



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VILLAQUILAMBRE**  
**ILMO. SR. ALCALDE**  
**PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN, S/N**  
**24012 VILLAQUILAMBRE**  
**(LEÓN)**

**Asunto: IBI / inmuebles en suelo urbano no consolidado sin desarrollo urbanístico**

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 **288/2024**, 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 D. XXX, y otros doce propietarios más (XXX) se habían dirigido a ese Ayuntamiento, con fecha XXX, para solicitar el cambio de tributación, de IBI urbano a rústico, de las parcelas de su propiedad situadas en suelo urbano no consolidado, sector XXX (sin ordenación detallada), según el PGOUV aprobado y publicado en el BOCYL nº 118 de 20 de junio de 2011, *“hasta tanto se realicen los servicios necesarios para ser consideradas suelo urbano”*.

Para ello argumentan, *“Que después de doce años, su aprovechamiento es única y exclusivamente rústico, puesto que no tiene el servicio de abastecimiento de agua, alcantarillado, suministro de energía eléctrica, urbanización y pavimentación, es decir, carece de los servicios necesarios para ser considerado suelo urbano.*

*Que el Tribunal Supremo, los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas están creando JURISPRUDENCIA constantemente con fallos a favor de los propietarios de fincas incluidas en suelos urbanos no consolidados y sin desarrollar urbanísticamente, determinando que los Ayuntamientos no pueden cobrar el IBI urbano a un suelo que está sin desarrollar”*.

Según manifestaciones de los autores de la queja, hasta la fecha no se ha recibido contestación alguna por parte de esa Entidad local a ninguno de los escritos que le fueron dirigidos.

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 venía a concluir lo siguiente:

*“Desde el Departamento de Tesorería no se podía tramitar expediente alguno, ni realizar actuaciones que no sean las estrictamente tributarias a partir de los datos del Catastro. Lo que el particular pretende es el cambio de planeamiento, que, debe instarse por los cauces legalmente establecidos, y no se puede pretender, en base al expuesto principio de buena administración tributaria, que se altere la clasificación del suelo tributariamente sin atacar ésta en el planeamiento o Catastralmente”.*

Desde un punto de vista formal, no ha quedado acreditado en el expediente de queja que ese Ayuntamiento haya dado respuesta a los escritos que le fueron dirigidos por los propietarios *ut supra* referidos, con fecha XXX.

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 (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”.*

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), en concreto:

*“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, hemos de 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) efectúa unas importantes consideraciones sobre la obligación de resolver en tiempo 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”.***

También parece necesario recordar que esa Entidad local lleva casi un año sin haber dado contestación expresa, fundada y por escrito, a las reclamaciones que le han sido dirigidas por los contribuyentes arriba indicados.



Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que disponía el Ayuntamiento para resolver expresamente, y que, por ello, debió dar respuesta a las mismas, en tiempo y forma, respetando las previsiones legales, suponiendo todo ello un incumplimiento de sus obligaciones como administración pública.

En cuanto al fondo del asunto, para analizar la presente queja debemos comenzar destacando un principio esencial proclamado en el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, precepto de aplicación básica, que estable el mandato a los poderes públicos de promover las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según los casos, el proceso de transformación del suelo.

Ha quedado acreditado en la documentación obrante en el expediente, al no haber sido refutada por ese Ayuntamiento, que las parcelas situadas en suelo urbano no consolidado, XXX (sin ordenación detallada), según el PGOUV aprobado, y publicado en el BOCYL nº 118 de 20 de junio de 2011, objeto de la presente queja, están clasificadas como suelo urbano no consolidado. En este sentido debemos recordar a esa Administración local, aunque bien lo conozca, lo dispuesto en el artículo 22, apartado 2º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León:

*“2. Los terrenos incluidos en suelo urbano no consolidado y urbanizable sólo podrán alcanzar la condición de solar cuando se hayan ejecutado y recibido conforme al planeamiento urbanístico las obras de urbanización exigibles, incluidas las necesarias para la conexión del sector con los sistemas generales existentes, y para la ampliación o el refuerzo de éstos, en su caso”.*

Respecto a la actual clasificación del suelo urbano no consolidado referido en la queja u otro que se halle en las mismas circunstancias en ese municipio, debemos recordar que, aunque el planeamiento urbanístico tiene vocación de vigencia indefinida, según el artículo 56.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en ese mismo precepto se reconoce que la Administración podrá proceder, en cualquier momento, a alterar sus determinaciones mediante los procedimientos de revisión o modificación.

Por lo tanto, si bien los instrumentos de planeamiento urbanístico son normas que surgen con una vocación de vigencia indefinida, ya que ostentan naturaleza jurídica de disposición administrativa de carácter general reglamentaria, y, por lo tanto, no caducan; Sin embargo, tanto el artículo citado anteriormente, como el artículo 167 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, prevén que las Administraciones públicas competentes puedan proceder en cualquier momento, de oficio o a instancia de otras Administraciones públicas o de los particulares,



a alterar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico mediante los procedimientos de revisión y modificación regulados en los artículos correspondientes.

El Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 15 de abril de 2021, se refiere a esta cuestión cuando señala que *«El artículo 56.1 de la LUCyL mantiene el principio de vigencia indefinida de los planes, pero ello no implica que sea un documento estático, sino al contrario, es un instrumento susceptible de modificación o revisión, cuyas alteraciones se subsumen dentro de lo que se ha venido llamando “ius variandi”, como inherente a la potestad de planificación urbanística. Su fundamento se encuentra en la necesidad de adaptar las previsiones urbanísticas y dar las respuestas que demandan los nuevos requerimientos del espacio físico urbano. Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (...). Por tanto, las modificaciones del planeamiento parten de la legitimidad del “ius variandi”, otorgado a la Administración como medio de la adecuación normativa del suelo a las necesidades y conveniencias de futuro, o como medio de corrección de imperfecciones o carencias del pasado (...). La alteración del planeamiento se configura así no solo como una facultad, sino como una verdadera obligación para la Administración competente, en caso de que las circunstancias concurrentes así lo demanden, en aras a la mejor satisfacción de los intereses generales en la ordenación del territorio».*

Sobre esa base, pues, esa Administración local puede, conforme se ha señalado, alterar el planeamiento municipal para adaptarlo a las necesidades y previsiones reales de desarrollo urbanístico de ese municipio.

Finalmente, respecto a la disconformidad manifestada por los reclamantes, respecto al pago del IBI como urbano, si bien es cierto que, de conformidad con el artículo 7 apartado 1 Real Decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, el carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza del suelo, disponiendo el apartado 2.a) del referido precepto, que *“se entiende por suelo de naturaleza urbana el clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente”*, conviene traer a colación un criterio jurisprudencial aplicable a los suelos urbanos no consolidados.

Nos referimos a criterio mantenido por la sentencia nº 2159/2014 del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2014, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, recaída en un recurso de casación en interés de ley, que puede resumirse en que la ordenación pormenorizada aprobada debe ser el elemento para determinar si el suelo es o no urbano a efectos catastrales y que mientras el suelo no disponga de desarrollo urbanístico el valor catastral asignado será propio del suelo rústico, tributando como tal en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.



Asimismo, de la sentencia del Tribunal Supremo 196/2019 de 19 de febrero de 2019, recurso 128/2016, se deduce que el suelo urbano no consolidado, pendiente de desarrollar, no puede ser tenido como urbano a efectos catastrales.

En este sentido, textualmente la citada sentencia establece que: «A lo que ha de estarse, por tanto, es a que nos encontramos ante un “(...) inmueble sobre que se ha girado la liquidación por IBI, está clasificado como suelo urbano no consolidado, ubicado en el Área de Renovación ARN-5.3 (Área de Planeamiento a desarrollar mediante Plan Especial APD-pe-5/03), por lo que a todos los efectos no puede ser tenido como urbano.... No son acordes con la naturaleza del inmueble al que afectan y como quiera que el carácter rústico del mismo y la determinación de su valor es competencia del Catastro, procede declarar la nulidad de las liquidaciones practicadas porque las mismas se realizan como si el inmueble fuese de naturaleza urbana, cuando no lo es”».

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**:

**PRIMERA:** 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.

**SEGUNDA:** Que por el Ayuntamiento de Villaquilambre se proceda con la mayor celeridad, caso de no haberlo realizado ya, a dar respuesta fundada a las reclamaciones que le han sido dirigidas por los propietarios según la relación que consta en este mismo documento.

**TERCERA:** Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se estudie la oportunidad de tramitar, en los términos legalmente previstos, una revisión o modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Villaquilambre, que permita alterar la clasificación de las zonas en las que, a la vista de la evolución de las necesidades del municipio, resulte conveniente hacerlo.

**CUARTA:** Que, entre tanto, por ese Ayuntamiento se inste a la Gerencia del Catastro de la provincia de León, para que, previos los trámites administrativos necesarios, declare la procedencia de la calificación de rústico, a efectos catastrales, del suelo clasificado como urbano no consolidado de ese municipio, sobre el que no se prevea desarrollo urbanístico, en base a los argumentos expuestos en el cuerpo de esta Resolución, en particular, si las circunstancias son las expuestas en cuanto a la falta de previsión de desarrollo urbanístico, los que han sido objeto de la presente queja.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

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