



Excmo. Ayuntamiento de XXX  
Ilmo. Sr. Alcalde  
(Zamora)

**Asunto: IBI / Devolución pagos indebidos / Falta de contestación**

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 **943/2022**, 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 por D<sup>a</sup> XXX, se había dirigido el pasado mes de junio de 2021 una solicitud de devolución, por importe de 687,76 euros, correspondientes al IBI abonado de los años 2017, 2018, 2019 y 2020 por un inmueble que figura escriturado a favor de ese Ayuntamiento. Dicha petición fue reiterada en el mes de febrero de 2022.

Según manifestaciones del autor de la queja, no se ha recibido contestación por parte de esa Entidad local a ninguno de los dos escritos presentados.

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:

*“1º.- Que D<sup>a</sup> XXX presentó en este Ayuntamiento con fecha registro electrónico XXX solicitud de devolución IBI del inmueble con referencia catastral XXX de los años 2017, 2018, 2019 y 2020, aludiendo que en su escritura de herencia figura esta finca a su nombre pero que no era propiedad del fallecido.*

*2º.-Con fecha registro electrónico 2 de agosto de 2021, la interesada remite copia de los recibos pagados en los años citados.*

*3º.- Por Decreto de Alcaldía de 9 de diciembre de 2020, el Ayuntamiento de XXX acepta la donación del inmueble con la referencia catastral citada, tras fallecer el titular y pasar la propiedad al familiar, formalizándose a continuación la Escritura Pública . En el momento de realizar la escritura se advierte que el inmueble figura catastralmente a*



nombre de D<sup>a</sup> XXX. Se comunica la situación verbalmente a esta persona que manifiesta desconocer tal hecho dado que la finca no es de su propiedad.

**4<sup>o</sup>. - Con fecha registro electrónico 7 de febrero de 2022, D<sup>a</sup> XXX se reitera en su petición.**

5<sup>o</sup>. - Analizada la situación por la Sra. Secretaria-Interventora resulta lo siguiente:

a) La gestión del IBI está delegada en el Organismo Autónomo de la Diputación Provincial de Zamora, por tanto cualquier devolución o reclamación debe gestionarse ante este Organismo y no ante el Ayuntamiento.

b) La misma Notaría (XXX) ha formalizado dos Escrituras Públicas en las que el mismo inmueble figura a nombre de personas distinta: una, la Escritura de D<sup>a</sup> XXX que figura como de su propiedad y la otra, en la del Ayuntamiento de XXX en la que también figura de su propiedad con motivo de la donación de la familia propietaria, por lo tanto debería procederse a rectificar ante el Notario la Escritura que no está correcta.

c) Una vez rectificada la Escritura, el interesado podrá dirigirse al Organismo Recaudador y reclamar lo indebidamente pagado.

d) El Ayuntamiento es propietario de este inmueble a partir de diciembre de 2020, por lo que tampoco procede reclamarle un pago correspondiente a un inmueble que no le pertenecía.

e) Si el particular no desea hacer los trámites legales correspondientes para la reclamación también puede dirigirse a los herederos del fallecido que en esos años era el titular de inmueble y pedirle el abono de los recibos.

6<sup>o</sup>. - De forma verbal se ha comunicado al interesado que debe realizar la rectificación de su escritura y a fecha de hoy este Ayuntamiento no tiene constancia de tal hecho.

*Este Ayuntamiento respeta esa Institución como cualquier otra del Estado, aunque la considere innecesaria, pero deben entender que los pequeños Ayuntamientos probablemente son la Administración territorial con menos medios y más cúmulo de trabajo, por lo tanto sin pretender ser desconsiderados le comunico que no se volverá a contestar sobre el mismo asunto". (La negrita es nuestra)*

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.

En este sentido, de los datos con que contamos resulta que ese Ayuntamiento no ha dado respuesta a ninguno de los dos escritos que le han sido dirigidos por D<sup>a</sup> XXX sobre cuestiones de ámbito tributario, *ut supra* referidos



La inactividad es, según el Diccionario de la Lengua Española, la “*carencia de actividad*”, concepto que es perfectamente aplicable a la pasividad de la Administración cuando tiene el deber de ser activa; inactividad, por tanto, podríamos considerar que es la omisión de la actividad administrativa, tanto jurídica como material, legalmente debida y materialmente posible.

Para la consideración de la inactividad administrativa es relevante el significado constitucional del Estado de Derecho, en cuanto determina que la Administración ha de actuar conforme al principio de legalidad; de tal modo que también la falta de la actuación debida constituye una vulneración de la legalidad frente a la que opera, igualmente que frente a la actuación indebida, la garantía jurisdiccional o tutela judicial efectiva de los derechos e intereses (artículo 24 CE).

Con referencia a la cuestión que nos ocupa, es decir, la actuación administrativa en el marco de los procedimientos administrativos, la propia Constitución acoge como parte de sus principios la garantía de una respuesta efectiva al ciudadano (artículos 103.1 y 105); incluso según el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones que planteen los ciudadanos a la Administración forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración.

Por ello, consecuentemente con lo señalado, el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), en su apartado primero dispone que : “*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*”, lógicamente, una vez tramitado el procedimiento según lo preceptuado normativamente; exceptuándose solamente de la obligación de resolver “*los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración*”.

El presupuesto ineludible del cumplimiento del deber legal de resolver lo constituye, sin duda alguna, el procedimiento administrativo; por lo que la resolución administrativa expresa que debe emitir la Administración requiere, por tanto, la tramitación previamente del procedimiento al que la resolución pone fin. Sin embargo, el contenido esencial de este deber de resolver no finaliza al dictar la resolución expresa, pues, además, esta debe ser notificada. No basta, por tanto, con la emisión del acto resolutorio, requiriéndose el acto de la notificación administrativa que, además, deber efectuarse con arreglo a lo que establecen los artículos 40 y siguientes de la LPACAP.

El deber de resolver y notificar las resoluciones administrativas se cumple cuando esta se notifica, además, en plazo y de acuerdo con lo dispuesto en apartado 2 del citado artículo 40 de la ley citada, “*Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de*



*diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”.*

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, al que ahora nos referimos, los artículos 103 y 104 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), 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”.*

Es, pues, una obligación de esa Administración resolver de manera expresa todas las cuestiones que se le planteen en los procedimientos tributarios, así como proceder a la notificación, salvo en aquellos supuestos en los que no proceda un pronunciamiento sobre el fondo del asunto (procedimientos relativos al ejercicio de derechos que sólo deban ser objeto de comunicación por el obligado tributario y en los que se produzca la caducidad, la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento, la renuncia o el desistimiento de los interesados).

El incumplimiento de los plazos máximos de resolución (produzca o no la caducidad del procedimiento administrativo tributario) produce las siguientes consecuencias jurídicas:

- El efecto más sobresaliente es que el inicio de las actuaciones que forman parte del procedimiento no produce el efecto de interrumpir el plazo de prescripción (artículos 104.5 y 150.2 LGT), y el tiempo de duración del procedimiento caducado o dilatado, hasta que se produzca de nuevo su impulso, se computa a efectos de la prescripción, como si nunca hubiese existido. Por ello, el nuevo procedimiento (en caso de caducidad) o la continuación del procedimiento sólo es posible si no ha prescrito el derecho de que se trate.

- El ingreso realizado durante el procedimiento caducado o dilatado indebidamente, se considera ingreso espontáneo a efectos tributarios (artículo 150.2 de la LGT).

- No pueden exigirse intereses de demora en el período en que el procedimiento se dilató indebidamente.

Así pues, la legalidad vigente en materia tributaria, como en el resto de materias, exige a la Administración 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.

El deber legal impuesto a la Administración pública consiste, por tanto, en resolver expresamente el procedimiento administrativo y notificar la resolución a los interesados, sea cual sea el modo de iniciación (de oficio o a solicitud del interesado, artículo 54 de la LPACAP).



Sobre el particular, señala el Defensor del Pueblo, en su Resolución de 06/08/2019, que *“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”*.

El Tribunal Supremo, por su parte, en su sentencia de 18 de diciembre de 2019, reitera lo que ya había mantenido con anterioridad como doctrina de interés casacional lo siguiente:

*“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”*.

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, así como también en el preámbulo de la LPACAP y, con carácter normativo pleno, en el artículo 71. Principios ambos que coadyuvan al cumplimiento del deber de resolver (y notificar la resolución).

Esa falta de respuesta del Ayuntamiento, por lo tanto, constituye una anomalía que puede afectar a la seguridad jurídica en las relaciones entre esa Entidad local y los particulares, siendo, además, contraria a su correcto funcionamiento prescrito por la Ley. Ese Ayuntamiento no puede optar entre resolver en forma expresa o dejar de hacerlo; ni, en consecuencia, puede ampararse en la técnica del silencio administrativo para, incumplir su deber de resolver.

Es más, la resolución que finalice el procedimiento debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y las que se deriven del mismo, debe ser congruente con las peticiones de los reclamantes e indicar los recursos procedentes; así lo establece con carácter general para todos los procedimientos el artículo 88.3 de la citada Ley 39/2015; en el entendido de que el conocimiento de la fundamentación de las resoluciones administrativas constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Más aún, la falta de respuesta de esa Entidad local e, incluso, el retraso en emitirla, perjudican no solo a los interesados en cada uno de los expedientes, sino que



afectan a la ciudadanía en general, al generar un estado de opinión que merma la confianza ciudadana en el correcto funcionamiento del conjunto de las Administraciones públicas; sin que la figura del silencio administrativo negativo y, con ella, la apertura de la vía de recurso, aunque pueda ser utilizada como última ratio, desde luego no es una solución aceptable pues limita las posibilidades de defensa frente a la desestimación al no ofrecer los motivos en que esta se basa.

Con referencia al derecho a obtener una resolución expresa en plazo, la STS (Recurso nº 6950/2018) del 18 de mayo de 2020, realiza las siguientes e importantes precisiones:

*“Tal principio reclama, más allá de ese cumplimiento estricto del procedimiento, la plena efectividad de las garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente y ordena a los responsables de gestionar el sistema impositivo (en nuestro caso), es decir, a la propia Administración Tributaria, observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y la de garantizar la necesaria protección jurídica de los ciudadanos, impidiendo situaciones absurdas, que generen enriquecimiento injusto o, también, que supongan una tardanza innecesaria e indebida en el reconocimiento de los derechos que se aducen”.*

Y más recientemente la STS de 28 de mayo de 2020 (Recurso nº 5751/2017) viene a declarar que la Administración no puede ejecutar un acto dictando providencia de apremio sin resolver antes el recurso de reposición contra la liquidación que se recurre, sea el recurso administrativo de carácter potestativo u obligatorio, y con independencia de si se solicitó o no la suspensión de la ejecución de la deuda mientras se resolvía dicho recurso. Con ese objeto efectúa unas importantes consideraciones sobre la obligación de resolver entiendo y forma, que en nuestro sistema jurídico son irrefutables.

Así, comienza insistiendo en que la falta de resolución expresa, cuando el silencio es negativo, no es propiamente un acto pero permite la interposición de los recursos pertinentes: *“Este acto surgido ex lege del silencio, como este Tribunal Supremo ha declarado hasta la saciedad de forma constante y reiterada, no es un acto propiamente dicho, sino una ficción cuya principal virtualidad es la de permitir al afectado la posibilidad de impugnarlo, impidiendo el bloqueo que supone la creación de situaciones indefinidas u obstinadas de falta de respuesta”.*

A continuación precisa los graves inconvenientes que se derivan de la falta de una resolución expresa frente a la que recurrir en los siguientes términos: *“Pero tal posibilidad impugnatoria que se abre, es claro, no deja de ser precaria, pues se ha de recurrir ese no-acto, tanto en sede administrativa o jurisdiccional, cuyo contenido es gravoso o adverso para su destinatario, pero que por su naturaleza ficticia está inmotivado; y no está notificado debidamente -porque no existe-; así como puede ser*



*desplazado por un acto posterior expreso que irrumpa en la relación impugnatoria ya trabada para variar la argumentación, o incluso para estimarlo en parte o inadmitirlo (ver al respecto los artículos 21 a 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC-)*”.

Y con relación al ya considerado principio de buena administración, razona lo siguiente:

*“Como muchas veces ha reiterado este Tribunal Supremo, el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones o recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos, sino un estricto y riguroso deber legal que obliga a todos los poderes públicos, por exigencia constitucional (arts.9.1; 9.3; 103.1 y 106 CE), cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración, que no sólo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos y no se ampare en su infracción -como aquí ha sucedido- para causar un innecesario perjuicio al interesado.*

*Expresado de otro modo, se conculca el principio jurídico, también emparentado con los anteriores, de que nadie se puede beneficiar de sus propias torpezas (allegans turpitudinem propriam non auditur), lo que sucede en casos como el presente en que el incumplido deber de resolver sirve de fundamento a que se haya dictado un acto desfavorable -la ejecución del impugnado y no resuelto-, sin esperar a pronunciarse sobre su conformidad a derecho, cuando había sido puesta en tela de juicio en un recurso que la ley habilita, con una finalidad impugnatoria específica, en favor de los administrados”.*

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que dispone ese Ayuntamiento para resolver expresamente las reclamaciones presentadas, y que, por ello, debió dar respuesta a las mismas, por escrito en tiempo y forma, respetando las previsiones legales, suponiendo su omisión un incumplimiento de sus obligaciones como Administración pública, sin que sirva a tal efecto la contestación que se remite a esta Defensoría, pues es al propio interesado a quien se debe responder y, posteriormente, notificar en legal forma la resolución que se adopte, toda vez que no es finalidad de esta Institución convertirse en receptor o transmisor de las decisiones municipales, sino velar por el cumplimiento efectivo de los derechos de los ciudadanos en los términos previstos en la normativa aplicable, que más arriba hemos referenciado.

Para finalizar, considerando su indicación al comunicarnos que *“no se volverá a contestar sobre el mismo asunto”*, aun respetando su libertad de expresión, debe tener en cuenta las siguientes prescripciones legales que, como autoridad está obligado a conocer y cumplir: artículo 1.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, el cual establece que **“El Procurador del Común es el Alto**



Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, que actúa con independencia para la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependen”; apartado 3 del mismo artículo. Al disponer que “En el cumplimiento de su misión, el Procurador del Común podrá dirigirse a Autoridades, Organismos, Funcionarios y Dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma”; a lo que añade el artículo 3.1 la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, deber en el que insiste el art. 16 de la Ley citada.

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 todos los escritos que le han sido dirigidos por D<sup>a</sup> XXX.**

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