



**EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LEÓN**  
**ILMO. SR. PRESIDENTE**  
**PLAZA DE SAN MARCELO, Nº 6**  
**24002 LEÓN**

**Asunto: Embargo por impago de cuotas de urbanización / Disconformidad**  
**Trámite: Resolución**

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 **1585/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hace alusión a la disconformidad con la tramitación de un procedimiento administrativo de apremio iniciado frente a XXX, como consecuencia del impago de los gastos de urbanización del Sector XXX y al embargo ejecutado por esa Institución provincial sobre el importe de la devolución del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Expte. XXX).

Según manifestaciones del autor de la queja, *“el apremio debe efectuarse sobre la finca que origina la deuda”*, ignorando esa Administración provincial la normativa urbanística aplicable y la prelación de embargos que debe seguirse en este tipo de deudas, *“al tratarse de una deuda que nace de una afección real y por tanto estar garantizada por disposición reglamentaria”*.

Asimismo, afirma el reclamante que se ha recurrido la valoración atribuida por esa Administración a la finca, un 49% inferior a los gastos que se deben soportar, sin tener en cuenta el Proyecto de Actuación del Sector XXX, en base al cual y de acuerdo con los valores que contiene, se establecieron los gastos de urbanización y se liquidó el impuesto de actos jurídicos documentados.

Se alega en el escrito de queja que, de forma reiterada, esa Administración provincial incumple su deber de dar respuesta expresa a los escritos y recursos presentados por el interesado, el último el XXX de 2022, solicitando la devolución del embargo de la devolución del IRPF, sin que a la fecha de presentación del escrito de queja ante esta Defensoría se hubiere obtenido respuesta.



Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento en solicitud de información en relación con los siguientes puntos relativos a la problemática que constituye el objeto de queja:

- Informe sobre la veracidad y constancia que existe en esa entidad provincial sobre los hechos expuestos en el encabezado del presente escrito.

- Remita un informe jurídico relativo al procedimiento administrativo de apremio seguido frente a XXX, como consecuencia del impago de los gastos de urbanización del Sector XXX (Expte. XXX), en el que se justifique el seguimiento de la normativa urbanística aplicable al supuesto objeto de queja.

- Interesa conocer a esta Institución si han sido objeto de respuesta los escritos presentados por XXX, con fecha XXX y XXX, adjuntando, en su caso, una copia de las mismas, o indicando, en caso contrario, los motivos de no haber remitido la oportuna contestación.

En atención a dicha petición de información se recibió una comunicación de esa Institución provincial, adjuntando un informe emitido por el Jefe del Servicio de Gestión, Inspección y Recaudación Tributaria, en el cual, únicamente, se hacía constar que el procedimiento tramitado para el cobro de cuotas de urbanización *“ha seguido los trámites prevenidos en la legislación de referencia, que es el de apremio”*.

Por otra parte, respecto al incumplimiento de dar respuesta expresa a las solicitudes y recursos presentados por el interesado, esa entidad alude a la continua y reiterada presentación de escritos y visitas a su sede, considerando que el reclamante tiene *“un conocimiento exhaustivo del procedimiento seguido”*, sin necesidad del entorpecimiento a que inclinaría la reiterada respuesta escrita a las reclamaciones presentadas y aludiendo a que *“la seguridad jurídica reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas, lo que permite a esta Administración no atender a tales solicitudes”*.

Recibido el citado informe, se acordó darle traslado de su contenido a la parte reclamante con el fin de que presentara todas las alegaciones que considerara pertinentes en respaldo de la postura que había venido manteniendo ante esta Defensoría, trámite evacuado mediante la presentación de un escrito de alegaciones, reiterando la argumentación expuesta en su escrito de queja y su situación de desamparo ante las ilegalidades urbanísticas cometidas.

A la vista de lo informado, procede realizar las siguientes consideraciones conforme a las facultades conferidas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por Ley 11/2001 de 22 de noviembre y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León:



En primer lugar, desde un punto de vista formal, debemos poner de manifiesto que no ha quedado acreditado en el expediente de queja que esa Institución provincial haya dado respuesta, independientemente del sentido de la misma, a los escritos que le fueron dirigidos por el interesado *ut supra* referidos.

Respecto a la justificación aportada por esa Administración a la falta de respuesta expresa, aludiendo a que, según su criterio, el interesado tiene “*un conocimiento exhaustivo del procedimiento seguido*” y al “*entorpecimiento que inclinaría la reiterada respuesta escrita a las reclamaciones presentadas*”, como es evidente, no puede ser compartida por esta Procuraduría, pues 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.

Además, 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), disponiendo en su apartado 1º que “*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*”.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, el Procurador del Común “*en cualquier caso velará porque las administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados*”, y con ello dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 21, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, debemos recordar a esa Diputación provincial que no queda a su arbitrio contestar o no a los administrados, sino que la normativa citada contempla la obligación de resolver expresamente todas las solicitudes y escritos recibidos, con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración.

A mayor abundamiento, debemos añadir 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. Además, esa resolución debe decidir todas las



cuestiones planteadas por los interesados y las que se deriven del procedimiento, debiendo ser congruente con las peticiones de los reclamantes e indicar los recursos procedentes ya que así lo establece con carácter general para todos los procedimientos el artículo 88 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.

Por lo tanto, la falta de respuesta de esa Administración constituye una anomalía que afecta a la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los particulares, y es contraria al correcto funcionamiento de la Administración diseñado por la Ley, pues el derecho de la ciudadanía a una buena administración se concreta en la obligación de dar respuesta a las solicitudes que se formulen por los administrados, sin perjuicio del contenido material y fundamentación jurídica que pudiera tener esa contestación formal.

Ésta es, a nuestro juicio, la única forma en que esa Institución debe desplegar una actividad administrativa conforme a los cánones de la buena administración, lo cual hasta el momento y en cuanto afecta al caso objeto de esta queja no está siendo atendido por esa Administración responsable.

Conviene en este punto traer a colación lo que señala el Tribunal Supremo, (STS de 28 de mayo de 2020 - Recurso nº 5751/2017), al efectuar 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”. (El subrayado es nuestro)

Por todo ello, parece necesario recordar a esa entidad provincial que no ha procurado, durante años, una contestación expresa, fundada y por escrito, a las reclamaciones que le han sido dirigidas respecto al expediente administrativo objeto de queja.

En cuanto al fondo del asunto, en el informe remitido a nuestra solicitud de información, el Servicio de gestión, inspección y recaudación tributaria de esa Diputación se ha limitado a indicar que para el cobro de cuotas de urbanización se “ha seguido los trámites prevenidos en la legislación de referencia, que es el de apremio”, solicitando el reclamante la devolución de las cantidades embargadas al considerar que se debe ejecutar sobre las fincas del sector que originan la deuda.

Como consideración general, debemos indicar que la ejecución de la urbanización corresponde al urbanizador, que es la persona física o jurídica, pública o privada, que, siendo o no propietaria de los terrenos afectados por una actuación urbanística, contrae la responsabilidad de su ejecución, asume las obligaciones establecidas en los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y financia los gastos de urbanización, sin perjuicio de la obligación de los propietarios de costearlos, en su caso, de conformidad con el artículo 68.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Los costes de urbanización incluyen los gastos que precise la gestión urbanística, es decir, todos aquellos considerados necesarios para la efectiva urbanización con la dotación de todos los servicios urbanísticos, siempre con el límite de que los gastos de urbanización no pueden ser superiores a las plusvalías que el promotor pueda obtener. Estos gastos de urbanización y, en su caso, el canon de urbanización, podrán satisfacerse



de forma total o parcial mediante entrega de suelo edificable o de aprovechamiento de valor equivalente.

Por lo tanto, en la configuración de nuestro sistema urbanístico y del estatuto jurídico de la propiedad del suelo, quien ostenta la condición de propietario tiene tanto facultades o derechos como obligaciones o deberes y, en este supuesto concreto, no se han cumplido con las obligaciones reales inherentes al procedimiento de actuación urbanizadora (pago de los gastos de urbanización), iniciándose el controvertido procedimiento administrativo de apremio.

Una cuestión importante que seguidamente debemos abordar es la naturaleza jurídica de las cuotas de urbanización, sobre lo que existe una amplia controversia entre la doctrina derivada, en gran medida, de su carácter fronterizo entre el derecho urbanístico y el financiero. La jurisprudencia, a la cabeza el Tribunal Constitucional [Sentencia núm. 185/1995, de 14 de diciembre], seguido por varios Tribunales de Justicia, se ha decantado por considerar a las cuotas de urbanización como una prestación patrimonial de carácter público, ya que se impone al propietario del suelo por el ente público, como consecuencia de la ejecución del planeamiento urbanístico mediante la transformación de terrenos en solares.

Pues bien, el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la Hacienda de las entidades locales, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

Por lo tanto, la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público de las cuotas de urbanización permite al Ayuntamiento exigir su cobro por vía de apremio, con objeto de llevar a cabo el cobro coactivo de las cuotas de urbanización impagadas.

Así, el artículo 196.2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, faculta al Ayuntamiento para que exija el cumplimiento de las obligaciones económicas y el pago de las cantidades adeudadas por los miembros de una entidad urbanística mediante el procedimiento administrativo de apremio y, en su caso, para que expropie los derechos del deudor.

En esta línea, el artículo 205 del mismo texto normativo regula el incumplimiento del pago de los gastos de urbanización, pudiendo el Ayuntamiento adoptar alguna o varias de las siguientes medidas, según las circunstancias del caso:



*“a) Recaudar los gastos adeudados mediante el procedimiento administrativo de apremio.*

*b) Ejecutar la garantía de urbanización constituida, previa tramitación de procedimiento con audiencia a los deudores.*

*c) Someter los terrenos afectados al régimen de venta forzosa.*

*d) Expropiar los terrenos afectados”.*

Pues bien, en el presente supuesto, esta Procuraduría, aun careciendo de los datos oportunos respecto a la ejecución urbanística del Sector XXX, convenio urbanístico o proyecto de urbanización aprobado y constitución de la entidad urbanística colaboradora, respecto a la queja del reclamante respecto al procedimiento de apremio y al embargo ejecutado sobre su pensión y cantidades devueltas en el IRPF, debemos advertir a esa entidad que la normativa urbanística permite la afección real de las fincas al pago de esos gastos de urbanización.

En este sentido, el artículo 194.1 del Decreto 22/2004, que lleva por rúbrica *“afección de las fincas”* dispone expresamente que *“A partir de la constitución de una entidad urbanística colaboradora, la incorporación de los propietarios a la misma determina la afección de sus fincas, con carácter real, a los fines y obligaciones de la entidad”*.

Asimismo, el artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento Hipotecario en materia urbanística, regula la afección de las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar. La aprobación definitiva del proyecto de reparcelación determina la afección real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos inherentes, pues para la distribución equitativa de los costes entre todos los afectados se hace preciso garantizar el pago de las cuotas que a cada finca se asigna y la forma de instrumentalizar esta garantía es afectar con carácter real las fincas resultantes al pago de los saldos de la cuenta de liquidación definitiva.

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 Institución provincial está obligada a resolver de forma expresa todas las cuestiones que se planteen por los administrados, sin perjuicio del contenido material y fundamentación jurídica que pudiera tener esa contestación formal, así como a notificar la misma en tiempo y forma.**



**SEGUNDA:** Que se valore proceder, en el supuesto de que no se hubiere actuado ya en este sentido, a dar respuesta formal, expresa y congruente con las peticiones formuladas, a los distintos escritos que le han sido dirigidos por XXX, en el marco de la tramitación del expediente XXX, al objeto de cumplir con las exigencias de la normativa reguladora del procedimiento administrativo que debe guiar su actuación en las relaciones con los ciudadanos.

**TERCERA:** Que por esa Administración, en base a los razonamientos desarrollados en cuerpo de la presente resolución, se estudie y valore la oportunidad de anular el embargo trabado sobre la cuantía percibida, en particular en concepto de devolución del IRPF, procediendo a su reintegro, teniendo en cuenta que la normativa urbanística permite expresamente la afección real de las fincas que han originado la deuda al pago de los gastos de urbanización sobre los que versa el expediente que ha dado lugar a la presente Resolución.

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