



**Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**(Ávila)**

**Asunto: Tasas de basura / disconformidad**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **4721/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era que en la aplicación de la tasa de basuras en ese Municipio, se están produciendo situaciones de trato desigual y discriminatorio, *“dado que hay propietarios que tienen más de una vivienda habitable y están pagando basura por una sola vivienda, pasa lo mismo con las casas rurales que en vez de pagar como negocios pagan como vivienda habitual”*, existiendo también *“Otros vecinos que han fallecido y las viviendas no están siendo utilizadas, están cerradas y no pagan basura”*.

Así mismo, se hace referencia a que por D<sup>a</sup> XXX se presentó un escrito dirigido a ese Ayuntamiento solicitando la baja de un inmueble del padrón de la tasa de basuras.

Según manifestaciones del autor de la queja, hasta el día de la fecha no se ha recibido contestación alguna al mismo.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

*“En relación a la queja (...), relativa al cobro de la tasa de basura del inmueble sito en la calle XXX, le informamos de lo siguiente:*

*-Dicho inmueble figura a nombre de XXX, padre de la denunciante, fallecido en 2012, sin que sus herederos hayan notificado a este Ayuntamiento a nombre de quien deben figurar las tasas o impuestos, que, en su caso, correspondan. Dicha circunstancia debe ser corregida.*



*-El inmueble, destinado a vivienda, dispone de suministro de agua de la red municipal, cuyo recibo se emite, igualmente, a nombre de XXX, padre de la denunciante, figurando en el padrón correspondiente a junio-septiembre de 2021 un consumo de 20 metros cúbicos de agua, cuyo importe asciende a 10,56 euros.*

*Hasta la fecha, nadie ha solicitado la baja del contador de agua.*

*La recogida de basura en nuestro municipio, la efectúa la Mancomunidad XXX, de la que XXX forma parte. En sus ordenanzas se establece que la recogida de residuos sólidos urbanos es un servicio de recepción obligatoria, cuya cuota y facturación es anual.*

*Se entiende, por tanto, que toda vivienda, local, establecimiento... deben abonar la cuota fijada por la Mancomunidad, salvo que no reúnan condiciones de habitabilidad (en cuyo caso procede tramitar expediente de ruina).*

*En el presente caso, consta a esta Alcaldía, que el inmueble estuvo ocupado durante el verano, y así se refleja en el padrón de agua correspondiente a junio-septiembre 2021, antes citado.*

*Por último, le comunico que la Corporación municipal, revisará el vigente padrón de recogida de residuos sólidos urbanos, a fin de realizar en él las modificaciones, que, en su caso, correspondan; no olvidando que al ser un servicio de recepción obligatoria, paga lo mismo una vivienda en la que habite una persona que cuatro, e independientemente del tiempo que se utilice.*

*Si el inmueble no reúne condiciones de habitabilidad, procederá iniciar el correspondiente expediente de ruina, conforme a lo establecido en el Título IV, Capítulo II, Sección 3ª, del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.”*

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución.

Desde un punto de vista formal, no ha quedado acreditado en el expediente de queja que el Ayuntamiento de XXX haya dado respuesta al escrito presentado por Dª XXX, el día 11 de octubre de 2021, en el registro de entrada de esa Entidad local, con el número XXX.

Por ello, hemos de recordar que la garantía de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española -Artículo 103.1 y 105- y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración, que configura el Artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de



Lisboa. Dentro de cuyo derecho a la buena administración podríamos mencionar el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones planteadas.

En este sentido, aparece recogida la obligación que tienen las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados, en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Con referencia al ámbito local, el Artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, señala que *“las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”*; y el Artículo 231.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) establece que *“las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursarán necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo”*.

Específicamente, en el ámbito tributario, los artículos 103 y 104 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, vuelven a incidir en que la Administración está obligada a resolver de forma expresa todas las cuestiones que se le planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como a notificar dicha resolución.

En efecto, el artículo 103.1 establece que:

*“La Administración tributaria está obligada a resolver expresamente todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como a notificar dicha resolución expresa”*.

Y el artículo 104.1 dispone que:

*“El plazo máximo en que debe notificarse la resolución será el fijado por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento, sin que pueda exceder de seis meses, salvo que esté establecido por una norma con rango de ley o venga previsto en la normativa comunitaria europea. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen plazo máximo, éste será de seis meses.*

*El plazo se contará:*

*a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha de notificación del acuerdo de inicio.*



*b) En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, desde la fecha en que el documento haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.*

*Queda excluido de lo dispuesto en este apartado el procedimiento de apremio, cuyas actuaciones podrán extenderse hasta el plazo de prescripción del derecho de cobro”.*

La legalidad vigente exige, pues, resolver y notificar en el plazo establecido, es decir, **siempre de forma expresa**, máxime cuando ya no existe la desestimación tácita, dado que la falta de resolución no se contempla propiamente como forma de terminar el procedimiento administrativo, pues conforme establece el 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

***«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo...***

***2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.***

***3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:***

***a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.***

***b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio».***

Como señala el Defensor del Pueblo, en su Resolución de 06/08/2019, “*con independencia de que el silencio administrativo tenga sentido negativo en materia tributaria (...) cabe recordar a ese Ayuntamiento que se mantiene la obligación legal de responder expresamente todos los recursos, reclamaciones y solicitudes que se hayan presentado*”.



Conviene en este punto traer a colación lo que señala el Tribunal Supremo (STS de 18 de diciembre de 2019), cuando establece que:

*“Procede reiterar como doctrina de interés casacional la que declaramos en nuestra sentencia de 5 de diciembre de 2017, cit., reafirmando que del **derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva**. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, **entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable**”.*

También parece necesario recordar que la solicitud presentada lleva más de ocho meses sin haber obtenido respuesta.

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que dispone ese Ayuntamiento para resolver expresamente la solicitud presentada, y que, por ello, debió dar respuesta a la misma por escrito, en tiempo y forma, respetando las previsiones legales, suponiendo su omisión un incumplimiento de sus obligaciones como administración pública.

Desde un punto de vista competencial, debemos recordar que conforme a la regulación que se establece en el TRLRHL, las entidades locales pueden establecer tasas por la prestación de servicios públicos, como el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos entendidos, en este caso, como quienes soliciten o resulten beneficiados o afectados por los servicios locales.

Por otra parte, las tasas, según prevé el texto refundido, podrán devengarse según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal cuando se inicie el uso privativo o el aprovechamiento especial, o cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad.

Para la exacción de la tasa es indispensable que se haya iniciado la prestación del servicio que, en el caso de la tasa de basura, no supone su efectiva utilización, sino la disponibilidad del mismo, pues se trata de un servicio municipal general y de recepción obligatoria, no gravándose con la tasa el efectivo uso, sino que afecta a cualquiera que se encuentre en disposición de utilizarlo.

A este respecto el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, (entre ellas las de 7 de marzo y 18 de noviembre de 2003) ha declarado que para la exigencia de la tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos urbanos no es precisa la producción de los mismos para que se genere la obligación de abonar la cuota tributaria de la tasa, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal servicio, con



independencia de que el interesado, no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos. Y ello porque el Tribunal Supremo, considerando el concepto de tasa, entiende que el hecho imponible de la misma se genera por la mera existencia del servicio al margen de que se produzcan vertidos particulares y concretos; así el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de febrero de 2004 refiere que *“lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado afectado no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de residuos, basuras o desperdicios”*.

Este criterio es el seguido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, plasmado, entre otras, en la sentencia de 31 de marzo de 2000.

También el TSJ de la Comunidad Valenciana se ha manifestado en el mismo sentido en las Sentencias de 10 de junio de 2008 y de 10 de diciembre de 2008, considerando que:

*“...Por lo que respecta a la Tasa por Eliminación de Residuos Sólidos, como tiene señalado el Tribunal Supremo en distintas Sentencias, entre ellas la de 20-7-2001, no es precisa la producción de tales residuos para que se genere la obligación de abonar la cuota tributaria de la misma, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal Servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado, sujeto pasivo del tributo, no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos”*.

En conclusión, como podemos observar, la tendencia actual de la doctrina de los Tribunales es considerar que lo determinante del hecho imponible de la tasa de basura es la posibilidad de hacer uso del servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado, sujeto pasivo del tributo, no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos.

Sentado lo anterior, procede detenerse en analizar el segundo motivo de la queja, a saber, que *“hay propietarios que tienen más de una vivienda habitable y están pagando basura por una sola vivienda, pasa lo mismo con las casas rurales que en vez de pagar como negocios pagan como vivienda habitual”*, existiendo también *“Otros vecinos que han fallecido y las viviendas no están siendo utilizadas, están cerradas y no pagan basura”*.

Sobre esta cuestión ese Ayuntamiento informa que *“la Corporación municipal, revisará el vigente padrón de recogida de residuos sólidos urbanos, a fin de realizar en él las modificaciones, que, en su caso, correspondan; no olvidando que al ser un servicio de recepción obligatoria, paga lo mismo una vivienda en la que habite una persona que cuatro, e independientemente del tiempo que se utilice”*.



Resulta evidente, en función de lo anteriormente indicado por esa Entidad local, que aunque *“La recogida de basura en nuestro municipio, la efectúa la Mancomunidad XXX, de la que XXX forma parte”*, la gestión del padrón de la tasa de basuras, en cuanto a las altas, bajas y modificaciones, corre a cargo de cada uno de los ayuntamientos que forman parte de la entidad supramunicipal, a los que compete realizar esta actuación, de forma que todo aquel que realice el hecho imponible de la tasa, que es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la Ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria, deberá figurar como sujeto pasivo de la misma - persona natural o jurídica que según la Ley resulte obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea como contribuyente o como sustituto del mismo.

Un principio constitucional básico es de la igualdad tributaria, que puede entenderse como la obligación que tienen los poderes públicos de gravar igual a los sujetos que se encuentren en la misma situación y desigualmente a los que están en situaciones diferentes. En relación con este principio, el Tribunal Constitucional ha advertido que el principio de igualdad no veda cualquier desigualdad sino sólo la desigualdad que no sea razonable y carezca de cualquier justificación. Es decir, la desigualdad que pueda ser calificada como discriminatoria. De este modo ha elaborado en numerosas sentencias (por todas, STC 10/2005, de 20 de enero) una doctrina que puede resumirse como sigue:

- no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable;

- el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional;

- el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas, o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados;

- por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se



produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

**- Que por el Ayuntamiento de XXX se proceda con la mayor celeridad, caso de no haberlo realizado ya, a dar contestación por escrito a la solicitud que le ha dirigido D<sup>a</sup> XXX.**

**- Que por el Ayuntamiento de XXX se efectúe sin demora la revisión del padrón de municipal correspondiente a la tasa de recogida de residuos sólidos urbanos, a fin de llevar a cabo su actualización, de forma que todo aquel, persona física o jurídica, que realice el hecho imponible de la tasa, que es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la Ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria, figure como sujeto pasivo de la misma, sea como contribuyente o como sustituto del mismo.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López