



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BURGOS  
EXCMA. SRA. ALCALDESA**

**Asunto: IBI / Disconformidad con recargo y costas en providencia de apremio**

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 **592/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hace alusión a que por XXX, se dirigió “*una reclamación al Ayto. de Burgos, con fecha XXX, solicitando la devolución de los recargos y costas aplicados indebidamente en los recibos del IBI correspondientes a los años XXX de los siguientes inmuebles (vivienda en XXX) por importe total de XXX €, justificando los motivos de la no procedencia en la aplicación de dichos recargos*”.

Según manifestaciones del autor de la queja, no ha recibido contestación alguna a la reclamación presentada ante el Tribunal Económico- Administrativo de esa Entidad local.

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:

*«2º. Que, con carácter general, el procedimiento económico-administrativo se regula en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) y se inicia mediante un escrito de interposición de reclamación económico-administrativa que, conforme al artículo 235.3 de la Ley General Tributaria: “...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, en su caso electrónico, correspondiente al acto, al que se podrá incorporar un informe si se considera conveniente. En el supuesto previsto en el artículo 229.6 de esta Ley, el escrito de interposición se remitirá al Tribunal Económico-Administrativo a quien corresponda la tramitación de la reclamación”.*



(...)

*Pues bien, el 18/09/2024, esto es, el mismo día en que tuvo entrada en este TEAM el Oficio del Procurador del Común de fecha 11/09/2024, se consultó la documentación obrante en la Secretaría del TEAM, no constando remitida por la oficina gestora la reclamación anteriormente referenciada, por ello, atendiendo a la naturaleza del acto al que se refiere la queja en la que se informa de la presentación de tal reclamación, este Tribunal practica el mismo 18/09/2024 un requerimiento a la Recaudación Municipal para que informe si tienen constancia de la misma, y si es el caso, se remita a este TEAM acompañada del correspondiente expediente administrativo, requerimiento que se reitera el mismo XXX.*

*3º. En cumplimiento de dicho requerimiento, el XXX se remite al TEAM, por parte de Recaudación, el expediente comprensivo de la reclamación económico-administrativa que se identifica con el nº XXX.*

*A la vista de dicho expediente, este Tribunal está en condiciones de INFORMARLE que:*

*1. Son veraces los hechos relatados en el Oficio de esa Procuraduría y constan en el expediente administrativo XXX remitido el XXX a este Tribunal Económico-administrativo por la oficina gestora.*

(...)

*3. Que en este TEAM se ha abierto en fecha de XXX el correspondiente expediente identificado con el número XXX para dar curso, tramitar y resolver la reclamación referenciada de conformidad con lo previsto en los arts. 235 y siguientes de la Ley General Tributaria, que se resolverá atendiendo al orden previsto en el art. 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.»*

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.

Desde un punto de vista formal, no queda acreditado en el expediente de queja que el Ayuntamiento de Burgos haya dado respuesta a la reclamación económico-administrativa presentada por XXX, con fecha 30 de agosto de 2023

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 debemos considerar incluido el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones planteadas.

Hemos de 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 incidir en 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 artículo 108 de la LRBRL, al establecer 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”.*

En el marco de la revisión de los actos administrativos de gestión tributaria en el área local, y tras la modificación de la LRBRL a raíz de la promulgación de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno local (LMMGL), podemos distinguir entre un régimen general y un régimen especial. Conforme al régimen general, aplicable a la mayoría de los municipios que no adopten la consideración de gran población (*“gran ciudad”*), habrá que interponer, en primer lugar, el recurso de reposición, que constituye la instancia previa y preceptiva que será necesario agotar si se desea acudir a la vía jurisdiccional, es decir, será obligatorio y previo a la vía contencioso-administrativa, y está regulado en el 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 (en adelante LRHL). Conforme al régimen especial, aplicable a los municipios calificados por el artículo 121 como de gran población, el administrado podrá acudir potestativamente al recurso de reposición o a la reclamación económico-administrativa, siendo la vía económico-administrativa un paso previo para acudir a la vía jurisdiccional.

La LMMGL introduce el citado título X, donde se regula y establece, para los municipios de gran población, un órgano especializado denominado *“órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas”*.

El artículo 137.1 LRBRL atribuye a dicho órgano *“especializado”* tres funciones, a saber:

- 1) La primera y esencial, el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de Derecho público, que sean competencia municipal.
- 2) El dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales.
- 3) La elaboración de estudios y propuestas en materia tributaria, en el caso de ser requerido por los órganos municipales competentes en materia tributaria.



En cuanto al plazo para resolver las reclamaciones, de aquellas que están sujetas al procedimiento abreviado por razón de su cuantía (inferior a 6.000,00 euros), el artículo 247.2 de la LGT dispone que *“El plazo máximo para notificar la resolución será de seis meses contados desde la interposición de la reclamación. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, el interesado podrá considerar desestimada la reclamación al objeto de interponer el recurso procedente”*.

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.

En cuanto a la obligación de resolver y de notificar la resolución, debemos recordar que el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias (STC 188/2003, 220/2003, 14/2006 y 64/2007, entre otras) ha advertido a los órganos de resolución de recursos y reclamaciones la obligación de resolver pese a que se desestime la pretensión ejercitada de forma presunta.

Conviene también, 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”***.

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, deben ser motivadas y 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”***.

Como ya hemos expuesto en alguna ocasión, la reclamación económico-administrativa constituye un instrumento idóneo para que el obligado tributario vea cumplido su derecho a *“la tutela administrativa efectiva”*, y satisfecha su pretensión sin tener que acudir a la vía judicial. La tutela administrativa efectiva así configurada es un derecho distinto del principio de tutela judicial efectiva que, como es sabido, se proclama en el artículo 24 de la CE, mientras que la tutela administrativa efectiva es una manifestación del principio de buena administración que, como hemos expuesto, se desprende de los artículos 9.3 y 103 de la CE, aunque son derechos estrechamente relacionados.

Si en la vía económico-administrativa se incumple la tutela administrativa efectiva, la reclamación económico-administrativa se convertirá en un obstáculo para acceder a la vía judicial lesionando el principio de tutela judicial efectiva. Mientras que si se materializan los principios de competencia técnica, independencia, celeridad, gratuidad y transparencia, la vía económico-administrativa resolverá la pretensión del reclamante sin obligarle a acudir, necesariamente, a un proceso ante los Tribunales de Justicia.

También parece necesario recordar que esa Administración lleva más de un año sin haber dado contestación expresa, fundada y por escrito, a la reclamación *ut supra* citada.

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de seis meses (artículo 247 LGT) de que disponía el Ayuntamiento para resolver expresamente la reclamación presentada, y



que, por ello, debió dar respuesta a la misma, en tiempo y forma, respetando las previsiones legales, suponiendo su omisión un incumplimiento de sus obligaciones como administración pública.

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 Burgos se proceda con la mayor celeridad, caso de no haberlo realizado ya, a dar respuesta fundada y por escrito a la reclamación económico-administrativa presentada por XXX, con fecha XXX.

**TERCERA:** Que por esa Administración se adopten las medidas que sean procedentes para evitar la falta de coordinación entre el órgano de gestión que ha dictado el acto reclamable, y ante quien se interpone la reclamación, y el Tribunal Económico-Administrativo, a quien corresponde su tramitación, con la finalidad de que se pueda resolver esta dentro del plazo establecido que determina la Ley General Tributaria.

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

**NOTA IMPORTANTE:** No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).