



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



FACULTAD DE DERECHO

MÁSTER UNIVERSITARIO EN ABOGACÍA Y PROCURA

TRABAJO FIN DE MÁSTER

**LA INSEGURIDAD JURÍDICA DEL  
CONTRIBUYENTE ANTE EL VALOR DE  
REFERENCIA: ANÁLISIS DESDE LA  
PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL**

***THE LEGAL UNCERTAINTY OF THE TAXPAYER  
REGARDING THE REFERENCE VALUE: AN  
ANALYSIS FROM A JURISPRUDENTIAL  
PERSPECTIVE***

Autor: Marta Guerrero Martín

Tutor: Carlos David Aguilar Segado

Enero, 2026



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



## La inseguridad jurídica del contribuyente ante el valor de referencia: análisis desde la perspectiva jurisprudencial

Trabajo Fin de Máster presentado por Marta Guerrero Martín, estudiante del Máster Universitario en Abogacía para optar al Título de Máster Oficial de la Universidad de Málaga, siendo tutor del mismo el/la Dr./Dra. Carlos David Aguilar Segado.

Se incorpora copia en formato electrónico.

Informe del tutor:

VºBº del Tutor

Estudiante

Fdo.

Fdo.

En Málaga, a 10 de enero de 2026.



## MÁSTER EN ABOGACÍA Y PROCURA

FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

TRABAJO FIN DE MÁSTER (CURSO ACADÉMICO 2023/2025) TÍTULO:  
LA INSEGURIDAD JURÍDICA DEL CONTRIBUYENTE ANTE EL VALOR DE  
REFERENCIA: ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL

AUTOR:

MARTA GUERRERO MARTÍN

TUTOR ACADÉMICO:

CARLOS DAVID AGUILAR SEGADO

RESUMEN (MÁX 8 LÍNEAS):

Este trabajo examina el nuevo régimen jurídico de valoración de bienes inmuebles en los principales impuestos patrimoniales (ITPAJD, ISD e IP) tras la entrada en vigor de la Ley 11/2021. Se analiza el impacto del valor de referencia en la posición del contribuyente, especialmente en lo relativo a la determinación de la base imponible y la revisión de autoliquidaciones. A través del estudio de la jurisprudencia reciente, se evalúan los efectos prácticos de la reforma y se plantea una reflexión crítica sobre su posible finalidad de sustituir el procedimiento tradicional de comprobación de valores.

PALABRAS CLAVES:

Valor de referencia, bien inmueble, comprobación de valores, ITPAJD, ISD, contribuyente, tasación, individualizada.

*ABSTRACT* (MÁX. 8 LÍNEAS):

This article examines the new legal regime for the valuation of real estate assets for the main property taxes (TPTDLA, IGT and WT) following the entry into force of Law 11/2021. It analyzes the impact of the reference value on the taxpayer's situation, particularly with regard to determining the tax base and reviewing self-assessments. Through a assessed and a critical reflection in offered on its potential purpose of replacing the traditional value verification procedure.

*KEY WORDS:*

Reference value, real estate, value verification, TPTDLA, IGT, taxpayer, appraisal, individualized.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



## DECLARACIÓN DE ALUMNO SOBRE LA ORIGINALIDAD DEL TFM:

Como autor de este TFM declaro bajo mi responsabilidad que es un trabajo original y que para su elaboración he citado debidamente las fuentes utilizadas.

Fdo:



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



## AGRADECIMIENTOS

A mi madre, por su apoyo incondicional y su ejemplo de perseverancia.

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>2. ORIGEN: LEY 11/2021, DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL</b>	<b>3</b>
2.1. Problemas en la valoración de los inmuebles: doctrina sobre la comprobación del valor real	4
2.2. Nuevo sistema de configuración objetiva	10
<b>3. VALOR DE REFERENCIA EN EL SECTOR INMOBILIARIO</b>	<b>11</b>
3.1. Determinación	12
3.2. Presunción de veracidad del valor	13
<b>4. INCIDENCIA EN LOS DISTINTOS IMPUESTOS</b>	<b>15</b>
4.1. Impuesto sobre el Patrimonio	15
4.2. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	16
4.3. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	18
4.4. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	19
4.5. Comparativa del régimen del valor de referencia	21
<b>5. SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS</b>	<b>22</b>
<b>6. PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN</b>	<b>23</b>
<b>7. CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b>	<b>28</b>
<b>8. CONCLUSIONES</b>	<b>30</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>33</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los temas que ha generado debate, de modo reiterado en el ámbito tributario, ha sido el relativo a las comprobaciones de valor que realizan las Administraciones Tributarias. Estas verificaciones tienen como objeto poner en duda la valoración que los contribuyentes asignan a los bienes o derechos que transmiten en sus declaraciones, especialmente cuando se trata de propiedades inmobiliarias.

La norma de valoración de bienes inmuebles que se aplicaba hasta ahora en nuestro sistema tributario, basada en el concepto de “valor real”, ha sido la causa de numerosos conflictos entre los contribuyentes y la Administración tributaria. La valoración adecuada de los bienes inmuebles y su comprobación ha generado problemas continuos, colocando al contribuyente en una posición de difícil defensa.

Esto ha provocado una considerable cantidad de litigios en los tribunales españoles, ya que los contribuyentes solían declarar una cifra que Hacienda corregía a través de un procedimiento de comprobación de valores.

No obstante, como se detalla a lo largo del documento, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha mantenido una postura estricta respecto de la justificación necesaria del valor comprobado por la Administración Tributaria, exigiendo una serie de condiciones y requisitos que, debido a la falta de recursos, la Administración no podría cumplir adecuadamente.

Debido a esta situación y como resultado de la aprobación de la Ley 11/2021<sup>1</sup>, que entró en vigor el 1 de enero de 2022, se introduce el concepto de “valor de referencia”, que sustituye al antiguo “valor real”. Este nuevo enfoque busca proporcionar una valoración objetiva, con el fin de garantizar mayor seguridad jurídica tanto para los contribuyentes como para las Administraciones tributarias, y así reducir los conflictos legales que existían hasta ese momento.

Este nuevo valor ofrece una mayor agilidad y está más vinculado al mercado inmobiliario, ya que será revisado anualmente en función de la información, a través de transacciones inmobiliarias, que se lleven a cabo por notarios y registradores con ocasión de las compraventas de bienes inmuebles que se produzcan, lo que permite una actualización constante y más precisa del valor de los bienes inmuebles.

Sin embargo, la actualización anual del valor de referencia podría no ser suficiente en ciertos casos, ya que, para determinarlo, como se verá más adelante, se toman en cuenta las transacciones inmobiliarias realizadas durante el año anterior a su aplicación. Esto significa que el valor de referencia podría quedar obsoleto y no ajustarse a la realidad inmobiliaria del momento, ya que no reflejaría de manera inmediata las variaciones más recientes en el mercado inmobiliario.

Prueba de ello, sería la pandemia recientemente vivida, COVID-19, en la que, si el mercado inmobiliario hubiese tenido un ejercicio favorable el año anterior, el valor de referencia aplicable durante la pandemia no evidencia el precio real de los inmuebles en ese periodo. Esto podría generar una capa adicional de incertidumbre e indefensión para el contribuyente, una nueva fuente de inseguridad jurídica.

---

<sup>1</sup> Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal (2021). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 164, 10 de julio de 2021.

Es cierto que, aunque la implementación del valor de referencia busca simplificar y sistematizar la actuación administrativa, existen riesgos de que este objetivo se vea perjudicado. El cambio hacia una valoración más objetiva y anual, basada en transacciones previas, podría generar un incremento de la litigiosidad en los tribunales en lugar de la esperada disminución. Esto se debe, en parte, a que los contribuyentes, al no tener el conocimiento necesario y no estar completamente alineados con la metodología que utiliza la Administración, pueden tener dificultades para impugnar dichos valores.

En este contexto, la introducción de un mecanismo que suponga el traslado de la carga de la prueba al contribuyente al impugnar el valor de referencia es particularmente relevante.

Esta disposición supone un obstáculo adicional, pues obliga a los contribuyentes a probar que el valor asignado no refleja la realidad del mercado, lo que resulta especialmente complejo sin acceso a los datos técnicos utilizados por la Administración, que permitan al contribuyente entender el mecanismo utilizado por la misma para la ponderación de los valores. A ello, se suma el requisito del pago previo del impuesto en el proceso de impugnación, lo que agrava aún más la posición del contribuyente, pues se le exige una carga económica significativa, para evitar sanciones, antes de poder siquiera disputar el valor determinado.

En términos prácticos, este enfoque podría generar un desequilibrio en la relación tributaria, ya que la Administración, al tener acceso a grandes volúmenes de información del mercado inmobiliario, dispone de una ventaja en cuanto a la presunción de veracidad del valor de referencia. No obstante, los contribuyentes, al tener que afrontar el coste de la prueba y la carga de demostrar que el valor es incorrecto, pueden quedar en una posición claramente desfavorable.

En virtud de ello, el objetivo principal de este trabajo es analizar las diversas implicaciones que introduce el concepto de “valor de referencia” en el contexto de la tributación en España, especialmente en lo que respecta a la transmisión de bienes inmuebles, además de todos aquellos que tengan incidencia sobre el patrimonio del contribuyente.

En este análisis se pretende evaluar el impacto práctico de esta regulación y determinar si se ajusta a la legalidad vigente, con especial énfasis en la situación que deja a los contribuyentes.

En concreto, se pretende explorar cómo este nuevo sistema incide en los procesos de comprobación de valor, la carga de la prueba en los procedimientos de impugnación y la equidad en la relación entre los contribuyentes y la Administración tributaria. Además, se analizarán los posibles riesgos de aumento de la litigiosidad y los mecanismos legales disponibles para los contribuyentes en caso de desacuerdo con los valores asignados en sus autoliquidaciones.

En definitiva, el trabajo buscará ofrecer una visión crítica sobre cómo el cambio en la valoración de los bienes inmuebles puede transformar la práctica tributaria en España y sus implicaciones para la protección efectiva de los derechos del contribuyente.

## **2. ORIGEN: LEY 11/2021, DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL**

El 10 de julio de 2021 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal. Esta ley transpone la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, que establece normas contra la práctica de elusión fiscal que afectan al funcionamiento del mercado interior. También modifica diversas normas fiscales y regula el sector del juego. Consta de diecinueve artículos, seis disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y siete disposiciones finales.

Con esta normativa se cierra la reforma del Proyecto de medidas para la prevención y lucha contra el fraude fiscal, que comenzó en octubre de 2018, aunque experimentó diversas interrupciones a lo largo del tiempo.

Factores como la globalización, los avances tecnológicos y los nuevos modelos de negocio han planteado nuevos desafíos en el ámbito fiscal, especialmente en lo que respecta a la lucha contra el fraude y la elusión. Antes de la Ley 11/2021, ya se habían tomado medidas para abordar estos problemas. Por ejemplo, el 19 de enero de 2021, la Dirección General de la Agencia Tributaria aprobó la Resolución que establecía las directrices<sup>2</sup> del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero para 2021 - vigencia agotada por haber cumplido su finalidad-.

Además, se han incorporado otras leyes al sistema jurídico español para enfrentar estos desafíos, como la Ley 4/2020, de 15 de octubre, que regula el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales; la Ley 5/2020, también de 15 de octubre, sobre el Impuesto sobre las Transacciones Financieras; y el Real Decreto Ley 7/2021, de 27 de abril, que modifica la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) para adaptarla al comercio electrónico.

A partir de los antecedentes mencionados, el objetivo principal de la Ley 11/2021 era adaptar la normativa española a la Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo<sup>3</sup>, que establece reglas para combatir las prácticas de elusión fiscal que afectan al mercado interior de la Unión Europea. Además, se pretendía establecer el control tributario para prevenir y luchar contra el fraude fiscal. Sin embargo, el legislador incluyó en la ley una serie de modificaciones que van más allá de este objetivo original. Se introdujeron cambios en diversos impuestos y en otros textos legales, e incluso se reguló cuestiones ajenas al fraude fiscal, como la regulación del juego y la Ley del Notariado.

Aunque estos elementos no constituyen el núcleo de esta ley, su inclusión refleja una ampliación de los objetivos iniciales que se pretendían abarcar, lo que ha suscitado debate sobre si no hubiera sido más adecuado y eficaz llevar a cabo directamente una reforma de la Ley 58/2003 General Tributaria (en adelante, LGT ) en lugar de incluir estos cambios en una ley centrada en la lucha contra el fraude fiscal.

En el ámbito que nos ocupa, esta nueva ley ha realizado una reforma importante en la forma de calcular la base imponible de los impuestos relacionados con la transmisión de

---

<sup>2</sup> Giraba en torno a cinco grandes pilares: i) Información y asistencia, ii) Prevención de los incumplimientos. El fomento del cumplimiento voluntario y prevención del fraude, iii) La investigación y las actuaciones de comprobación del fraude tributario y aduanero, iv) El control del fraude en fase recaudatoria, v) La colaboración entre la Agencia Tributaria y las administraciones tributarias de las comunidades autónomas.

<sup>3</sup> 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.

inmuebles de segunda mano, al ser los afectados por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (en adelante, ITPAJD), e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en adelante, ISD).

La Exposición de Motivos de la ley señala que, tanto en el ITPAJD como en el ISD, *“se modifica la base imponible del impuesto, sustituyendo el valor real por valor, concepto que se equipara al valor de mercado”*.

Hasta ahora, la base imponible de ambos impuestos se definía como el *“valor real”* de los bienes y derechos sujetos a tributación. Este valor representaba la cuantía que reflejaba la capacidad económica evidenciada en la efectiva transacción, siendo la base sobre la que se aplicaba el gravamen.

La normativa legal definía el *“valor real”* como el mayor de dos posibles valores: el que los contribuyentes asignaban en su autoliquidación o el que resultaba de una posible comprobación por parte de la Administración.

Con la reforma, el término *“valor real”* desaparece de los textos legales y es reemplazado por el concepto, más escueto, de *“valor”*. Según la Exposición de Motivos de la ley, este *“valor”* se identifica con el valor de mercado, entendido como *“el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas”*, ya que el Tribunal Supremo ha manifestado que no existe un *“valor real”*, estableciendo como doctrina jurisprudencial que este coincidirá con el *“valor de mercado”* - cuando exista un mercado de los bienes de que se trate-.

Ya es recogida en la Exposición de Motivos aquéllos pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre el inapropiado método de comprobación<sup>4</sup> para bienes inmuebles en aquellos impuestos donde la base imponible corresponda con el valor real, salvo que vaya acompañada de una actividad comprobadora directamente relacionada con el concreto inmueble; así como, en cuanto a la comprobación de valores mediante un dictamen de peritos, que esta exija una comprobación *“in situ”* - cuestiones abordadas a lo largo del presente trabajo-.

Con todo ello, esta norma introduce modificaciones en diversas normas tributarias españolas- Impuesto sobre el Patrimonio, Ley de Mercado de Valores, e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, entre otras -, según ella, *“en consonancia con el cambio, amparando un garantista procedimiento administrativo para el general conocimiento del valor de referencia de cada inmueble”*.

## **2.1. Problemas en la valoración de los inmuebles: doctrina sobre la comprobación del valor real**

Las normas de valoración del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) establecían que los bienes transmitidos y sujetos a estos impuestos debían valorarse según su valor real. A partir de esta premisa, ha habido un extenso debate y una amplia jurisprudencia sobre cómo determinar ese valor real.

El problema no se limitaba solo al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, sino que también afectaba a otros tributos relacionados con los bienes inmuebles, como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI), el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IIVTNU) y el Impuesto sobre

---

<sup>4</sup> Método consistente en la estimación por referencia de valores catastrales, multiplicados por índices o coeficientes, que recoge la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

el Patrimonio (en adelante, IP). El hecho de que los valores catastrales, y sus posteriores revisiones, se mantuvieran muy por debajo del valor de mercado hizo que se considerara que no reflejaban la verdadera capacidad económica de los contribuyentes. Como resultado, el valor catastral pasó a ser un valor residual para el cálculo de impuestos como el ITP, ISD o el IP, siendo sustituido por el “valor real”. Hoy en día, la aplicación de valores catastrales se utiliza principalmente en los tributos municipales, como el IBI y el IIVTNU.

En 2018, el Tribunal Supremo<sup>5</sup>, en su Sentencia nº.843/2018, de 23 de mayo de 2018, sentó jurisprudencia y estableció su doctrina sobre el “valor real” y los métodos de comprobación, subrayando de manera clara que utilizar el método de valoración basado en los valores catastrales, multiplicados por índices o coeficientes (según el artículo 57.1.b) de la LGT), no es adecuado para determinar el valor de los bienes inmuebles en aquellos impuestos cuya base imponible está legalmente definida por su valor real. Este método se consideró demasiado general y poco relacionado con el bien específico que se está valorando.

El Tribunal Supremo también señala<sup>6</sup> que el uso de este método de comprobación no otorga a la Administración una presunción automática de que los valores calculados a partir de los coeficientes sean correctos, incluso si estos coeficientes están establecidos en normas generales o no.

Además, sostiene que para corregir el valor declarado por el contribuyente, la Administración debe justificar de manera detallada las razones por las que se considera que ese valor no refleja el “valor real”. No es suficiente para iniciar una comprobación con el simple hecho de que el valor declarado no coincida con los valores o coeficientes generales utilizados para multiplicar el valor catastral.

En cuanto a la carga de la prueba, deja bien claro quién la debe soportar cuando dice *“el interesado no está obligado legalmente a acreditar que el valor que figura en la declaración o autoliquidación del impuesto coincide con el valor real, siendo la Administración la que debe probar esa falta de coincidencia”*. Es la Administración quien debe probar que existe una discrepancia entre el valor declarado y el valor real. Esta afirmación viene amparada por el artículo 108.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, relativo a las presunciones en materia tributaria, donde dice *“4. Los datos y elementos de hecho consignados en las autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones y demás documentos presentados por los obligados tributarios se presumen ciertos para ellos y sólo podrán rectificarse por los mismos mediante prueba en contrario”*, estableciendo una presunción de veracidad.

Concluye la STS 843/2018, de 23 de mayo de 2018, que, para desvirtuar dicha presunción establecida por ley, la Administración tiene que justificar la necesidad de comprobar el valor declarado por el contribuyente, antes de realizar la comprobación,

---

<sup>5</sup> Así dice la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, nº.843/2018, de 23 de mayo: “ 1) El método de comprobación consistente en la estimación de referencia a valores catastrales, multiplicados por índices o coeficientes (artículo 57.1.b) LGT) no es idóneo por su generalidad y falta de relación con el bien concreto de cuya estimación se trata, para la valoración de bienes inmuebles en aquellos impuestos en que la base imponible viene determinada legalmente por su valor real, salvo que tal método se complementa con la realización de una actividad estrictamente comprobadora directamente relacionada con el inmueble singular que se someta a avalúo”.

<sup>6</sup> Así dice la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, nº.843/2018, de 23 de mayo, en su Fundamento Jurídico Sexto: “La aplicación del método de comprobación establecido en el artículo 57.1.b) LGT no dota a la Administración de una presunción reforzada de veracidad y acierto de los valores incluidos en los coeficientes, figuren en disposiciones generales o no”.

“sin que baste para justificar el inicio de la comprobación la mera discordancia con los valores o coeficientes generales publicados por los que se multiplica el valor catastral”; así como, que esa justificación sea formal, no sólo material y sustantiva, motivando las razones por las que considera que determinado valor declarado no se corresponde con el valor real.

De hecho, hay sentencias recientes que reafirman esta doctrina sin lugar a dudas. Entre ellas, destacan la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, n.º 2974/2020, de 23 de septiembre, que reitera el criterio expuesto en la STS 843/2018, de 23 de mayo; y, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, n.º 110/2021, de 21 de enero de 2021, que subraya la necesidad de inspeccionar los bienes inmuebles cuando la Administración quiera determinar su valor real utilizando el informe de peritos en los procedimientos de comprobación de valores.

Las conclusiones del Tribunal Supremo, que ahora forman parte de la jurisprudencia, establecen que:

a) debe justificarse de manera individualizada, caso por caso, con una justificación razonada y suficiente, por qué no es necesario realizar la visita personal al inmueble;

b) el uso de valores de ventas de inmuebles similares, por comparación o análisis, requiere una identificación precisa de esos valores y la presentación de documentos públicos que respalden dichos valores, junto con las circunstancias que motivan su adopción, de acuerdo con lo que establece el TEAC en el criterio recogido en la resolución impugnada;

c) en los casos en los que el heredero o contribuyente haya adoptado los valores de referencia aprobados por la Administración tributaria en su declaración o autoliquidación, la motivación no debe incluir solo la necesidad de una tasación pericial para corregir esos valores, sino también la justificación de que la declaración del contribuyente en ese aspecto es incorrecta.

El Tribunal Supremo reitera que es imprescindible que el perito visite el inmueble para poder determinar su valor.

Además, tal posicionamiento viene impuesto por el segundo apartado del artículo 160 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. Este apartado establece la necesidad de un reconocimiento personal del bien, en el marco de un dictamen de peritos, cuando “*se trate de bienes singulares o de aquellos de los que no puedan obtenerse todas sus circunstancias relevantes en fuentes documentales contrastadas*”.

Esta postura ya había sido establecida de manera repetida por el Tribunal en sentencias anteriores.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, n.º 7729/1999, de 3 de diciembre de 1999<sup>7</sup>, en su fundamento jurídico cuarto, estableció que los informes

---

<sup>7</sup> «(...) los informes periciales que han de servir de base a la comprobación de valores, deben ser fundados, lo cual equivale a expresar los criterios, elementos de juicio o datos tenidos en cuenta; que la justificación de dicha comprobación es una garantía tributaria ineludible; que por muy lacónica y sucinta que se interprete la obligación administrativa de concretar los hechos y elementos adicionales motivadores de la elevación de la base, no pueden entenderse cumplida dicha obligación impuesta por el art. 121 de la Ley General Tributaria, si se guarda silencio o si se consignan meras generalizaciones sobre los criterios de valoración o sólo referencias genéricas a los elementos tenidos en cuenta mediante

periciales que sirven para comprobar los valores deben estar bien fundamentados. Esto conlleva que deben detallar los elementos, criterios o datos que se han utilizado para llegar a la valoración. La justificación de la comprobación es una garantía tributaria que no puede faltar.

Aunque se interprete de manera simplificada la obligación de la Administración de especificar los hechos y motivos que justifican un aumento en la base imponible, no se cumple con esta obligación si se omiten detalles o si solo se dan generalidades sobre los criterios de valoración o se citan elementos vagos que podrían aplicarse a cualquier bien.

La comprobación debe ser específica para cada caso, de forma que el contribuyente, al recibir la notificación del valor real determinado por la Administración, pueda entender los fundamentos técnicos y prácticos de esa valoración. De esta manera, el contribuyente podrá aceptarla si considera que es razonable o imposible de refutar, o rechazarla si considera que es errónea o discutible. En ese caso, tendrá derecho a solicitar una tasación pericial contradictoria.

En relación con la motivación y la individualización de los informes periciales, el Tribunal Supremo también se pronunció sobre la necesidad de realizar una inspección ocular del inmueble en su Sentencia n.º 3009/2012, de 29 de marzo de 2012<sup>8</sup>. El Tribunal afirmó que para que el dictamen de los peritos de la Administración Tributaria sobre el valor de los bienes inmuebles sea considerado debidamente motivado, es imprescindible que se haya realizado una visita al inmueble para comprobar y evaluar las circunstancias que puedan influir en la valoración. Esto se debe a que no se puede emitir un dictamen adecuado si no se han evaluado previamente aspectos importantes como el estado de conservación o la calidad de los materiales utilizados, lo cual solo se puede hacer mediante una inspección directa del inmueble y la recopilación de datos pertinentes.

---

fórmulas repetitivas que podrían servir y de hecho sirven, para cualquier bien. Por el contrario la comprobación de valores debe ser individualizada y su resultado concretarse de manera que el contribuyente, al que se notifica el que la Administración considera valor real, pueda conocer sus fundamentos técnicos y prácticos y así aceptarlo, si llega a la convicción de que son razonables o imposibles de combatir, o rechazarlos porque los reputa equivocados o discutibles y en tal caso, sólo entonces, proponer la tasación pericial contradictoria a la que también tiene derecho (...)

<sup>8</sup> En su Fundamento Jurídico Quinto: “Pues bien, debemos comenzar afirmando que los dictámenes emitidos para la comprobación de valores, en la medida que conforman la motivación de la liquidación posterior, han de contener los elementos, datos, razonamientos y, en definitiva, justificaciones necesarias, para que los interesados puedan conocer las razones del valor resultante que va a configurar la base imponible del impuesto, de tal modo que tengan la posibilidad de contravenirlos, poner en duda su exactitud o validez tanto respecto a las premisas sobre las que se parte, el método utilizado, como respecto al resultado obtenido. Lo contrario limitaría el derecho de defensa de los interesados, pues solamente cuando pueden conocer la existencia de la inexactitud de la valoración administrativa, pueden oponerse a la misma y articular los medios para combatirla (...) Dicho lo anterior, esta Sala ha venido sosteniendo que para que puedan entenderse debidamente motivados los dictámenes periciales emitidos por la Administración Tributaria para la comprobación de valores respecto a bienes inmuebles, cuando para tal valoración sea necesaria o simplemente tenida en cuenta -circunstancia que solamente pueden ser consideradas a la vista del mismo-, resulta preciso que se haya realizado la visita correspondiente para la comprobación de la concurrencia y evaluación de tales circunstancias. De tal modo que no podría evacuarse el dictamen debidamente motivado sobre la base de circunstancias como el estado de conservación o la calidad de los materiales utilizados, si no es porque previamente han sido consideradas las mismas respecto al inmueble concernido en razón de la correspondiente visita y toma de datos”.

Además, existe normativa como la Orden ECO/805/2003<sup>9</sup>, de 27 de marzo, que establece las reglas para valorar bienes inmuebles y ciertos derechos con fines financieros, y que refuerzan lo dicho anteriormente. En su artículo 7, se señala que, para determinar el valor de tasación, se deben realizar las comprobaciones necesarias. En su segundo apartado, establece que entre estas comprobaciones se incluye “la identificación física del inmueble”, lo cual hace necesaria su localización e inspección ocular por parte de un técnico cualificado. Esta inspección debe verificar que la superficie y las demás características del inmueble coincidan con la descripción proporcionada en la documentación utilizada para realizar la tasación, así como la presencia de servidumbres visibles y el estado de construcción o conservación del inmueble.

Todo esto, vuelve a ser confirmado con la STS n.º 110/2021, de 21 de enero de 2021<sup>10</sup>, anteriormente mencionada.

Otra cuestión importante que resolvió el Tribunal Supremo fue si, en caso de desacuerdo, el contribuyente puede utilizar cualquier medio de prueba admitido por la ley, o si está obligado a solicitar una tasación pericial contradictoria para refutar el valor real determinado por la Administración tributaria mediante la estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal.

En este ámbito, el Tribunal Supremo ratifica su doctrina en su Sentencia n.º 843/2018, de 23 de mayo de 2018, estableciendo que la tasación pericial contradictoria no es una obligación del contribuyente con el fin de refutar las conclusiones del acto de liquidación en el que se aplican los coeficientes sobre el valor catastral. Su uso es completamente potestativo por parte del contribuyente.

Por lo tanto, para impugnar la valoración del bien realizada por la Administración, el contribuyente puede recurrir a cualquier prueba aceptada por la ley, teniendo en cuenta que la carga de la prueba recae sobre la Administración.

La doctrina jurisprudencial establecida ya es clara: obligar al contribuyente a recurrir a una tasación pericial, cuyo resultado es incierto y costoso, para impugnar la comprobación de valores, sin conocer siquiera las razones que justifiquen la valoración propuesta por la Administración, pondría a los ciudadanos en una situación de indefensión. Esto los dejaría expuestos a posibles arbitrariedades o errores de los peritos de la Administración, cuyos dictámenes no gozan de la presunción de legalidad que tienen los actos administrativos.

---

<sup>9</sup> Artículo 7: “1. Para determinar el valor de tasación se realizarán las comprobaciones necesarias para conocer las características y situación real del objeto de la valoración, y se utilizará el contenido de la documentación señalada en el artículo 8 de esta Orden; 2. Entre las comprobaciones a que se refiere el apartado anterior, se incluirán al menos las siguientes: a) La identificación física del inmueble, mediante su localización e inspección ocular por parte de un técnico competente, comprobando si su superficie y demás características coinciden con la descripción que conste en la documentación utilizada para realizar la tasación, así como de la existencia de servidumbres visibles y de su estado de construcción o conservación aparente. b) El estado de ocupación del inmueble y uso o explotación al que se destine. c) En el caso de viviendas, el régimen de protección pública. d) El régimen de protección del patrimonio arquitectónico. e) La adecuación del inmueble al planeamiento urbanístico vigente, y, en su caso, la existencia del derecho al aprovechamiento urbanístico que se valore”.

<sup>10</sup> Tribunal Supremo. (2021). Sentencia n.º 110/2021, de 21 de enero. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Fundamento jurídico sexto: “(...)debemos ratificar, mantener y reforzar nuestra doctrina constante y reiterada sobre la necesidad de que el perito de la Administración reconozca de modo personal y directo los bienes inmuebles que debe valorar, como garantía indispensable de que se tasa realmente el bien concreto y no una especie de bien abstracto, común o genérico”.

Además, el contribuyente no está obligado a demostrar el error o la posible desviación de la valoración realizada por la Administración, especialmente cuando no se le ha proporcionado una justificación adecuada de esos nuevos valores<sup>11</sup>.

En la Sentencia anteriormente mencionada, el Tribunal Supremo respalda al contribuyente frente a la Administración tributaria cuando permite que este, en el seno de un proceso judicial contra el examen de valoración o contra una liquidación derivada del mismo, pueda presentar cualquier medio de prueba admisible en Derecho, haya sido o no propuesta o practicada en la vía impugnatoria previa. A mayor abundamiento, establece una especie de presunción *iuris et de iure* sobre aquellas decisiones del Tribunal de instancia que consideren que el valor declarado por el contribuyente se ajusta al valor real, constituyendo una “cuestión de apreciación probatoria” que no podrá ser revisada en la vía del recurso de casación.

Si la Administración tributaria desea corregir un valor declarado, no hay impedimento para que lo haga, pero debe realizar un esfuerzo auténtico y riguroso en el procedimiento de comprobación. Según la doctrina jurisprudencial, el objetivo es ajustar la imposición a la verdadera capacidad económica del contribuyente, no simplificar de manera excesiva el proceso con el fin de aumentar la recaudación de manera desproporcionada.

En resumen, el Tribunal Supremo resalta que deben cumplir principios claros de individualización y proporcionalidad en la actuación administrativa.

La sentencia del Tribunal Supremo, STS n.º 2001/2003<sup>12</sup>, de 24 de marzo, aborda estos temas, estableciendo que la Administración tiene la obligación de motivar en la notificación del inicio de un procedimiento de comprobación de valores, independientemente de la forma y medios utilizados, las razones que justifican la necesidad de iniciar dicho procedimiento. En particular, debe explicar la discrepancia entre el valor declarado por el contribuyente y el valor determinado por la Administración, así como los motivos por los que se considera que el valor presentado por el contribuyente no coincide con el valor real.

Además, establece como garantía tributaria ineludible la necesidad de que dichos informes periciales, en el seno de un procedimiento de comprobación de valores, sean justificados, lo que equivale a que deban fundarse sobre los criterios, elementos de juicio y datos tenidos en cuenta.

Al examinar más detenidamente esta resolución, se observa que afecta a la situación del contribuyente respecto de la nueva normativa. El Tribunal defiende la presunción de

---

<sup>11</sup> El dictamen de los peritos de la Administración tiene como objetivo proporcionar al órgano decisor los conocimientos técnicos y científicos que este no posee, pero que necesita para tomar una decisión en el procedimiento. Esta figura, según el Tribunal Supremo, se ha tomado del ámbito judicial y se ha trasladado a los procedimientos administrativos, incluidos los tributarios. Sin embargo, existen diferencias clave con el dictamen judicial. En el caso del dictamen administrativo, el perito no es un tercero independiente, sino un funcionario que trabaja para la Administración. Además, este dictamen no está sujeto al mismo procedimiento que el judicial, donde se podrían interrogar a los peritos o debatir sus conclusiones. En los procedimientos administrativos no es posible interrogar al perito de la Administración ni incidir en la elaboración de las conclusiones antes de que se adopte la decisión final.

<sup>12</sup> Tribunal Supremo. (2003). Sentencia 2001/2003, de 24 de marzo. Sala de lo Contencioso-Administrativo.

veracidad de las autoliquidaciones<sup>13</sup>, equiparando la veracidad de una autoliquidación con la que realiza directamente la Administración.

Sin embargo, la sentencia analiza una situación anterior a la introducción del “valor de referencia”, cuando la autoliquidación presentada por el contribuyente se consideraba correcta, y era la Administración la encargada de probar que el valor declarado no era el adecuado, asumiendo la carga de la prueba. Con la nueva regulación, esta presunción de veracidad entra en conflicto con la nueva normativa, que establece que el valor de los inmuebles será el “valor de referencia”. Por lo tanto, si el contribuyente presenta una autoliquidación por un importe inferior a este valor de referencia, la presunción de veracidad de esta autoliquidación desaparece, ya que la Administración podrá imponer el valor de referencia sin necesidad de justificar por qué considera que el valor declarado no es el valor real o adecuado.

Por todo lo anterior, como se mencionó, la Administración tributaria se encontraba con cada vez más limitaciones y requisitos que debía cumplir. En este contexto, surge el valor de referencia, cuya justificación reside en la dificultad de cumplir con las exigencias jurisprudenciales impuestas por el Tribunal Supremo.

## **2.2. Nuevo sistema de configuración objetiva**

Como hemos expuesto, fruto de los numerosos debates solucionados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que giraban en torno al concepto de “valor real”, se acaba produciendo en 2021 la reforma legislativa<sup>14</sup> comentada con anterioridad.

Debido al considerable número de pronunciamientos jurisprudenciales respecto de la obligación de realizar una visita al inmueble y de individualizar los valores, en los supuestos en que la Administración tributaria quisiera utilizar valores publicados en el seno de un procedimiento de comprobación de valores, puso de manifiesto la dificultad que presentaban estos modos de proceder en la práctica frente a la cantidad de operaciones sobre inmuebles que se realizaban.

Fruto de la diferencia abismal existente entre los valores catastrales - y sus revisiones- y los valores de mercado, condujo a considerar que dichos valores no representaban realmente la capacidad del contribuyente. A consecuencia de ello, estos valores -valor catastral- fueron marginados a un papel secundario en el cálculo de determinados impuestos como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el de Transmisiones Patrimoniales y el Impuesto sobre el Patrimonio.

Todo lo anterior, dio como resultado que dichos valores fuesen reemplazados por el conocido “valor real”.

A pesar de ello, el Catastro informó de la necesidad de reformar los métodos de valoración<sup>15</sup>, con el objetivo de que los mismos fuesen más sencillos y maleables, para que de ellos se pudiesen obtener valores de mercado más precisos, consiguiendo así una política fiscal más ecuánime.

---

<sup>13</sup> Presunción de veracidad que aparece recogida en el apartado cuarto del artículo 108 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y que establece: “4. *Los datos y elementos de hecho consignados en las autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones y demás documentos presentados por los obligados tributarios se presumen ciertos para ellos y sólo podrán rectificarse por los mismos mediante prueba en contrario*”.

<sup>14</sup> Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

<sup>15</sup> Debido a la necesidad de aproximar los valores catastrales al valor real del mercado de los inmuebles, se llegó a introducir una opción que permitía aplicar coeficientes negativos o positivos a dichos valores.

Esta situación dio lugar a la creación del valor de referencia a través de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, cuya Disposición Final Vigésima modificó el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario<sup>16</sup> e introdujo una nueva Disposición Final Tercera que dice:

*“En la forma en la que reglamentariamente se determine, la Dirección General del Catastro estimará de forma objetiva, para cada bien inmueble y a partir de los datos obrantes en el Catastro, su valor de referencia de mercado, 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.*

*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”.*

Actualmente, el régimen jurídico del valor de referencia aparece en la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

### **3. VALOR DE REFERENCIA EN EL SECTOR INMOBILIARIO**

Como desarrollaremos más adelante, el concepto de valor de referencia es un concepto indeterminado, al no encontrar definición en la legislación tributaria. Así, Peñuelas Reixach<sup>17</sup>, dispone que los bienes tienen varios valores dependiendo de las cualidades empleadas para su determinación. Para este autor, el tiempo y el lugar, además de las cualidades y capacidades del bien, son elementos para la determinación del valor.

De todo ello, se puede extraer la importancia que las características particulares - de cada bien inmueble - tienen en la determinación de dicho valor.

En el ámbito de la tributación, la determinación del valor de los bienes inmuebles ha sido un problema recurrente por los conceptos jurídicos pocos precisos que contiene la normativa. Históricamente, el contribuyente era el responsable de determinar el valor de los bienes inmuebles que, posteriormente, podría ser comprobado por la Administración tributaria, pudiendo dar un valor distinto al declarado por el contribuyente.

Con la reforma, la nueva configuración de la base imponible queda concretada de la siguiente forma tanto para el Impuesto de Sucesiones y Donaciones como en el Impuesto sobre Transmisiones Onerosas y Actos Jurídicos Documentados:

*“A efectos de este impuesto, salvo que resulte de aplicación alguna de las reglas contenidas en los siguientes apartados de este artículo o en los artículos siguientes, se considerará valor de los bienes y derechos su valor de mercado”.*

*“En el caso de los bienes inmuebles, su valor será el valor de referencia previsto en la normativa reguladora del catastro inmobiliario, a la fecha del devengo”.*

---

<sup>16</sup> Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

<sup>17</sup> Lacárcel Jara, Ana (2023): *El valor de referencia inmobiliario: ¿aliado u obstáculo para el contribuyente?*. Diario LA LEY. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9165810>

Como vemos, la regla general será que para la determinación de la base imponible en estos impuestos será el “valor de mercado”, descartando el “valor real”. Este valor de mercado es entendido por la normativa como el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un bien libre de cargas. Efectivamente, este concepto de “valor real” es un concepto jurídico indeterminado; así ha sido interpretado por numerosas sentencias del Tribunal Supremo:

*“(…)el concepto de valor real es un concepto jurídico indeterminado (...) para cuya determinación habrá que acudir al sentido usual, y por “real” ha de entenderse, lo verdadero, lo no ilusorio, no imaginario, ni ficticio y no de mera apariencia”.*

También en la STS de 23 de mayo de 2018, nº. 843/2018<sup>18</sup>, entiende este valor como un “concepto jurídico indeterminado de imprecisos perfiles” al no tener definición legal alguna y permitir, cualquiera que sea el método de comprobación utilizado, un cierto margen legítimo. Declara que dicho valor no arroja un dígito exacto, singular e indispensable, sino una franja plausible entre un máximo y un mínimo. Concluye que el valor real, es un valor de naturaleza incierta, y sólo podrá alcanzarse teniendo en cuenta las particularidades concretas de la operación económica o la capacidad contributiva que se somete a tributación, inexpugnable al empleo de tablas, coeficientes o estimaciones globales.

Por ende, el Tribunal Supremo asimila valor real a valor normal de mercado.

No obstante, si el valor declarado por los interesados (en el caso del ISD), el precio o contraprestación pactada (en el caso del ITPAJD) o ambos son superiores al valor de mercado, esa magnitud se tomará como base imponible. Así, la Ley establece una vez más que el valor que se toma para determinar la base imponible no tiene que coincidir con el pactado por las partes.

Adicionalmente, para los bienes inmuebles esta regla general cambia y queda de la siguiente forma: la base imponible vendrá determinada por el valor de referencia<sup>19</sup> a la fecha del devengo del impuesto - salvo prueba en contrario -.

Así, nos encontramos que este valor de referencia va a funcionar como un límite, una base mínima de tributación que, sin duda, afecta a la posición jurídica del contribuyente al presumir que se refiere al valor de mercado del bien.

Serán los interesados quienes deberán consignar el valor que atribuyen a cada uno de los bienes en las correspondientes declaraciones que, en caso de ser superior al valor de referencia, prevalecerá el valor comprobado (nos referimos al valor declarado, el precio o contraprestación pactada).

### **3.1. Determinación**

La Dirección General del Catastro ostenta un papel muy importante en la determinación del valor de referencia. Siendo así, la Ley de Medidas y Prevención de lucha contra el fraude establece una modificación en su artículo decimocuarto que afecta al Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo (en adelante, LCI). En especial, el apartado

---

<sup>18</sup> Establece la necesidad de que el acto de determinación del valor real de los bienes inmuebles comprobados por la Administración sea: a) singularizado; b) motivado; y c) fruto de un examen del inmueble, normalmente mediante la visita al mismo.

<sup>19</sup> Magnitud aprobada en la Ley General del Catastro (LCI) y será calculada cada año por la Dirección General del Catastro.

ocho de dicho artículo modifica la disposición final tercera, estableciendo que ha de entenderse y como se obtiene dicho valor.

Establece que será la Dirección General del Catastro el agente encargado de determinar el valor de referencia de forma objetiva y teniendo como límite el valor de mercado, a partir de los datos que aparecen en el Catastro, resultado del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas.

Por lo tanto, el Catastro tiene la principal misión de identificar los inmuebles de la forma más fiel posible, establecer sus valores lo más cercano al valor de mercado y tenerlos actualizados. En tal sentido, el artículo 3 LCI queda modificado de la siguiente forma incluyendo el valor de referencia:

*“(…)la descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrará la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor de referencia, el valor catastral y el titular catastral con su número de identificación fiscal o, en su caso, número de identidad de extranjero. Cuando los inmuebles estén coordinados en el Registro de la Propiedad se incorporará dicha circunstancia junto con su código registral”.*

El valor de referencia se irá publicación con periodicidad anual, a través de un informe anual del mercado inmobiliario, y un mapa de valores que contendrá la delimitación de ámbitos territoriales homogéneos de valoración, asignándoles módulos de valor medio<sup>20</sup> de los productos inmobiliarios representativos.

El mapa de valores será publicado en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro. La forma de distinguir el valor de referencia de cada inmueble podrá ser consultado en las resoluciones anuales de la Dirección General del Catastro, donde se detallan los elementos y operaciones precisas para determinar ese valor.

La norma establece un límite para asegurar que el valor de referencia no sobrepase al valor de mercado, a través de un factor de minoración al mercado para los bienes de una misma clase, mediante Orden de la Ministerial.

Estas resoluciones serán publicadas por edicto, en la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro, antes del día 30 de octubre del año anterior a aquel en que deban surtir efectos. Es decir, los valores aplicables para el año 2026 serán publicados antes del día 30 de octubre del año 2025.

Una vez publicada, se produce la apertura de un trámite de audiencia colectiva de diez días, donde los interesados podrán aportar las alegaciones y pruebas que estimen convenientes. Esta resolución, acabará siendo recurrible en vía contenciosa administrativa o mediante recurso de reposición, en el plazo de un mes desde su publicación, sin efectos suspensivos.

### **3.2. Presunción de veracidad del valor**

Fruto de la modificación comentada, se le asigna un carácter vinculante al valor de referencia a consecuencia de la imposibilidad de que este pueda ser objeto de una comprobación de valores.

---

<sup>20</sup> Estos se publicarán basados en los precios de todas las compraventas realizadas ante notario o inscritas en el Registro de la Propiedad, y obtenidos en el informe anual del mercado inmobiliario.

Así lo dicen ambos impuestos, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados<sup>21</sup>, de forma similar, cuando:

*“La Administración podrá comprobar el valor de los bienes y derechos transmitidos por los medios de comprobación 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 o el valor declarado por ser superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley”.*

Este artículo llevado a la práctica supone que la Administración no podrá comprobar el valor de los bienes inmuebles cuando el contribuyente haya establecido como base imponible su valor de referencia. Esto cierra la posibilidad de que Hacienda, a través de los medios de comprobación del artículo 57 de la Ley General Tributaria, asigne un valor distinto como base imponible del impuesto frente al declarado por el contribuyente.

Este artículo mencionado en el párrafo anterior, indica que el valor de las rentas, productos, bienes y demás elementos determinantes de la obligación tributaria podrán ser comprobados por la Administración tributaria. El propio artículo establece una serie de métodos para que la Administración pueda averiguar si el valor declarado por la partes corresponde con el valor real o de mercado o, por el contrario, se ha cometido alguna irregularidad.

El valor determinado; es decir, el comprobado por la Administración tributaria es un valor oficial administrativo que delimita un concepto legal impreciso y corrige el valor que el contribuyente había declarado anteriormente.

Uno de los métodos más utilizado por la Administración en la comprobación de valores es el relativo a determinar dicho valor comprobado a través de la aplicación de coeficientes genéricos multiplicadores sobre el valor catastral<sup>22</sup>. Como se ha demostrado, la utilización de este medio de comprobación, que es aplicado de forma automática sin un procedimiento específico, no sería el indicado para determinar el valor real de los bienes inmuebles cuando, de cara a ciertos impuestos, su base imponible sea esta.

Por lo tanto, el valor de referencia no se enmarcaría dentro de los medios o criterios a seguir existentes para la comprobación de valores. Se da por hecho que constituye el valor de mercado, por lo que no le serían de aplicación las exigencias de motivación necesarias en la utilización de los medios de comprobación del artículo 57 LGT.

Se observa, que la Ley presume que el procedimiento para la determinación del valor de referencia está suficientemente motivado, y por tanto, cumple con los principios de seguridad jurídica y eficacia de la Administración, que consagra el artículo 103 y 9.3 CE.

Se cumple el principio de eficacia ya que a este valor se le otorga una presunción de certeza que vincula a la Administración, y por tanto, no puede realizar tareas de comprobación sobre el mismo. Aquí, será el contribuyente quien tiene la carga de la prueba cuando pretenda declarar un valor inferior al valor de referencia, por ser el valor de mercado inferior.

---

<sup>21</sup>Vid. Artículo 18.1 Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y artículo 46 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

<sup>22</sup> Vid. Artículo 57.1.b) Ley General Tributaria.

#### 4. INCIDENCIA EN LOS DISTINTOS IMPUESTOS

Con la realización del hecho imponible surge la obligación tributaria de la que derivan obligaciones para ambas partes - el contribuyente y la Administración Tributaria-. En cuanto al contribuyente, estará obligado a abonar la liquidación de la cuota tributaria correspondiente; en cambio, para la Administración Tributaria, surge la obligación de fijar la cuantía de dicha obligación, así como, asegurar el cumplimiento de la misma, todo ello amparado por disposiciones legales.

De esta manera, la propia Ley General Tributaria establece en su artículo 19 que “*La obligación tributaria principal tiene por objeto el pago de la cuota tributaria*”, siendo el sujeto pasivo de dicha obligación el contribuyente -el obligado tributario- (artículo 36.1 LGT).

En cuanto a la obligación de la Administración Tributaria de determinar esa cuantía, aparece el artículo 57 LGT que establece el procedimiento de comprobación de valores. Este procedimiento no tiene como objetivo cotejar si el hecho imponible ha tenido lugar, sino establecer su base imponible -valoración-, remitiéndose a los artículo 134 -práctica de la comprobación de valores- y artículo 135 -tasación pericial contradictoria- de la misma ley.

Como hemos apuntado con anterioridad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido estableciendo que el valor real se entiende como “... *la estimación económica o precio verdadero, no ilusorio, meramente aparente ni imaginario de una cosa, que vendrá determinado por su oferta al público en un mercado libre*”. Así mismo, establece que en las transmisiones patrimoniales onerosas, en las que exista precio, deberá de asimilarse al valor real del bien, y por parte de la Administración, el valor comprobado, se referirá al valor de mercado<sup>23</sup>.

Con todo lo anterior, sin embargo, puede darse el caso de que la Administración, en cuanto al valor declarado por el obligado tributario, detecte una posible intención de fraude. En estos casos, el valor comprobado serviría para evitar dicha práctica.

Por ello, aparece la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude, introduciendo cambios en la base imponible de aquellos impuestos que gravan transmisiones patrimoniales, siendo los más afectados el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; aunque también incidirán, en menor escala, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

##### 4.1. Impuesto sobre el Patrimonio

El Impuesto sobre el Patrimonio (IP) es uno de los tributos que se ve afectado por las modificaciones introducidas en la Ley 11/2021. En particular, el artículo 5.1 de esta ley modifica el artículo 10 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, estableciendo una nueva forma de valorar los bienes inmuebles. En su nueva redacción, el artículo 10 queda de la siguiente forma:

*“Los bienes de naturaleza urbana o rústica se computarán de acuerdo a las siguientes reglas:*

---

<sup>23</sup>Tribunal Supremo. (1993). Sentencia n.º 6160/1990, de 1 de diciembre. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Fundamento Jurídico 3º.

*Uno. Por el mayor valor de los tres siguientes: el valor catastral, el determinado o comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de adquisición.”*

Con esta modificación, se introduce el “valor determinado por la Administración” como uno de los criterios de valoración para los bienes inmuebles. Este valor determinado, conocido como “valor de referencia”, permite a la Administración calcular la base imponible del Impuesto sobre el Patrimonio en función de este valor. De esta manera, la Administración podrá usar el valor de referencia como base para establecer el valor de los inmuebles que se tomen en cuenta para el cálculo del impuesto.

No obstante, según lo resuelto por la Dirección General de Catastro<sup>24</sup> (en adelante, DGC), este cambio solo afecta a los inmuebles adquiridos a partir del 1 de enero de 2022, por lo que no impacta sobre el patrimonio preexistente a esa fecha. Además, establece que, si el valor de referencia ya se ha utilizado para determinar la base imponible en otro tributo que grave la adquisición del inmueble, dicho valor será utilizado para determinar la base imponible en el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), si es el caso.

Sin embargo, un aspecto que se observa en esta modificación es la ausencia de regulación del procedimiento de impugnación del valor de referencia en el marco del Impuesto sobre el Patrimonio, algo que sí se encuentra regulado en otras leyes, como en la Ley General Tributaria (LGT) y el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (TRITPAJD).

Esta falta de regulación sobre el procedimiento específico para impugnar el valor de referencia genera incertidumbre, pues no se establece con claridad el mecanismo que los contribuyentes deben seguir para cuestionar este valor en caso de discrepancia. En otras leyes tributarias, como en la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) o en el Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (TRITPAJD), sí se contempla un procedimiento específico para impugnar valores, lo cual no ocurre en el caso del Impuesto sobre el Patrimonio.

Esto podría generar problemas prácticos para los contribuyentes, ya que al no existir un procedimiento claro para impugnar el valor de referencia en el IP, se podría generar una mayor litigiosidad, además de un posible desajuste entre las expectativas de los contribuyentes y las herramientas que tienen a su disposición para defender sus intereses. En este sentido, la falta de regulación sobre el procedimiento de impugnación podría ser vista como una deficiencia que debería corregirse para garantizar una mayor seguridad jurídica y transparencia en la aplicación del nuevo sistema de valoración.

#### **4.2. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**

El preámbulo de la Ley 11/2021 introduce una modificación en la base imponible tanto en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), como en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), sustituyendo el concepto de “valor real” por “valor”, equiparándolo al valor de mercado, como hemos dicho anteriormente.

En lo relativo al ISD, el artículo 4 de la Ley 11/2021 modifica el artículo 9 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Con la

---

<sup>24</sup> Dirección General del Catastro. (2021). Anuncio de apertura del trámite de audiencia colectiva previo a la aprobación de Resolución del Director General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles rústicos del ejercicio 2022.

nueva redacción, se establece que el valor de referencia del catastro inmobiliario será el valor a considerar para los bienes inmuebles, salvo que el valor declarado por los interesados sea superior a este, en cuyo caso se tomará aquel como base imponible. Esta modificación, como ocurre con el Impuesto sobre el Patrimonio, solo afectará a los inmuebles adquiridos a partir del 1 de enero de 2022.

Con respecto a la comprobación de valores, no se podrá realizar en estos casos, como lo establece de manera clara el artículo 18, apartado 1, de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD).

Dicho artículo prohíbe a la Administración comprobar el valor de un bien inmueble declarado por el contribuyente, si este es su valor de referencia o superior. Esta exclusión tiene sentido, ya que uno de los principales objetivos de introducir el valor de referencia es precisamente evitar que las comunidades autónomas tengan que llevar a cabo el complejo y, a menudo, infructuoso proceso de comprobación de valores.

Añade el mismo artículo que, *“cuando no exista valor de referencia o este no pueda ser certificado por la Dirección General del Catastro, la base imponible, sin perjuicio de la comprobación administrativa, será la mayor de las siguientes magnitudes: el valor declarado por los interesados o el valor de mercado.”*

La razón por la que no haya valor de referencia radica en la ausencia de operaciones comparables, lo que hace imposible establecer una valoración estándar para esos inmuebles. En estos casos, la Administración podrá recurrir al procedimiento de comprobación de valores para determinar la base imponible<sup>25</sup>.

Necesario aclarar que la situación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) es distinto a la del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), ya que en el ISD no existe una contraprestación que permita establecer una comprobación directa para determinar el valor<sup>26</sup>, como sí ocurriría con las transmisiones sujetas a ITPAJD.

En cambio, en las transmisiones onerosas, sí que existe un precio que refleja de manera precisa la capacidad económica real del contribuyente, ya que está vinculado a una transacción en la que las partes acuerdan un valor de intercambio.

Es relevante señalar que, en los últimos años, como consecuencia de las rebajas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) en algunas Comunidades Autónomas, muchos contribuyentes, especialmente en adquisiciones mortis causa entre familiares cercanos, han optado por declarar un valor elevado de los bienes heredados. Esta estrategia permite que, aunque el valor declarado no incremente significativamente el importe a pagar por el ISD, ese mismo valor elevado se utilice también como base para calcular el valor de adquisición en caso de una futura venta del bien. Siendo el objeto de dicha estrategia tributar una cantidad inferior como ganancia patrimonial en sede del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Por ende, cuanto mayor sea el valor declarado en la herencia, menos será la plusvalía que se genere en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) cuando se

---

<sup>25</sup> Lacárcel Jara, Ana (2023): *El valor de referencia inmobiliario: ¿aliado u obstáculo para el contribuyente?*. Diario LA LEY. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9165810>

<sup>26</sup> De hecho, el Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema fiscal, de febrero de 2014, ya sugirió que la base imponible del ISD debería tratarse de forma diferente a la del ITPAJD, recomendando la aplicación de valores objetivos. Todo ello se debe, a que el ISD grava transmisiones lucrativas, “un incremento de patrimonio no ganado”, que no implican una contraprestación económica directa.

realice la venta del inmueble, ya que la ganancia patrimonial se calcula como la diferencia entre el valor de transmisión y el valor de adquisición. Al declarar un valor más alto en la herencia, el contribuyente reduce la base imponible de la plusvalía que tendría que tributar en concepto de ganancia patrimonial, lo que resulta en menor carga fiscal en el IRPF.

¿Es posible rectificar el valor declarado de un bien inmueble en una escritura a efectos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones? Ante esta situación ya se ha pronunciado la DGT en su Consulta Vinculante V0502-25, de 27 de marzo de 2025, donde afirma que, en caso de tener valor de referencia el bien inmueble, deberá ser este, salvo que el valor declarado fuese superior -como acabamos de exponer en virtud del artículo 9.3 de la LIS. En caso contrario, el valor será, sin perjuicio de la oportuna comprobación administrativa, el mayor entre: el valor de mercado o el declarado por los interesados.

La DGT concluye permitiendo la realizar una autoliquidación complementaria por el importe del valor de referencia, siendo este límite máximo, al ser el declarado inferior. Por lo que, si el valor declarado hubiese sido superior al de referencia, no podría rectificarse, por ser el mayor de los dos.

Ante esta conclusión, ¿qué ocurriría si el contribuyente presenta informe pericial respecto del error en el valor declarado de la herencia? ¿o, si realiza una diligencia de subsanación de la escritura de herencia cambiando el valor escriturado?. Si se puede acreditar que el valor real o de mercado del inmueble es superior al declarado, no debería de haber impedimento tal valor, conduciendo todo a desvirtuar la presunción de certeza del valor declarado.

#### **4.3. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados**

El artículo 6, apartado dos, de la Ley 11/2021, modifica el apartado 1 del artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (en adelante, ITPAJD). La modificación establece que el valor de referencia del catastro inmobiliario se utilizará para determinar la base imponible de los bienes inmuebles sujetos a este impuesto, en lugar de seguir utilizando el valor real o el valor declarado previamente.

De la misma manera que ocurre en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), si el valor declarado por los interesados, el precio o contraprestación pactada, o ambos son superiores al valor de referencia del catastro, se tomará como base imponible el mayor de estas magnitudes. En caso de no existir valor de referencia o que la Dirección General del Catastro (DGC) no pueda asegurarlo, la base imponible será la mayor, sin perjuicio de la comprobación administrativa, de las siguientes magnitudes: el valor declarado por los interesados, el precio o contraprestación pactada o el valor de mercado.

Como en el caso anterior, no se contempla la opción de recurrir a un procedimiento de comprobación de valores por parte de la Administración<sup>27</sup>, salvo que el valor declarado por el contribuyente para el bien inmueble sea de magnitud inferior al valor de referencia del mismo. Esto refuerza la idea de que, en estos supuestos, el valor de referencia del catastro será el criterio principal para calcular la base imponible, sin que se permita una comprobación adicional de su valor.

---

<sup>27</sup> Vid. Artículo 46.1 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Por otro lado, el valor de referencia también jugará un papel en la base imponible de las reducciones y disminuciones del Impuesto sobre Operaciones Societarias<sup>28</sup>. El artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se remite al artículo 10 para determinar el valor de los bienes inmuebles que se pongan de manifiesto con ocasión de la realización de operaciones de reducción de capital y disoluciones de sociedades.

Recientemente, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó sentencia n.º 32/2025, de 11 de febrero de 2025, donde establece la tasación hipotecaria como un elemento de prueba válido frente al valor de referencia si va acompañada de la oportuna justificación.

En el supuesto analizado, el recurrente impugnó su autoliquidación, entendiendo que el valor de referencia establecido como base imponible era superior al valor de mercado, que, en su entendimiento, era semejante al que constaba en la tasación hipotecaria del bien inmueble. El tribunal acaba concluyendo lo siguiente:

- a) Primeramente, establece que, en este supuesto, para la determinación de la base imponible es innecesario realizar un procedimiento de comprobación de valores o visita personal del perito al inmueble, ya que es el informe de la Dirección General del Catastro quien establecerá dicho valor de referencia (corrigiéndolo o ratificándolo).
- b) Luego, realiza una matización que, en el supuesto de una impugnación del valor de referencia, la tasación hipotecaria podrá ser considerada como medio de prueba válido para alterar dicho valor, siempre que vaya acompañada de motivación suficiente donde exponga las diferencias entre el valor tasado y el de referencia que permitan identificar un error en la valoración realizada por la Dirección General del Catastro sobre el bien inmueble en cuestión.

Vemos como, poco a poco, la jurisprudencia va perfilando las ausencias de regulación en el sistema tributario respecto de la figura del valor de referencia, intercediendo por la salvaguarda de los derechos del contribuyente.

#### **4.4. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**

En este caso, hablaremos del impacto en el transmitente de la operación.

En términos sencillos, se trata de cómo afecta este valor al cálculo de la ganancia patrimonial que grava en el IRPF el transmitente. Para entenderlo, es importante tener en cuenta que, en el IRPF, la ganancia patrimonial se calcula como la diferencia entre el valor de transmisión y el valor de adquisición del bien, regla de cálculo regulada en el artículo 34 de la Ley 35/2006<sup>29</sup> (en adelante, LIRPF).

Como hemos comentado, si el valor de referencia del catastro se utiliza para determinar la base imponible en el ISD e ITPAJD, ese mismo valor puede influir en el valor de adquisición a efectos del IRPF cuando el bien se transmite. Esto implica que, si el valor de referencia del bien es mayor que el valor de adquisición declarado por el transmitente<sup>30</sup>, esa diferencia podría reducir la ganancia patrimonial en el IRPF, ya que

---

<sup>28</sup> Vid. Artículo 25.4 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

<sup>29</sup> Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio

<sup>30</sup> Por ejemplo, en una herencia o compraventa sujeta al ITPAJD e ISD.

se incrementaría el valor de adquisición del bien, lo que resultaría en una menor base imponible para la ganancia patrimonial.

En resumen, el valor de referencia puede afectar a la tributación del transmitente en el IRPF, ya que el valor de adquisición, que se usa para calcular la ganancia patrimonial, podría verse alterado por el valor de referencia utilizado en el ITPAJD o ISD, afectando así la cantidad sobre la que se aplicarán los impuestos.

En este contexto, la Dirección General de Tributos (en adelante, DGT) se pronunció sobre la incidencia del valor de referencia en el IRPF en su resolución Consulta Vinculante V1601-22, de 1 de julio de 2022. En este caso, el consultante había adquirido y posteriormente transmitido una vivienda, y tanto el precio de adquisición como el de transmisión de la vivienda eran inferiores al valor de referencia que se establece en la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Según la DGT será necesario considerar el valor efectivamente pagado; pero, si este es inferior al valor de mercado, será este último el que prevalezca y se tome como base para el cálculo de la ganancia o pérdida patrimonial.

Esto implica que la determinación de los valores de adquisición y transmisión en el IRPF se realiza de manera independiente a la base imponible que se utiliza para el ITPAJD. Por lo tanto, los contribuyentes que realicen la misma operación pueden tributar por valores distintos, ya que, mientras que en el ITPAJD se utiliza el valor de referencia, en el IRPF se aplican valores reales de la transacción, siempre que no sean inferiores al valor de mercado. Esto demuestra que, en función del impuesto que se trate, se pueden utilizar diferentes bases imponibles y criterios de valoración.

Este enfoque de la DGT, que establece que los valores de adquisición y transmisión en el IRPF se determinen de manera independiente de los utilizados en el ITPAJD, difiere con el criterio tradicionalmente defendido por los tribunales, que abogaban por una única valoración para ambos impuestos. Un ejemplo de esto es la sentencia del Tribunal Supremo n.º 5470/2015, de 21 de diciembre de 2015<sup>31</sup>, en la que se subraya la estrecha relación entre el IRPF y el ITPAJD. En dicha sentencia, el TS considera razonable y coherente que una valoración realizada previamente por una Administración tributaria vincule a las demás Administraciones competentes, especialmente cuando se trata de impuestos estatales, aunque en el caso del ITPAJD, este último haya sido concedido a las Comunidades Autónomas.

En esta sentencia, se defendía que, si un bien ha sido valorado por la Administración tributaria en el marco de uno de estos tributos, esa valoración debería ser vinculante también para el otro tributo, lo que promovería la consistencia y coherencia en las valoraciones fiscales. Esta posición chocaba con la idea de que, en el IRPF, se pudiera utilizar un valor diferente (el valor de mercado o el precio real de la operación) al de referencia utilizado en el ITPAJD. La sentencia, por tanto, apoyaba la idea de una valoración única y consistente que se aplicara de manera uniforme a los efectos fiscales de ambos impuestos.

El cambio de criterio reflejado en la resolución de la DGT implica, por tanto, una variación en la práctica administrativa, pues abre la posibilidad de que un contribuyente pueda tributar por distintos valores en función de si se trata de una operación sujeta a ITPAJD o al IRPF, lo que difiere con la unificación que defendía el TS en su resolución.

---

<sup>31</sup> Tribunal Supremo (2015). Sentencia n.º 5470/2015, de 21 de diciembre. Sala de lo Contencioso-Administrativo.

#### 4.5. Comparativa del régimen del valor de referencia

Para reforzar la comprensión de las diferencias en la aplicación del valor de referencia en los distintos tributos, se presenta a continuación un cuadro comparativo que sintetiza los aspectos clave en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y el Impuesto sobre el Patrimonio (IP):

<b>Tributo</b>	<b>Aplicación del valor de referencia</b>	<b>Efectos principales</b>	<b>Impugnación</b>	<b>Particularidades</b>
<b>ISD</b> (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones)	El valor de referencia se aplica como base imponible para bienes inmuebles, salvo que el valor declarado por los interesados sea superior	El valor de referencia actúa como mínimo de tributación. Si el valor declarado es inferior, se aplica el valor de referencia.	Puede impugnarse con la solicitud de rectificación de la autoliquidación o al recurrir la liquidación administrativa	No existe precio de mercado pactado, lo que dificulta la comparación con el valor de referencia.
<b>ITPAJD</b> (Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados)	Se aplica el valor de referencia como base imponible, salvo que el precio pactado o el declarado sean mayor	El valor de referencia desplaza al precio pactado si es mayor, generando una mayor carga tributaria.	Similar al ISD: mediante rectificación de autoliquidación o recurso contra la liquidación.	En operaciones como subastas o VPO, el valor de referencia puede superar el precio legal o real, generando controversias.
<b>IP</b> (Impuesto sobre el Patrimonio)	Se toma el mayor entre: valor catastral, valor de adquisición o valor determinado por la Administración (valor de referencia)	El valor de referencia puede incrementar la base imponible del IP si es superior a los otros valores.	No se regula expresamente un procedimiento específico de impugnación del valor de referencia en la Ley del IP	Solo afecta a inmuebles adquiridos a partir del 1 de enero de 2022. La falta de procedimiento específico genera inseguridad jurídica.

Esta tabla permite visualizar cómo, pese a la aparente uniformidad en la aplicación del valor de referencia, existen diferencias sustanciales en su operativa y efectos según el tributo. Especialmente preocupante es la situación del IP, donde la ausencia de un

cauce claro de impugnación, como desarrollaremos a continuación, puede vulnerar el principio de seguridad jurídica. Además, la aplicación automática del valor de referencia en contextos como las VPO o las subastas públicas en el ITPAJD evidencia una desconexión entre la normativa y la realidad económica de ciertas operaciones.

## 5. SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS

Como hemos comentado, la Ley 11/2021, de 9 de julio, modifica el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que queda redactado de la siguiente forma:

*“2. En el caso de los bienes inmuebles, su valor será el valor de referencia previsto en la normativa reguladora del catastro inmobiliario, a la fecha del devengo.*

*No obstante, si el valor del bien inmueble declarado por los interesados, el precio o contraprestación pactada, o ambos son superiores a su valor de referencia, se tomará como base imponible la mayor de estas magnitudes.*

*Cuando no exista valor de referencia o este no pueda ser certificado por la Dirección General del Catastro, la base imponible, sin perjuicio de la comprobación administrativa, será la mayor de las siguientes magnitudes: el valor declarado por los interesados, el precio o contraprestación pactada o el valor de mercado”.*

Pues bien, como es sabido, el valor de referencia del bien inmueble constituye la base imponible del ITP -salvo que el declarado por el contribuyente fuese superior-, aunque la transacción realizada por el mismo fuese a un precio inferior. Sólo habrá derecho a la impugnación del valor de referencia cuando la DGC reconozca errores en su cálculo.

La introducción de esta novedad en el criterio de la forma de establecer la base imponible del ITP provoca significativas complicaciones en determinados casos. Algunos de ellos podrían ser:

A. La primera discrepancia se genera en las *transmisiones de viviendas protegidas*, cuyo precio máximo de venta está legalmente topado, a las que se refieren las Consultas Vinculantes de la Dirección General del Tributaria V0690-22, de 30 de marzo; V0298/22, de 17 de febrero; y, V0435-25, de 21 de marzo. En todas ellas, encontramos el supuesto de adquisición de una vivienda en régimen de protección oficial cuyo precio de mercado viene limitado, siendo el valor de referencia superior. En estos supuestos, la DGT concluye que, estando la adquisición del mismo sujeto a la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas, se debe autoliquidar por el valor de referencia, aunque el precio máximo de mercado sea inferior al mismo. Por lo tanto, obliga al contribuyente a practicar la correspondiente autoliquidación por el valor de referencia, y una vez abonado, si este considera que el valor de referencia perjudica sus intereses legítimos, entonces podrá impugnar la autoliquidación y solicitar su rectificación<sup>32</sup>. En resumidas cuentas, el procedimiento sería un “que impugne y luego se verá”.

---

<sup>32</sup> “Segunda: El valor de referencia de una vivienda no puede superar el valor de mercado. Por tanto, no puede superar el precio de venta de dicha vivienda cuando este esté limitado administrativamente, ya que este sería su valor de mercado. Si el valor de referencia superase el precio máximo de venta y el interesado 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”.

B. El segundo grupo corresponde con las *transmisiones realizadas en subastas públicas*. En virtud del artículo 39 del Real Decreto 828/1995<sup>33</sup>, de 29 de mayo (en adelante, RITPAJD), las transmisiones realizadas mediante subasta pública, notarial, judicial o administrativa tendrán como base el valor de adquisición. En cambio, la DGT en numerosas Consultas Vinculantes, como la consulta V0453-22, de 3 de marzo, o consulta V2302-23, de 1 de agosto; concluye que la nueva redacción del artículo 10 TRLITPAJD desplaza la aplicación del artículo 39 RITPAJD. Esto nos llevaría a entender que se produce una derogación tácita<sup>34</sup>, al reducir el ámbito de aplicación de dicho artículo y situarlo en una posición subsidiaria, siendo aplicable cuando no exista valor de referencia o este no pueda ser establecido por la DGC, cuyo valor de adquisición tendrá la consideración de valor de mercado.

## 6. PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN

En este punto, es crucial para la defensa del contribuyente conocer cuál es y cómo funciona el régimen de impugnación del valor de referencia.

La obligación impuesta por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de realizar una comprobación individualizada de cada bien inmueble, excede las capacidades y recursos de los que dispone la Administración, teniendo incidencia directa en la Administración de las Comunidades Autónomas.

Como se ha dicho, es la propia Administración quien establece la base imponible de las transmisiones patrimoniales a través del valor de referencia, dejando de ser necesario el procedimiento de comprobación de valores, así como motivar el valor establecido.

Así, el límite impuesto para el valor catastral es el valor de mercado, en concreto, el valor de mercado actualizado a fecha de la revisión efectuada por la Dirección General del Catastro. Debido a que se trata de una revisión masiva, es habitual detectar errores en la cuantía de estas valoraciones, ya que el Catastro no dispone de la información específica de cada inmueble en relación con posibles reformas, usos, estado de conservación, etc.

Todo lo anterior requería que el contribuyente estuviese atento al plazo para analizar dichas circunstancias ya que, en caso de superar el plazo de un mes desde la notificación de los nuevos valores de los inmuebles, estos quedarían firmes y los errores acompañarían al contribuyente durante años. Por lo que, únicamente, podían instar recursos extraordinarios de revisión, siendo estos complicados, así como de mayor coste. El procedimiento a seguir era que el contribuyente reclamase en plazo o, en caso contrario, esperar años a la futura revisión de valores.

Analizando este enfoque, dos momentos son claves para la impugnación del valor de referencia: por un lado, podrá impugnarse en un momento inicial, de forma directa cuando el valor sea publicado por el Catastro<sup>35</sup>; o posteriormente, de forma indirecta,

---

<sup>33</sup> Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

<sup>34</sup> Como bien expone Miguel Caamaño en “Supuestos críticos de aplicación del valor de referencia” cuando dice: “Esto supone entender tácitamente derogado el art. 39 del RITPAJD, que establece una regla singular aplicable a la transmisión de todo tipo de bienes realizada mediante subasta pública, notarial, judicial o administrativa, determinando que, en tal caso, servirá de base el valor de adquisición. Por consiguiente, esta regla especial, de rango reglamentario, declina ante la general, más reciente y de rango legal, de manera que también la base imponible en las adjudicaciones de inmuebles derivadas de subastas públicas sujetas al ITP vendrá determinada por el valor de referencia catastral”.

<sup>35</sup> Que obligará al contribuyente a estar alerta, así como, desarrollar un conocimiento técnico especializado y avanzado.

cuando entre en juego la figura de la autoliquidación. Probablemente sea en este momento, cuando el contribuyente se da cuenta de la necesidad de verificar el valor de referencia del bien inmueble.

Como vemos, el contribuyente tiene la oportunidad de revisar y tomar acción en caso de discrepar con los datos descriptivos del inmueble que obran en el Catastro. Se le permite al contribuyente realizar este análisis del valor de referencia a través de los estudios de mercado que sirvan de base a la resolución anual. Puede parecer una especie de ventaja que tiene el contribuyente frente a la imposición de dicho valor de referencia que pueda efectuar la Administración, lo que realmente importa es si esta norma es efectiva en la práctica.

De acuerdo con la nueva redacción de la Disposición Final Tercera de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, LCI) la Dirección General del Catastro aprueba, de forma anual, mediante resolución, los elementos necesarios para determinar el valor de referencia de cada inmueble, aplicando módulos de valor medio y factores de minoración correspondientes, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.

Una vez publicada dicha resolución, se concederá un trámite por un plazo de diez días, donde el contribuyente podrá alegar las conclusiones y pruebas que estime convenientes.

Contra la resolución<sup>36</sup>, la Disposición Final Tercera de la LCI establece que puede recurrirse a través de reclamaciones económico-administrativas, en vía económico-administrativa, o bien, potestativamente mediante recurso de reposición, por los contribuyentes afectados y en el plazo de un mes desde su publicación, sin que la interposición de la reclamación suponga la suspensión.

Sin embargo, el valor en sí no se vuelve definitivo, ya que puede recurrirse con posterioridad - como hemos indicado anteriormente-. Esto ayuda a resolver los problemas de valoración catastral que surgían cuando no se recurría en un momento inicial, en la publicación inicial de valores.

Pues bien, este valor de referencia, tiene una particularidad en cuanto a su impugnación. En contraste con otros valores o actos administrativos que pueden ser impugnados en cualquier momento, el valor de referencia podrá ser impugnado – en un segundo momento – cuando el obligado tributario considere que perjudica sus intereses legítimos, como así lo determina el artículo 9.4 del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y artículo 10, apartado tercero, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, teniendo la misma redacción:

*“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, conforme a los procedimientos regulados en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.*

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

Esta nueva redacción confirma la posibilidad que tiene el contribuyente -en la impugnación de las liquidaciones que tengan por objeto estos tributos- de debatir la calificación y valoración del bien inmueble cuando no se hizo en el momento en que se calculó. Y así, no se podrá impugnar el valor de referencia de forma abstracta o general,

---

<sup>36</sup> Que tiene naturaleza de acto administrativo.

sino que deberá estar vinculado a una actuación administrativa que concluya en el pago de un tributo.

En términos generales, cuando el valor de referencia sirva de base imponible para el ISD o el ITPAJD, podrá recurrirse ante la Administración tributaria correspondiente, bien mediante solicitud de rectificación de la autoliquidación, o de la presentación de recursos contra las liquidaciones giradas hacia el mismo, que son: recurso de reposición, reclamación económico-administrativa y el procedimiento de rectificación de autoliquidación, por considerar que perjudica sus intereses legítimos.

El contribuyente dispone de dos vías al considerar que el valor de referencia no refleja con exactitud el valor de mercado del inmueble:

- El contribuyente tiene la opción de autoliquidar el impuesto por el valor oficial. Posteriormente, puede proceder a rectificar la autoliquidación de la misma cuando considere que el valor utilizado no corresponde con la realidad del bien inmueble o si existen errores de cálculo. Además, podrá impugnar el valor de referencia si considera que no es correcto. De esta forma, el contribuyente podrá corregir tanto la base imponible como el valor de referencia, en caso de considerar que perjudica sus intereses legítimos.

- El contribuyente autoliquidará por el valor que estime oportuno y, posteriormente, recurrir la posible comprobación de valores que lleve a cabo la administración autonómica<sup>37</sup>. En este supuesto, el contribuyente recurre tanto la liquidación - fruto de la comprobación de valores -, como el valor de referencia.

En este último supuesto, el contribuyente autoliquidará por el valor que estime que tiene su vivienda, normalmente por el valor escriturado, sin tener en cuenta el valor de referencia que haya sido determinado por la Administración tributaria. Luego, la administración autonómica iniciará un procedimiento de comprobación de valores que tendrá como resultado una liquidación provisional, siendo esta recurrible por el contribuyente. En dicho recurso, el contribuyente irá contra la liquidación efectuada por la Administración, así como, contra el valor de referencia.

Esta primera opción parece ser la más aconsejable ya que al cumplir con la Administración Tributaria, evitaría el devengo de los intereses de demora, así como, la posible sanción en la que podría incurrir.

Respecto al último caso, el contribuyente se enfrentará a intereses de demora e incluso una posible sanción. En este punto, el artículo 191 de la LGT establece que constituye una infracción dejar de ingresar dentro de plazo la totalidad o parte de la deuda tributaria que resulte de la correcta autoliquidación del tributo. Continúa el artículo determinando la base de la sanción, que será la cuantía no ingresada en la autoliquidación.

Por lo tanto, el contribuyente se enfrentará a una infracción leve cuando la base de la sanción sea inferior o igual a 3.000 euros o, cuando siendo superior, no exista ocultación<sup>38</sup>; siendo dicha sanción una multa pecuniaria del 50%. Será grave, en

---

<sup>37</sup> En caso de que el contribuyente autoliquide por un valor inferior al valor de referencia, tendrán potestad administrativas las Comunidades Autónomas para proceder a realizar una comprobación de valores.

<sup>38</sup> El artículo 184.2 de la LGT establece que existe ocultación cuando no se presenten declaraciones o se presenten en las que incluyan hechos u operaciones inexistentes o con importes falsos, o en las que se omitan total o parcialmente operaciones, ingresos, rentas, productos, bienes o cualquier otro dato que

contraposición a lo anterior, cuando la base de la sanción sea superior a 3.000 euros y exista ocultación, siendo la sanción multa pecuniaria del 50%, graduable hasta el 100%. Por último, será muy grave cuando se hubiesen utilizado medios fraudulentos<sup>39</sup>, siendo la multa pecuniaria graduable del 100% al 150%.

En el supuesto de la autoliquidación rectificativa e interposición recurso de reposición potestativo contra la liquidación, la Administración tributaria necesitará un informe preceptivo y vinculante de la Dirección General del Catastro para tomar una decisión sobre el valor de referencia<sup>40</sup>. Este informe será solicitado al Catastro para que ratifique o corrija el valor de referencia del bien inmueble tras revisar la documentación aportada por el contribuyente. Será la propia Administración tributaria quien solicite el informe para modificar o reafirmar el valor de referencia del bien inmueble heredado o comprado.

A mi juicio, el punto más importante a resaltar por esta nueva regulación es la situación en la que sitúa al contribuyente. Como he expuesto a lo largo del trabajo, se produce un cambio importante en la doctrina de las comprobaciones administrativas sobre el valor de referencia, modificando la posición que ocupa el contribuyente en la aplicación de dicho valor, ya que ahora será el contribuyente quién tenga el peso de destruir la presunción de que tal valor es veraz: cuando la Administración utilice el valor de referencia, será el contribuyente quien tenga que demostrar que ese valor es incorrecto. Se observa una de las principales consecuencias de la reforma, la *inversión de la carga de la prueba*. Llegados a este punto, será el Catastro quien se encargará de las comprobaciones.

Es importante conocer *qué papel juega el informe preceptivo y vinculante de la Dirección General del Catastro* en la impugnación del valor de referencia.

Como hemos visto, el papel de la Dirección General del Catastro consiste en que las descripciones y valores de los bienes correspondan con la realidad inmobiliaria. Esta emitirá un informe preceptivo y vinculante solicitado por la Administración Tributaria, como consecuencia de las alegaciones y pruebas aportadas por el obligado tributario. Se restringen las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión de los tributos cedidos, ya que el recurso presentado por el contribuyente deberá concluir en el sentido marcado por dicho informe preceptivo.

En el caso de que la Administración Tributaria se negase a solicitar dicho informe, se podrá impugnar en el supuesto de que no estuviese debidamente justificada esa negativa. Con esto, queda más clara la interrelación entre la gestión tributaria y la

---

incida en la determinación de la deuda tributaria, siempre que la incidencia de la deuda derivada de la ocultación en relación con la base de la sanción sea superior al 10%.

<sup>39</sup> El artículo 184.3 de la LGT considera medios fraudulentos i) las anomalías sustanciales en la contabilidad y en los libros y registros establecidos por la normativa tributaria, ii) el empleo de facturas, justificantes u otros documentos falsos o falseados, siempre que la incidencia de los documentos o soportes falsos o falseados represente un porcentaje superior al 10% de la base de la sanción, y iii) la utilización de personas o entidades interpuestas cuando el sujeto infractor, con la finalidad de ocultar su identidad, haya hecho figurar a nombre de un tercero, con o sin su consentimiento, la titularidad de los bienes o derechos, la obtención de las rentas o ganancias patrimoniales o la realización de las operaciones con trascendencia tributaria de las que se deriva la obligación tributaria cuyo incumplimiento constituye la infracción que se sanciona.

<sup>40</sup> Como así establecen los artículos 10.4 del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y 9.5 del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

gestión catastral, de manera que la validez y efectividad de las actuaciones tributarias dependerá de las propias de la gestión catastral<sup>41</sup>.

El artículo 227.2.c) de la LGT, en el marco de las reclamaciones económico-administrativas, cuando la Administración Tributaria solicite dicho informe, permite que estas se dirijan contra “Las comprobaciones de valor de rentas, productos, bienes, derechos y gastos, así como los actos de fijación de valores, rendimientos y bases, cuando la normativa tributaria lo establezca”. Sin embargo, en este supuesto, no parece que tenga el carácter de vinculante.

En los supuestos de interposición de reclamación económico-administrativa, los Tribunales Económico-Administrativos deberán de solicitar el informe a la Dirección General del Catastro, en cuyo caso no tendrá el carácter de vinculante. Por lo tanto, la decisión de los Tribunales Económico-Administrativos no quedará sujeta a su contenido, debiendo formular su decisión partiendo de las pruebas y datos aportados, tanto por el interesado como por la propia Administración Tributaria. Resulta lógico que dichos tribunales no se encuentren sometidos al informe, ya que en caso contrario, no podría entrar a conocer el fondo del asunto<sup>42</sup>.

Puede ocurrir el hecho de que el Catastro vea insuficiente la información aportada por el contribuyente y, por lo tanto, no pueda concretar el valor de referencia. En este caso, la base imponible del impuesto estaría constituida por el mayor valor entre: el del mercado o el declarado, abriendo la puerta a la Administración para que pueda iniciar un posible procedimiento de comprobación de valores.

Cuando la Dirección General del Catastro tenga que revisar el valor de referencia, con ocasión de un recurso o solicitud que presente el contribuyente para impugnarlo, estará sometido a la *prohibición de la “reformatio in peius”*<sup>43</sup>, es decir, no podrá elevar el valor de referencia en respuesta a dichos recursos. Sin embargo, como se ha expuesto en el párrafo anterior, el Catastro puede interpretar que no dispone de la información suficiente para ratificarlo, y la consiguiente apertura de un posible procedimiento de comprobación de valores por parte de Hacienda.

Respecto a la tasación pericial contradictoria<sup>44</sup>, esta se encuentra limitada a la esfera del procedimiento de comprobación de valores. Pese a ser un recurso impugnatorio que beneficiaba en gran medida al contribuyente y, como se expone a lo largo del trabajo, el valor de referencia al ser determinado por la Administración y no un valor fruto de un procedimiento de comprobación de valores, no cabría su aplicación.

---

<sup>41</sup> Ya tenemos sentencias como la del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 2 de marzo de 2022 (Recurso nº 1137/2020), que dicta la siguiente doctrina jurisprudencia: “La tramitación de un procedimiento de regularización catastral, que conlleva la modificación del valor catastral, en virtud del cual se fija la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, interrumpe el plazo de prescripción del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación de las cuotas de ese tributo”.

<sup>42</sup> Con ello, solo se exige que sea preceptivo, ya que es necesario que el Tribunal conozca de los criterios utilizados por el Catastro para la asignación de dicho valor de referencia.

<sup>43</sup> Así establece los artículos 119.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y artículo 237.1 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

<sup>44</sup> En este caso tanto la Administración como el particular nombran a un perito y si el valor fijado por el perito de la Administración supera el 10 por ciento o es superior en 120.000 euros al valor del perito del particular, se designa a un tercer perito neutral para resolver el asunto. En caso contrario (no excede del 10 por ciento ni es superior en 120.000 euros) prevalece el valor fijado por el perito del particular.

Sin lugar a duda, uno de los cambios con mayor relevancia de la Ley 11/2021, es el *desplazamiento de la carga de la prueba*.

Como se ha desarrollado, la Administración tributaria no tendría la necesidad de inspeccionar, probar o acreditar el valor declarado por el contribuyente, en primera instancia. Siendo este último, el obligado a establecer en su autoliquidación el mayor de los siguientes valores: valor de referencia o el declarado en la escritura.

Se observa como, en caso de no estar de acuerdo el contribuyente con el valor de referencia estipulado por la Dirección General del Catastro, se le impone emprender un procedimiento, calificado por Casas Rojo<sup>45</sup> como “penoso”, con el objetivo de modificar dicho valor.

Frente al mismo, la Administración Tributaria no tiene necesidad de desplegar una amplia operativa, sino únicamente solicitar un informe a la Dirección General del Catastro donde ratifique o corrija el valor según la documentación aportada por el contribuyente. Por lo tanto, no se le exige el comienzo de un procedimiento de comprobación de valores, ni designar perito alguno, ni realizar visita personal al inmueble, ni justificar ninguno de los puntos anteriores.

Con todo, se observa cómo este nuevo sistema sitúa a la Administración Tributaria en mejor posición que el contribuyente, pudiendo calificarse de “cómoda”.

Pero, ¿la Ley 11/2021, de 9 de julio, se ajusta a los criterios establecidos por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de mayo de 2018?

Recordemos que el Tribunal Supremo expuso *“El interesado no está legalmente obligado a acreditar que el valor que figura en la declaración o autoliquidación del impuesto coincide con el valor real, siendo la Administración la que debe probar esa falta de coincidencia.”*

Según su juicio, la Administración Tributaria no puede obligar al contribuyente a probar que el valor de referencia no corresponde con el declarado en la escritura, ya que es la Administración quien tiene todos los medios adecuados para realizar dicha comprobación, constituyendo el valor de referencia un hecho que le dota de una presunción reforzada de veracidad. Supuesto que choca con la presunción de veracidad de las autoliquidaciones del artículo 108.4 LGT, expuesto anteriormente.

Todo lo anterior indica, en realidad, un intento del legislador de eludir el control judicial en los procedimientos de comprobación de valores, bajo la excusa de la necesidad de reducir la litigiosidad y reforzar la seguridad jurídica. Sin embargo, esta sustitución del sistema de verificación individualizado, que venía acogiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por uno más estandarizado, que omite las particularidades de cada inmueble, se aleja de los criterios jurisprudenciales, lo que pone en dudas su adaptación al marco legal constitucional.

## **7. CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Por último, el Tribunal Supremo en su Sentencia 843/2018, de 23 de mayo, ya dudaba sobre la constitucionalidad de aquellas figuras que pretendiesen reemplazar un

---

<sup>45</sup>Casas Rojo, Juan Carlos (2024): “Valor de referencia catastral: una auténtica huida hacia adelante”. Notarios y Registradores. Disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/variados-doctrina/valor-de-referencia-catastral-una-autentica-huida-hacia-adelante/>

sistema de verificación individualizada, específica, debidamente motivada y sustentada en la observación directa y personal del inmueble, por un mecanismo más generalista que prescinde de las particularidades propias de cada inmueble:

*“Los expresados buenos deseos es dudoso que puedan ser constitucionalmente legítimos cuando en su plasmación jurídica vienen a sustituir un sistema de comprobación individual, ad casum, por parte de funcionario experto y neutral, que la jurisprudencia exigía que fuera singular, motivada y basada en la observación directa de los bienes, por otro método de establecimiento universal e indistinto de valores para todo el municipio, desatento a las singularidades de tales bienes y que renuncia de antemano a ofrecer al interesado las razones determinantes de su decisión, en tanto prescinde de la referencia precisa a su caso concreto”.*

Esto es, precisamente, lo que pretende la Ley 11/2021 al modificar la base imponible tanto en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones como en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, ya que sitúa al valor de referencia como núcleo del sistema de valoración tributario español respecto de bienes inmuebles. Así, viene a sustituir el modelo de comprobación individualizada impuesto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por un sistema generalista que prescinde de las particularidades de cada bien inmueble, ocasionando dudas sobre su conformidad con los principios constitucionales.

Como hemos abordado a lo largo del trabajo, el valor de referencia podría estar destinado a gravar beneficios irreales y ficticios, al utilizar métodos de cálculo puramente objetivos, ya que es un valor que se sustenta en cálculos con base en estudios de mercado o coeficientes, sin realizar visita alguna al inmueble, ni observar particularidades del mismo. Por lo tanto, existe la posibilidad de que dicho valor haga tributar al contribuyente por una capacidad económica irreal y superior a la puesta de manifiesto en la transmisión.

Con fecha 14 de julio de 2025, publica el BOE admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad n.º 3631/2025, en relación con el artículo 10.2, 3 y , y artículo 46.1 de la Ley del ITPAJD y Disposición Final Tercera de la LCI, mediante Auto de 5 de mayo de 2025, recurso n.º 385/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía<sup>46</sup>, en el que expone<sup>47</sup> *“el empleo de un método de cálculo masivo, que se basa en una metodología críptica, inasequible para el contribuyente medio, cuyos parámetros no están contenidos en ninguna ley, que descansa en una muestra escasamente representativa de transacciones, originariamente desconsideradas a efectos fiscales en el ejercicio precedente, y que no obstante, de forma paradójica, el Catastro incorpora al cálculo del valor medio para el ejercicio subsiguiente, método que en su universalidad ignora sistemáticamente elementales rasgos singulares de los inmuebles de vital trascendencia para la determinación del valor mercado de los mismos (superficie útil, calidad de los materiales, grado real de conservación, dependencias anejas, instalaciones accesorias...), sólo puede ofrecer resultados objetivamente alejados de la realidad del valor del bien inmueble dando lugar a situaciones absurdas*

---

<sup>46</sup>CEF (2025): *El Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad del valor de referencia de Catastro que sirve como base imponible en el ITP y AJD, ISD e IP.* Disponible en: <https://www.fiscal-impuestos.com/tsj-andalucia-tc-inconstitucionalidad-base-imponible-inmuebles-valor-referencia-ntp-ajd-isd-ip>

<sup>47</sup> Salcedo, Jose María (2025): *“El valor de referencia de Catastro, amenazado de inconstitucionalidad... ¿cómo afecta?”* Salcedo tax litigation. Disponible en: <https://www.josemariasalcedo.com/inconstitucionalidad-valor-referencia/>.

*en las que en una misma área homogénea de valoración coincida el valor de referencia de dos inmuebles cuyas características y estados sean manifiestamente dispares”<sup>48</sup>.*

De lo anterior se desprende que la cuestión central es determinar si el valor de referencia constituye un método objetivo y razonable conforme a los principios constitucionales<sup>49</sup>.

Queda en manos del Tribunal Constitucional admitir o no a trámite dicha cuestión de inconstitucionalidad, pero ¿qué ocurre si finalmente es declarado inconstitucional del valor de referencia?

Como bien recomienda el Jose María Salcedo<sup>50</sup>, entre otros profesionales del sector, “lo conveniente es mantener viva la posibilidad de reclamar, especialmente cuando esté en juego mucho dinero por existir una considerable diferencia entre el valor de referencia y el valor por el que se escrituró el inmueble”. Llega a esta conclusión dado que, en su larga experiencia, una declaración de inconstitucionalidad suele llevar aparejada una serie de limitaciones en cuanto a sus efectos, pudiendo esto dificultar que el contribuyente pueda reclamar la diferencia.

El Tribunal Constitucional suele limitar los efectos de sus declaraciones de inconstitucionalidad, aplicándolos únicamente a quienes hayan impugnado previamente la norma. Esto puede afectar a contribuyentes que se retrasen en sus recursos contra las liquidaciones de impuestos dependientes del índice de referencia del Catastro, ya que una vez dictada la posible sentencia perderían la oportunidad de reclamar posibles correcciones económicas.

Por ello, la estrategia de recurrir de forma preventiva se presenta como esencial para garantizar la restitución económica en caso de que se declare la inconstitucionalidad.

Este análisis pone de relieve la tensión entre eficiencia administrativa y garantías constitucionales, cuestión que constituye el núcleo del presente trabajo.

## **8. CONCLUSIONES**

La introducción del valor de referencia como nuevo parámetro para la determinación de la base imponible en los tributos que gravan la transmisión de bienes inmuebles ha supuesto un cambio de paradigma en el sistema tributario español. Aunque su objetivo declarado es dotar al proceso de valoración de mayor objetividad y seguridad jurídica, la realidad práctica evidencia que esta figura ha generado nuevas incertidumbres y ha desplazado la carga de la prueba hacia el contribuyente, debilitando así las garantías que tradicionalmente lo protegían.

A lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto cómo el valor de referencia, al presumirse como valor de mercado y no ser susceptible de comprobación por parte de la Administración, limita la capacidad de defensa del contribuyente, especialmente cuando dicho valor no se ajusta a la realidad económica del bien transmitido. Esta situación se

---

<sup>48</sup> Inmonews(2025): “El valor de referencia de los inmuebles en el constitucional”. Disponible en:

<https://www.inmonews.es/valor-referencia-inmuebles-constitucional/>

<sup>49</sup>Suárez de Centi Martínez, Luis (2025): “El TC admite cuestión de inconstitucionalidad relativa al valor de referencia”. Disponible en:

<https://www.uria.com/es/publicaciones/9415-el-tc-admite-a-tramite-cuestion-de-inconstitucionalidad-relativa-al-valor-de-ref>

<sup>50</sup>Salcedo, Jose María (2025): “El valor de referencia de Catastro, amenazado de inconstitucionalidad... ¿cómo afecta? Salcedo tax litigation. Disponible en: <https://www.josemariasalcedo.com/inconstitucionalidad-valor-referencia/>.

agrava por la falta de transparencia en la metodología de cálculo, la escasa posibilidad de impugnación efectiva y la ausencia de una motivación individualizada, lo que podría vulnerar principios constitucionales como la capacidad económica, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido clara al exigir que toda comprobación de valores debe estar debidamente motivada, individualizada y basada en una observación directa del bien. Sin embargo, el valor de referencia parece eludir estos requisitos, lo que ha motivado la interposición de cuestiones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Tras este análisis, considero imprescindible una revisión crítica del sistema actual. Sería deseable una reforma que, sin renunciar a la eficiencia administrativa, garantice un equilibrio real entre los intereses recaudatorios del Estado y los derechos de los contribuyentes. La transparencia en la determinación del valor, la posibilidad de contradicción efectiva y la recuperación de un sistema de comprobación más garantista deben ser pilares fundamentales de cualquier futura modificación normativa. Este estudio contribuye, además, a la reflexión sobre la constitucionalidad de los mecanismos de valoración tributaria y su impacto en la seguridad jurídica.

El valor de referencia, tal y como está configurado actualmente, más que resolver los problemas del pasado, ha generado una nueva fuente de litigiosidad y desprotección. Su consolidación como herramienta tributaria dependerá, en última instancia, de su capacidad para adaptarse a los principios constitucionales y a las exigencias jurisprudenciales que rigen nuestro sistema tributario.

Personalmente, considero fundamental que los contribuyentes afectados por la aplicación del valor de referencia catastral en la determinación del Impuesto sobre Transmisión Patrimoniales activen todos los recursos y reclamaciones económico-administrativas a su alcance. Esto implica no solo iniciar dichos procedimientos, sino también mantenerlos vigentes en todas las fases administrativas y judiciales. Asimismo, resulta aconsejable incorporar la alegación de posible inconstitucionalidad, dado que esta figura normativa podría vulnerar principios esenciales como la igualdad, seguridad jurídica y capacidad económica.

Esta recomendación cobra especial relevancia ante la incertidumbre jurisprudencial existente y la expectativa del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, cuyo fallo podría modificar sustancialmente el marco normativo. Agotar todas las vías de recurso no solo protege los derechos del contribuyente, sino que contribuye a generar doctrina que refuerce la interpretación constitucional y la equidad tributaria.

En cuanto a las liquidaciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones basadas en el mismo valor de referencia, la situación es distinta: no se aprecian indicios claros de inconstitucionalidad ni esta cuestión ha sido planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, también es recomendable recurrirlas, ya que los efectos de un eventual pronunciamiento sobre la base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales podría incidir directamente en la configuración del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En otras palabras, la jurisprudencia que se construya en torno al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales puede influir de forma transversal en ambos tributos.

En definitiva, adoptar una postura activa frente a las valoraciones basadas en el valor de referencia no solo salvaguarda derechos individuales, sino que contribuye a la clarificación doctrinal y a la consolidación de un sistema tributario más justo y

respetuoso con los principios constitucionales. Solo mediante esta revisión será posible garantizar un sistema equilibrado y coherente con las exigencias constitucionales

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Tributaria. (2021). *Resolución de 19 de enero de 2021, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributaria y Aduanero*. Dirección General de la AEAT.
- AVQ Legal (2023): *Comprobación de valores: la obligación de motivar el valor comprobado*. AVQ Legal. Disponible en <https://www.avqlegal.com/comprobacion-de-valores-la-obligacion-de-motivar-el-valor-comprobado/>
- Casas Rojo, J.C. (2024). *Valor de referencia catastral: una auténtica huida hacia adelante*. *Notarios y Registradores*. Disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/varios-doctrina/valor-de-referencia-catastral-una-autentica-huida-hacia-adelante/>
- Comisión de Expertos. (2014) *Informe para la reforma del sistema fiscal*.
- CEF (2025): *El Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad del valor de referencia de Catastro que sirve como base imponible en el ITP y AJD, ISD e IP*. Disponible en: <https://www.fiscal-impuestos.com/tsj-andalucia-tc-inconstitucionalidad-base-imponible-inmuebles-valor-referencia-itp-ajd-isd-ip>
- Díaz, Eva (2025): *Hacienda obliga a tributar la compra de vivienda protegida por el valor de referencia aunque sea mayor que el precio*. *elEconomista.es* Disponible en <https://www.economista.es/hacienda-obliga-a-tributar-la-compra-de-vivienda-protegida-por-el-valor-de-referencia-aunque-sea-mayor-que-el-precio.html>
- Díaz, Eva (2025, 25 de mayo). *Hacienda aclara que las viviendas heredadas tributan por el valor de referencia del catastro*. *elEconomista.es*, Disponible en <https://www.economista.es/legal/noticias/13364558/05/25/hacienda-aclara-que-las-viviendas-heredadas-tributan-por-el-valor-de-referencia-del-catastro.html>
- Dirección General de Tributos. (2022). *Consulta Vinculante V0298-22, de 17 de febrero de 2022*. Ministerio de Hacienda.
- Dirección General de Tributos. (2022). *Consulta Vinculante V0453-22, de 9 de marzo de 2022*. Ministerio de Hacienda.
- Dirección General de Tributos. (2022). *Consulta Vinculante V1601-22, de 1 de julio de 2022*. Ministerio de Hacienda.
- Dirección General de Tributos. (2023). *Consulta Vinculante V2302-23, de 1 de agosto de 2023*. Ministerio de Hacienda.
- Dirección General de Tributos. (2025). *Consulta Vinculante V0435-25, de 21 de marzo de 2025*. Ministerio de Hacienda.
- Dirección General de Tributos. (2025). *Consulta Vinculante V0502-25, de 27 de marzo de 2025*. Ministerio de Hacienda.
- Dirección General del Catastro. (2021). *Anuncio de apertura del trámite de audiencia colectiva previo a la aprobación de Resolución del Director General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de*

- referencia de los inmuebles rústicos del ejercicio 2022.* Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2021/10/13/pdfs/BOE-B-2021-41864.pdf>
- Esclapez Escudero, Manuel y López Pérez, Alicia (2023): *Vuelta de tuerca a las comprobaciones de valor.* Periscopio Fiscal y Legal. Disponible en <https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/vuelta-de-tuerca-a-las-comprobaciones-de-valores/>
  - Europa Press (2021): *Hacienda planea un 'catastrazo' para 2022.* Heraldos.es . Disponible en <https://www.heraldo.es/noticias/economia/2021/10/14/hacienda-planea-catastrazo-para-2022-1526371.html>
  - Fiscal-Impuestos (2024): *La diferencia entre el valor declarado y el valor de tasación de las fincas hipotecadas justifica la apertura de la comprobación.* Fiscal-Impuestos Disponible en <https://www.fiscal-impuestos.com/TS-comprobacion-valores-justificacion-diferencia-valor-tasacion-declarado>
  - García Jalón, Alejandro (2025): *El Tribunal Supremo ratifica su marcha atrás respecto de la exigencia de motivar el inicio de los procedimientos de comprobación de valores.* CMS Law. Disponible en <https://cms.law/es/esp/publication/el-tribunal-supremo-ratifica-su-marcha-atras-respecto-de-la-exigencia-de-motivar-el-inicio-de-los-procedimientos-de-comprobacion-de-valores>
  - Inmonews (2025): *El valor de referencia de los inmuebles en el constitucional.* Disponible en: <https://www.inmonews.es/valor-referencia-inmuebles-constitucional/>
  - Juárez González, Javier Máximo (2021): *Entrada en vigor del valor de referencia fiscal: aspectos prácticos.* Notarios y Registradores. Disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/fiscal/articulos-fiscal/entrada-en-vigor-del-valor-de-referencia-fiscal-aspectos-practicos/#CINCO>
  - Lacárcel Jara, Ana (2023): *El valor de referencia inmobiliario: ¿aliado u obstáculo para el contribuyente?.* Diario LA LEY. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9165810>
  - Martínez La Fuente, Antonio (2022): *El valor de referencia: ¿no existía otra solución legal?.* Notarios y Registradores, Disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/fiscal/articulos-fiscal/el-valor-de-referenciano-existia-otra-solucion-legal/>
  - Martorell, Vicente (2022): *Cuadro con la incidencia impositiva del valor de referencia fiscal.* Notarios y Registradores. Disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/fiscal/varios-fiscal/cuadro-con-la-incidencia-impositiva-del-valor-de-referencia-fiscal/>
  - Ministerio de Economía. (2003). *Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo.*
  - Público (2021): *Hacienda anuncia nuevos valores de referencia en el catastro a partir de 2022.* Público. Disponible en <https://www.publico.es/economia/hacienda-anuncia-nuevos-valores-referencia-catastro-partir-2022.html>

- Puentes, Antonio (2022): *Dudas sobre la constitucionalidad del valor de referencia*. Coordinadas BDO. Disponible en <https://www.bdo.es/es-es/blogs-es/coordenadas-bdo/dudas-sobre-la-constitucionalidad-del-valor-de-referencia>
- Ros Petit (2023): *La motivación de los procedimientos de comprobación de valor de inmuebles y su posible influencia en el valor de referencia*. Ros Petit. Disponible en <https://www.rospeit.es/la-motivacion-de-los-procedimientos-de-comprobacion-de-valor-de-inmuebles-y-su-posible-influencia-en-el-valor-de-referencia/>
- Salcedo, Jose María (2025): *El valor de referencia de Catastro, amenazado de inconstitucionalidad... ¿cómo afecta?*. Salcedo tax litigation. Disponible en: <https://www.josemariasalcedo.com/inconstitucionalidad-valor-referencia/>.
- Suárez de Centi Martínez, Luis (2025): *El TC admite cuestión de inconstitucionalidad relativa al valor de referencia*. Disponible en: <https://www.uria.com/es/publicaciones/9415-el-tc-admite-a-tramite-cuestion-de-inconstitucionalidad-relativa-al-valor-de-ref>
- SuperContable (2023): *Motivar suficientemente la comprobación de valores*. SuperContable.com. Disponible en [https://www.supercontable.com/informacion/Recurso\\_Hacienda/Motivar\\_suficientemente\\_la\\_comprobacion\\_de\\_valores.html](https://www.supercontable.com/informacion/Recurso_Hacienda/Motivar_suficientemente_la_comprobacion_de_valores.html)
- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (2025). Auto de 5 de mayo de 2025. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Recurso n.º 385/2024
- Tribunal Supremo (2015). Sentencia n.º 5470/2015, de 21 de diciembre. Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- Tribunal Supremo. (1993). Sentencia n.º 6160/1990, de 1 de diciembre. Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- Tribunal Supremo. (2003). Sentencia n.º 2001/2003, de 24 de marzo. Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- Tribunal Supremo. (2012). Sentencia n.º 3009/2012, de 29 de marzo. Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- Tribunal Supremo. (2018). Sentencia n.º 843/2018, de 23 de mayo. Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- Tribunal Supremo. (2021). Sentencia n.º 110/2021, de 21 de enero. Sala de lo Contencioso-Administrativo.