



Excma. Diputación Provincial de Burgos
Ilmo. Sr. Presidente
Paseo del Espolón, 34
09003 BURGOS

Asunto: Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana / Devolución de cantidad indebidamente pagada

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **4384/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hace alusión al cobro, por esa Entidad local, a D. XXX, y a D^a XXX, el importe de cuatro recibos correspondientes a liquidaciones del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), por el inmueble con referencia catastral nº XXX, perteneciente a la localidad de XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, se ha puesto en conocimiento de esa Administración pública, tanto por vía telefónica como por escrito que le fue dirigido con fecha 12 de noviembre de 2020, que no procede dicha liquidación dado que no existe incremento de valor, puesto que el precio de venta ha sido inferior al de compra, sin que se haya recibido contestación por parte de esa Diputación.

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

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 8/10/2021) hasta en tres ocasiones (7/12/2021, 13/01/2022 y 21/02/2022), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el artículo 16 de la misma Ley.



Esa Diputación ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León, y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Debe saber que el incumplimiento de este deber legal de colaboración, además de suponer una vulneración de la norma legal que le obliga a prestar esa colaboración, restringe el derecho de los ciudadanos a hacer uso de una garantía institucional de sus derechos y libertades.

Como le hemos recordado en otras ocasiones, es admisible que las administraciones sometidas a la supervisión de esta Institución puedan discrepar de los hechos expuestos en una queja concreta o no compartan los argumentos de la resolución que formulamos, aportando razones en sentido contrario, pero lo que no resulta aceptable en ningún caso es ignorar y, con ello, posiblemente dificultar la función que corresponde al Procurador del Común de Castilla y León como vía específica para la defensa de los derechos de todos los ciudadanos, que es lo que provoca esa Diputación al no dar respuesta a nuestras reiteradas solicitudes de información.

Sin perjuicio de lo anterior, a la vista de los datos que disponemos, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución.

Desde un punto de vista formal, no queda acreditado en el expediente de queja que la Diputación de Burgos haya dado respuesta a la reclamación presentada por XXX, en fecha 12 de noviembre de 2020.

Pues bien, 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 este derecho a la buena administración, podríamos mencionar el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones planteadas.

Debemos recordar, además, que la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados aparece recogida en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Con referencia al ámbito local, el Artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), 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 establecer 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”.

Por otra parte, y en los que se refiere al sistema de recursos en materia tributaria de las entidades locales, la disposición que ha de tomarse como punto de partida es la prevista en el art. 108 de la LRBRL, que establece que *“contra los actos sobre aplicación y efectividad de los tributos locales, y de los restantes ingresos de Derecho Público de las*



entidades locales, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, se formulará el recurso de reposición específicamente previsto a tal efecto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Dicho recurso tendrá carácter potestativo en los municipios a que se refiere el título X de esta Ley". Alude, por tanto, al artículo 14.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que establece al efecto que *"Contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de derecho público de las entidades locales, sólo podrá interponerse el recurso de reposición que a continuación se regula"*, añadiendo a continuación que *"El recurso será resuelto en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de su presentación"*, entendiéndose desestimado cuando no haya recaído resolución en plazo, y que *"La denegación presunta no exime de la obligación de resolver el recurso"*.

Así pues, la legalidad vigente exige 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, conforme establece el 24 de la LPACAP.

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 el escrito presentado lleva bastante más de un año y medio sin haber obtenido contestación.

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que dispone esa Entidad local para resolver expresamente, y que, por ello, debió dar respuesta por escrito en tiempo y forma al escrito que le fue dirigido, respetando las previsiones legales, suponiendo su omisión un incumplimiento de sus obligaciones como administración pública.



A mayor abundamiento, debemos recordar que los principios de celeridad y eficacia deben presidir la actuación de toda Administración pública y son aplicables como rectores de su actividad, y así se contempla en el ya citado artículo 103 de la Constitución española, y también se recoge en el preámbulo y en el artículo 71 de la LPACAP.

Ambos exigen que el procedimiento sea tramitado de manera dinámica, a fin de que este se lleve a cabo sin retrasos innecesarios para llegar a su finalización en un tiempo razonable, que es el previsto por las normas legales.

Desde un punto de vista sustantivo, la cuestión se reduce a la petición de “*anulación de dicho pago*” dirigida a esa Corporación, que se había realizado a través de la retención efectuada sobre la cantidad a devolver a los contribuyentes afectados, proveniente de la declaración del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, y que traía causa de liquidaciones del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (las correspondientes a los recibos nº XXX), dado que los sujetos pasivos consideraban que no procedían “*ya que el precio de venta había sido inferior al de compra de dicho inmueble*”.

Con posterioridad a la admisión de la queja, por el firmante de la misma se ha comunicado a esta Institución lo siguiente:

“En referencia al escrito que mandamos a esa Institución registrado con nº XXX, al cual han asignado NÚMERO DE EXPEDIENTE XXX, hemos recibido escrito por su parte comunicando el estado de las actuaciones, lo cual agradecemos, las cuales siguen por los mismos derroteros que las nuestras, que la Diputación de Burgos no desea informar aunque sigue dándonos la razón.

Porque decimos que nos da la razón, porque en diciembre del 2021 nos han hecho un Ingreso de 1002,33 euros (...).

Decirle que ellos nos han cobrado 1114,93 euros y como no hemos recibido ningún escrito nada más que el primero, imaginamos que lo que nos han devuelto es el dinero que teníamos que pagar y el resto que falta por pagar sean los recargos.

Que como el pago de este impuesto nunca debió ser ni pagado ni cobrado, entendemos que mucho menos cobrar recargos ni gastos.

Pero si entendemos que la Diputación de Burgos nos ha cobrado indebidamente un dinero en junio del 2021 y del cual todavía no han devuelto parte, por lo que tendrían que ser ellos los que paguen el recargo pertinente que marque la ley, por habernos privado de disponer de ese dinero durante el periodo de tiempo comprendido entre el cobro y el reembolso.



Resumiendo, la Diputación de Burgos debería pagarnos 1114,93 más la correspondiente indemnización”.

En base a lo manifestado y acreditado en el expediente, y considerando que no disponemos de información alguna procedente de esa Entidad local, cabe extraer las siguientes conclusiones:

1ª.- Que si se ha procedido a la devolución de la mayor parte de la cantidad que había sido ingresada por esa Diputación, XXX, se infiere que la solicitud de devolución de ingresos indebidos formulada por D. XXX y Dª XXX, era procedente.

2ª.- Que dado que no se ha procedido a dar contestación al escrito dirigido por los contribuyentes antes indicados, se desconoce el fundamento para que esa Entidad local haya procedido a devolver una parte del importe referido.

Sobre esta cuestión y a mayor abundamiento, y para apuntalar aún más nuestras conclusiones, debemos indicar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2021, de fecha 26 de octubre de 2021, ha venido a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4 del mencionado TRLRHL, esto es, de los artículos que desarrollan la regla de cálculo de la base imponible del tributo, y ello por considerar que infringen el principio de capacidad económica. En palabras de la propia Sentencia, el mantenimiento de este sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica y definido sin atender a la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica.

El alcance y efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad se detallan en la propia Sentencia en los términos que ahora transcribimos:

“A) Por un lado, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4 TRLHL supone su expulsión del ordenamiento jurídico, dejando un vacío normativo sobre la determinación de la base imponible que impide la liquidación, comprobación, recaudación y revisión de este tributo local y, por tanto, su exigibilidad (...).

B) Por otro lado, no pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia aquellas obligaciones tributarias devengadas por este impuesto que, a la fecha de dictarse la misma, hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante resolución administrativa firme. A estos exclusivos efectos, tendrán también la consideración de



situaciones consolidadas (i) las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictarse esta sentencia y (ii) las autoliquidaciones cuya rectificación no haya sido solicitada ex art. 120.3 LGT a dicha fecha”.

Resulta evidente que *a contrario sensu*, son susceptibles de ser revisadas al amparo de esta Sentencia del Tribunal Constitucional las obligaciones tributarias devengadas sobre las que, a la fecha de su dictado, que se produjo el 26 de octubre de 2021, no haya recaído resolución administrativa firme, las liquidaciones que hayan sido impugnadas a dicha fecha y las autoliquidaciones cuya rectificación fuera solicitada ex art. 120.3 LGT también a dicha fecha.

El examen, pues, del supuesto planteado a la luz de este criterio del Tribunal Constitucional permite que esta Defensoría concluya que no se está ante una situación firme en vía administrativa, y ello por no estar resuelta de forma expresa en vía administrativa la solicitud de devolución de ingresos indebidos en su día interpuesta, y que, en definitiva, se trata de una situación no consolidada susceptible de revisión con fundamento en dicha Sentencia.

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**:

1.- Que por la Diputación Provincial de Burgos se proceda con la mayor celeridad, caso de no haberlo realizado ya, a dar contestación por escrito a la reclamación que le ha sido dirigida el día 12 de noviembre de 2020 por D. XXX y D^a XXX, procediendo a estimar las pretensiones deducidas por los reclamantes, que se concretan en la devolución de la totalidad de los ingresos indebidos que fueron abonados como consecuencia de la liquidación del IIVTNU, a consecuencia de la transmisión efectuada del inmueble de su propiedad, con referencia catastral nº XXX, ubicado en la localidad de XXX, incrementados en los intereses legales que corresponda.

2.- Que por la Diputación Provincial de Burgos, en el futuro, se dé cumplimiento a la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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