



Excmo. Ayuntamiento de Burgos
Excma. Sra. Alcaldesa
Plaza Mayor, s/n
09071 BURGOS

Asunto: Tribunal Económico Administrativo municipal de Burgos / falta de respuesta a reclamación

Excma. Sra.:

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 **388/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a que por D^a. XXX, se presentó *“ante el TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE BURGOS, Reclamación Económico-Administrativa frente a la resolución del expediente XXX, referido recargo de una liquidación del Impuesto del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Plusvalía), en liquidación referencia XXX, como heredera de su hermana XXX”*.

Según manifestaciones del autor de la queja, *“Ha transcurrido más de un año sin que se haya tenido más noticias del desarrollo del 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:

«Con fecha 29/03/2023 se registró de entrada en el Ayuntamiento de Burgos el Oficio del Procurador del Común de Castilla y León firmado el 29/03/2023, emitido en su Expte. nº 388/2023, en el que se pone de manifiesto que ha recibido escrito de queja en el que se hace alusión a lo siguiente:

“...que por D^a. XXX, se presentó ante el TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE BURGOS, Reclamación Económico-Administrativa frente a la resolución del expediente XXX, referido recargo de una liquidación del



Impuesto del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Plusvalía), en liquidación referencia XXX, como heredera de su hermana XXX (XXX)”.

Según manifestaciones del autor de la queja, “Ha transcurrido más de un año sin que se haya tenido más noticias del desarrollo del mismo”.

A través de esta comunicación, el Procurador del Común interesa de este TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE BURGOS (en adelante TEAM) determinada información que, a medio del presente escrito, se le traslada, poniéndole, no obstante, de manifiesto los siguientes antecedentes:

1º.- Su escrito registrado el 29/03/2023 fue inicialmente dirigido al TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE BURGOS (TEAM).

No obstante, verificado por este TEAM que no obraba en sus registros Reclamación Económico- administrativa alguna formulada por la Sra. XXX, se redirigió al Órgano de Gestión Tributaria y Tesorería (en adelante OGTT), concretamente a la Sección de Tesorería, a fin de que diera cumplida respuesta a esa Procuraduría.

Y se redirigió al Oficio del Procurador del Común al OGTT porque:

a) Tal y como se acaba de exponer, este TEAM no tenía constancia de la presentación de REA alguna.

b) Porque el origen de la controversia reside en un acto administrativo, concretamente en la liquidación de un recargo por extemporaneidad, que le fuera girado por este OGTT a la contribuyente.

c) Y en congruencia con lo estipulado en el art. 235.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, precepto que contempla que “el escrito de interposición (de la REA) se dirigirá al órgano administrativo que haya dictado el acto reclamable, que lo remitirá al Tribunal competente en el plazo de un mes junto con el expediente”.

2º.- El OGTT aceptó la anotación registral, reconociendo así su competencia para dar respuesta a esta Procuraduría y expresando su voluntad de atender el requerimiento.

3º.- Precisamente, y a resultas del requerimiento de esta Procuraduría, el OGTT el 18/04/2023 remite a este TEAM, que lo registra de entrada el 25/04/2023, el expediente correspondiente al acto impugnado y el escrito de interposición de la REA presentado por la Sra. XXX.

Es decir, el TEAM no ha tenido conocimiento de la REA interpuesta el 18/02/2022 hasta el 25/04/2023, esto es, un año y más de dos meses después de su interposición.



4º.- Reiterada por el Procurador del Común la solicitud en fecha 11/05/2023, nuevamente se redirigió al OGTT, que nuevamente la aceptó.

No obstante, a esta fecha, el OGTT no ha dado respuesta alguna a la solicitud.

Vistos, pues, estos antecedentes, y ante la inacción por parte del OGTT, se opta por este TEAM por atender directamente el tercer requerimiento de información de fecha 29/03/2023, facilitándole la siguiente información:

.- Se corrobora la veracidad y la constancia de los hechos expuestos en el encabezado del escrito firmado por el Procurador del Común el 29/03/2023.

.- A fin de iniciar los trámites para la resolución de la REA, cuya existencia, reiteramos, se ha trasladado a este TEAM el 25/04/2023, se va a requerir al OGTT para que complete el expediente remitido a este TEAM, incluyendo las actuaciones liquidatorias, notificaciones incluidas, previas al escrito de impugnación del recargo firmado el 24/05/2021, cuya desestimación ha sido objeto de impugnación en vía económico-administrativa, ello para contar con todos los antecedentes que permitan resolver, resolución que, no obstante, ha de respetar el criterio cronológico, y que por tal motivo, habrá de subordinarse a la resolución de las precedentes.

Respecto de los plazos para resolver por parte de este TEAM es conveniente que el Procurador del Común conozca que este órgano, con competencias para resolver las reclamaciones económico- administrativas, interrumpió su actividad resolutoria desde el mes de mayo de 2018 hasta el 22 de diciembre de 2020 por razón de las sucesivas renunciadas formuladas por los miembros que lo conformaban, así como por la imposibilidad de que los nuevos Vocales designados, que contaban con la condición de funcionarios de carrera, tomaran posesión de sus cargos por problemas de compatibilidad con sus Administraciones de origen.

Tras la toma de posesión de los últimos designados como Vocal y Presidente (el 15 y 22 de diciembre de 2020), se celebró sesión constitutiva y a dicha fecha se encontraban pendientes de resolver 961 reclamaciones.

Desde entonces, se ha tomado decisión sobre centenares de reclamaciones administrativas, no obstante, a 31/12/2022, se encuentran pendientes de resolver 353 REAS, a las que hay que adicionar las pendientes de remisión y/o registro a partir de esta fecha, volumen de trabajo pendiente que impide que este TEAM esté resolviendo dentro de los plazos legalmente habilitados.»



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, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

1º.- En el expediente ha quedado acreditado, y así lo reconoce esa Administración, que la Reclamación Económico Administrativa (en adelante, REA), objeto de esta queja, fue presentada en el registro de ese Ayuntamiento el día 18 de febrero de 2022.

2º.- Que al día de la fecha ha transcurrido más de un año y medio sin que la REA haya sido resuelta por el Tribunal Económico Administrativo Municipal (en adelante, TEAM) de ese Ayuntamiento.

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 de la Administración no finaliza con 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”*.

Concretamente 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 (en adelante, 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”.

Y más específicamente, la LGT cuando regula el procedimiento general económico administrativo establece, en los artículos 247 y 240, los plazos de duración del procedimiento por el que se sustancian las reclamaciones económico-administrativas en 6 meses y un año, en función de que su tramitación se lleve a cabo por el procedimiento abreviado u ordinario; así como, de nuevo, en ambos artículos se vuelve a reiterar que el tribunal está obligada a resolver de forma expresa en todo caso.

En este punto conviene recordar que desde la presentación de la reclamación objeto de la queja, como *ut supra* ya indicamos, ha transcurrido más de un año y medio sin que la REA haya sido resuelta por el TEAM de ese Ayuntamiento, y que el artículo 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, declara la obligatoriedad de los términos y plazos para autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Es, pues, una obligación de la Administración Tributaria resolver de manera expresa todas las cuestiones que se le planteen en los procedimientos de los 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).

Cabe concluir que 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, pues, 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 de la Administración, por lo tanto, constituye una anomalía que puede afectar a la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los particulares, siendo, además, contraria al correcto funcionamiento de la Administración prescrito por la Ley. La Administración 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 procedimiento, 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 las Administraciones 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 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 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”.

También parece necesario recordar que la REA lleva más de un año y medio sin haber obtenido contestación, y que ese Ayuntamiento debió dar respuesta expresa, por escrito, a D^a. XXX.

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que dispone el TEAM de ese Ayuntamiento para resolver expresamente la REA 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, aunque ciertamente una serie de circunstancias puede que expliquen el retraso, aunque de ningún modo lo justifiquen.

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.- Recordar a V.I. que esa Entidad local 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 en tiempo y forma.

2º.- Que por el TEAM de ese Ayuntamiento se proceda con la mayor celeridad, caso de no haberlo realizado ya, a resolver de forma expresa la REA



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

sometida a su conocimiento, formulada por D^a. XXX, así como a su posterior notificación a la interesada.

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