividad verificadora únicamente en esos supuestos, utilizando la información así obtenida para perfeccionar el propio sistema, detectar tendencias en la dinámica inmobiliaria y limitar sus actuaciones a los supuestos injustificadamente anómalos. Un modelo de esta naturaleza preservaría la función orientadora del valor de referencia —particularmente valiosa en las adquisiciones lucrativas y en las transacciones atípicas— sin imponer a la generalidad de los contribuyentes que operan en condiciones normales de mercado la carga de autoliquidar conforme a un valor que puede no corresponderse con la capacidad económica realmente puesta de manifiesto.

7.3. Cuestiones pendientes de resolución: los recursos de la AEDAF contra las resoluciones anuales del Catastro

Aún están por dilucidar ante la Audiencia Nacional los recursos interpuestos por la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF) contra las resoluciones anuales de la Dirección General del Catastro que aprueban los elementos precisos para la determinación de los valores de referencia. Estos recursos cuestionan, en particular, si dichas resoluciones vulneran el principio de reserva de ley en materia tributaria consagrado en el art. 31.3 CE, incurriendo en una innovación normativa de facto por parte de una Administración carente de potestad legislativa. En efecto, como se ha expuesto al analizar la sentencia del TC, la disposición final tercera de la Ley del Catastro Inmobiliario prevé que los elementos precisos para la determinación del valor de referencia se aprueben «en la forma en la que reglamentariamente se determine», sin que hasta la fecha se haya procedido a dicho desarrollo reglamentario, lo que ha provocado que las resoluciones anuales de la Dirección General del Catastro hayan venido supliendo ese vacío regulatorio, asumiendo un contenido normativo cuya conformidad con el bloque de legalidad está siendo cuestionada.

La resolución de estos recursos podría dar lugar a distintos escenarios: bien a la anulación directa de las resoluciones impugnadas, bien al planteamiento de una nueva cuestión de inconstitucionalidad si la Audiencia Nacional considerase que los vicios detectados tienen un fundamento constitucional autónomo. En cualquier caso, parece imprescindible que el legislador acometa a la mayor brevedad la aprobación del reglamento de valoración de mercado al que alude la Ley del Catastro, dotando así al sistema de una cobertura normativa de rango suficiente que disipe las dudas existentes.

7.4. La provisionalidad del régimen transitorio: la metodología catastral como sucedáneo de la valoración de mercado

Una cuestión que merece especial atención —y que la propia sentencia del TC no soslaya— es la relativa al régimen transitorio bajo el cual viene operando el sistema desde su implantación. La disposición final tercera de la Ley del Catastro Inmobiliario prevé que la Dirección General del Catastro aprobará, mediante resolución anual, *«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»*. Sin embargo, como la propia sentencia reconoce, *«hasta la fecha no se ha procedido a dicho desarrollo reglamentario»*.

Ante esta ausencia de desarrollo reglamentario, la disposición transitoria novena del TRLCI —en la redacción dada por la Ley 11/2021— establece un régimen transitorio conforme al cual, *«en tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario, la aplicación de los módulos de valor medio previstos en la disposición final tercera para la determinación del valor de referencia de cada inmueble se realizará de acuerdo con las siguientes directrices»*, señalando que, para los bienes inmuebles urbanos, *«los criterios y reglas de cálculo se ajustarán a lo previsto en las normas técnicas de valoración y cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana»*. En otras palabras, la DT 9ª LCI ordena que, mientras no exista reglamento propio, la determinación del valor de referencia se realice con arreglo a las normas técnicas de valoración catastral contenidas en el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio.

Esta remisión a la metodología de valoración catastral resulta, cuando menos, problemática. Es manifiesto —y así lo han señalado reiteradamente los tribunales— que la metodología de valoración catastral no resulta la más idónea para determinar el valor de mercado de un inmueble. Basta con acudir a la normativa de valoración de mercado —señaladamente, la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras— para apreciar las notables diferencias entre ambos marcos valorativos. La normativa ECO, concebida específicamente para aproximarse al valor de mercado, exige, entre otros extremos, la inspección ocular del inmueble, la utilización de métodos de comparación con testigos de mercado debidamente contrastados, y la consideración individualizada de factores como el estado de conservación real, las calidades constructivas, la distribución interior, las instalaciones y los elementos singulares de cada inmueble. Ningún tasador profesional aplica la metodología de valoración catastral para determinar el valor de mercado de un inmueble; la práctica profesional de la tasación inmobiliaria descansa íntegramente en la normativa ECO y en los estándares internacionales de valoración, que parten de premisas metodológicas sustancialmente distintas a las del sistema catastral.

Sin embargo, esta provisionalidad —que la propia norma califica expresamente de «transitoria»— lleva ya operando desde el 1 de enero de 2022, sin que exista indicio alguno

de que el desarrollo reglamentario vaya a producirse en un horizonte temporal próximo. La experiencia del sistema tributario español nos ofrece, lamentablemente, sobrados ejemplos de esta paradoja: no hay mayor garantía de la pervivencia indefinida de una medida que calificarla de «provisional». La mejor prueba de esta provisionalidad eterna la encontramos, sin ir más lejos, en el propio Impuesto sobre el Patrimonio —creado por la Ley 19/1991, de 6 de junio, con carácter explícitamente «transitorio» y vigente más de tres décadas después—, o en el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas, cuya denominación delata una voluntad de transitoriedad que el legislador se resiste a materializar.

Esta situación no es inocua desde el punto de vista jurídico. Si el propio legislador consideró necesario prever un régimen específico de valoración de mercado —distinto del catastral— para la determinación del valor de referencia, es porque reconoció implícitamente que la metodología catastral no es el instrumento adecuado para esa finalidad. La perpetuación del régimen transitorio supone, en la práctica, la consolidación de un sistema de valoración que utiliza como herramienta técnica una metodología (la catastral) concebida para un fin distinto (la determinación del valor catastral) al que se le encomienda (la aproximación al valor de mercado). Esta circunstancia refuerza la necesidad —ya apuntada por el Consejo de Estado y por la propia doctrina— de que el legislador acometa con urgencia la aprobación del reglamento de valoración de mercado, dotando al sistema de una base técnica coherente con su finalidad declarada.

7.5. Perspectivas de expansión del valor de referencia

Todo parece indicar que, tras el refrendo constitucional obtenido con la sentencia de 12 de febrero de 2026, el valor de referencia se expandirá previsiblemente en una doble dirección.

En primer lugar, resulta probable su extensión a otras tipologías de inmuebles que actualmente carecen de valor de referencia asignado —inmuebles comerciales, oficinas, naves industriales, establecimientos hoteleros, entre otros—, ampliando así el ámbito material del sistema más allá del uso residencial y de garaje-aparcamiento que, hasta el momento, ha constituido su perímetro exclusivo de aplicación. En este punto, cabe recordar que la sentencia del TC cifra en más de 40 millones los inmuebles urbanos catalogados en España, de los cuales solo 27 millones aproximadamente son viviendas, lo que da una idea del margen de expansión que la Administración catastral tiene por delante.

En segundo lugar, no cabe descartar que el valor de referencia se proyecte hacia otros impuestos, llegando incluso a sustituir progresivamente al propio valor catastral en aquellas figuras tributarias que actualmente lo utilizan como base imponible o como elemento de cuantificación —señaladamente, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana—. Una evolución de esta naturaleza tendría implicaciones de enorme calado, tanto para la financiación de las Haciendas Locales como para la configuración del sistema tributario inmobiliario en su conjunto.

7.6. La prueba del sistema: el riesgo de una crisis inmobiliaria

No obstante lo anterior, conviene formular una advertencia que la experiencia reciente hace ineludible. La actual baja litigiosidad asociada al valor de referencia —que el propio TC invoca como dato empírico favorable al sistema— es, en buena medida, el resultado de la confluencia de dos factores coyunturales. Por un lado, el sistema de impugnación a través de la rectificación de la autoliquidación permite esperar hasta cuatro años para iniciar el procedimiento, lo que difiere en el tiempo la conflictividad. Por otro, y fundamentalmente, nos encontramos en un ciclo claramente alcista del precio de los inmuebles, de modo que un sistema de valoración que parte del cálculo de los valores medios del año anterior normalmente arrojará valores inferiores a los del momento de la transacción.

La verdadera prueba de la validez del sistema vendría —como ya ocurriera con la plusvalía municipal— en una coyuntura de crisis inmobiliaria. En ese escenario, los criterios de valoración resultarían incapaces de adaptarse a una caída abrupta del precio de los inmuebles y el sistema probablemente colapsaría, generando una litigiosidad masiva similar a la que en su día motivó las sucesivas declaraciones de inconstitucionalidad del IIVTNU (SSTC 59/2017, 126/2019 y 182/2021). Es precisamente esa incapacidad de adaptación dinámica la que pone de manifiesto la necesidad de que el sistema cuente con los mecanismos de corrección que la propia sentencia del TC considera esenciales para su constitucionalidad. Es cierto que el factor de minoración podría servir para el ajuste, pero habría que valorar su capacidad de adaptación concreta en momentos de stress por cambio abruptos y/o localizados en el mercado inmobiliario.

7.7. Las amplísimas posibilidades de revisión e inaplicación: una lectura constructiva de la sentencia

En cualquier caso, al margen de las perspectivas de expansión reseñadas y a la luz tanto de la sentencia del TC como de la postura de numerosos Tribunales Superiores de Justicia, debemos subrayar las amplísimas posibilidades de revisión e inaplicación del valor de referencia que el ordenamiento jurídico ofrece a los contribuyentes.

Como hemos analizado extensamente en el apartado anterior, el TC ha calificado el valor de referencia como una presunción iuris tantum que admite prueba en contrario «sin límite probatorio de ninguna clase (dictámenes periciales incluidos)». Esta declaración, lejos de ser meramente teórica, ha encontrado materialización práctica en la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. Así lo acredita, entre otras, la sentencia del TSJ de Cantabria de 26 de noviembre de 2025, que anuló una liquidación complementaria de ITP y AJD al otorgar prevalencia a la prueba pericial aportada por el contribuyente frente al valor de referencia ratificado por la Dirección General del Catastro, afirmando que *«el cumplimiento de la carga de la prueba no es un abuso de derecho, muy al contrario, es la única respuesta a la existencia de una presunción y a la carga procesal que se impone»*. En

el mismo sentido, la sentencia del TSJ de Canarias de 15 de julio de 2024 hizo prevalecer una tasación pericial individualizada sobre el valor de referencia, al constar una valoración singularizada que identificaba las características concretas del inmueble transmitido y cumplía las exigencias de motivación establecidas por el Tribunal Supremo.

Adicionalmente, resulta especialmente destacable la propia voluntad de la Dirección General del Catastro de facilitar a los contribuyentes herramientas para la revisión de los valores de referencia, incluso con anterioridad a su aplicación. En este contexto, un ejemplo paradigmático de estas facilidades lo constituye PAS (AEDAF-CATASTRO) creado al amparo del convenio de colaboración suscrito entre la Dirección General del Catastro y la AEDAF, que permite canalizar las discrepancias sobre valores de referencia a través de un cauce ágil y eficiente. Este procedimiento ha venido registrando un porcentaje de estimación significativamente elevado y unos tiempos de respuesta notablemente reducidos, lo que evidencia que, cuando las circunstancias del inmueble justifican una corrección del valor de referencia, el propio sistema dispone de los resortes necesarios para proceder a su ajuste sin necesidad de recurrir a la vía contenciosa.

En definitiva, la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 2026 ha cerrado —al menos por el momento— el debate sobre la constitucionalidad del valor de referencia, pero ha abierto simultáneamente un horizonte de oportunidades para los profesionales de la asesoría fiscal. El pronunciamiento del Alto Tribunal, lejos de consagrar la intangibilidad del valor de referencia, ha subrayado con especial énfasis que la constitucionalidad del sistema descansa, precisamente, sobre la posibilidad efectiva de su contradicción. Esta circunstancia sitúa al asesor fiscal en una posición central: su labor consistirá en identificar los supuestos en los que el valor de referencia se aparta del valor real de mercado y en articular, con rigor y profesionalidad, las pruebas necesarias para desvirtuar la presunción en sede administrativa o, en su caso, judicial.