



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMA. SRA. ALCALDESA

Asunto: Disconformidad con el cobro de tasa por mantenimiento de colector de la red de saneamiento

Ilma. 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 **950/2024**, 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 XXX, con DNI nº XXX, tiene una parcela urbana en ese Municipio que cuenta con acometida a la red de agua potable desde hace más de treinta años, pero carece de conexión a la red de saneamiento.

Según manifestaciones del autor de la queja, en los últimos recibos ese Ayuntamiento viene cobrando una cantidad por *“el mantenimiento de la red general de desagüe”*, a pesar no disponer del servicio, razón por la que, con fecha XXX, dirigió un escrito a esa Entidad local solicitando la devolución de los pagos realizados por ese concepto al considerarlos indebidos.

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:

“1- (...)

El Ayuntamiento pasa un cuota a de XXX euros semestrales en concepto de mantenimiento de la red general de saneamiento.

2- Por esta entidad se había interpretado que dicha cuota de mantenimiento era por la disponibilidad de enganche a la red de saneamiento, independientemente de que se hubiera o no efectuado la acometida correspondiente.

No obstante, de la lectura literal de la Ordenanza Fiscal, donde se establece en el artículo XXX “Cuota Tributaria” en el apartado 2º “Se establece una cuota de conservación de acometidas por importe de XXX €/semestre”., parece deducirse una



interpretación errónea, ya que el cobro de la misma queda condicionado a un efectivo enganche a la red general de saneamiento.

3-En consecuencia, por este Ayuntamiento se procederá a la supresión de dicha cuota en el recibo de alcantarillado de la parcela de referencia propiedad de XXX”.

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, sobre la base de que no existe constancia formal de que esa Entidad local haya procedido a dar contestación a la reclamación presentada.

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 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”*.

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).

Así 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 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, 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 a las disposiciones legales que regulan su correcto funcionamiento. Esta no puede optar entre resolver en forma expresa o dejar de hacerlo; ni, en consecuencia, 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, esa falta de respuesta 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), 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 el escrito presentado lleva más de un año sin haber obtenido contestación, y que ese Ayuntamiento debió dar respuesta expresa, fundada y por escrito, al reclamante, 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 *ut supra* hemos referenciado.

Finalmente indicar que, como V.I. conoce, el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, por la que se rige esta Institución dispone que el Procurador del Común de Castilla y León, en cualquier caso, velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, cumpliendo así lo establecido en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En cuanto al fondo del asunto, procede realizar el análisis correspondiente:

Primero.- En relación con las tasas, el artículo 20 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 (TRLRHL), dispone que,



“1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:

(...)

B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:

Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

(...)

4. Conforme a lo previsto en el apartado 1 anterior, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes:

r) Servicios de alcantarillado, así como de tratamiento y depuración de aguas residuales, incluida la vigilancia especial de alcantarillas particulares”.

Es decir, es perfectamente factible que las Entidades Locales puedan exigir una tasa de alcantarillado.

Segundo.- Respecto a los sujetos pasivos de las tasas, el artículo 23 del TRLRHL, establece:

“1. Son sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas así como las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria:



(...)

b) Que soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales, conforme a alguno de los supuestos previstos en el artículo 20.4 de esta ley”.

Tercero.- En cuanto al devengo de las tasas y al período impositivo del impuesto, se define como el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal.

La fecha del devengo determina las circunstancias relevantes para la configuración de la obligación tributaria, salvo que la Ley de cada tributo establezca otra cosa (artículo 21 de la LGT).

En relación al devengo de la misma, el artículo 26 del TRLRHL dispone que:

“1. Las tasas podrán devengarse, según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal:

a) Cuando se inicie el uso privativo o el aprovechamiento especial, o cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, aunque en ambos casos podrá exigirse el depósito previo de su importe total o parcial”.

(...)

3. Cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente”.

Cuarto.- Las liquidaciones tributarias según establece el artículo 117 de la LGT se incluyen dentro de la gestión tributaria, y se pueden definir como el acto administrativo por el que se cuantifica el importe del tributo que el contribuyente debe pagar.

En cuanto al plazo para proceder a la liquidación de la deuda tributaria de las tasas se dispone de 4 años, atendiendo al artículo 66 de la LGT, el cual establece que:

“Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos: a) El derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación”.

Quinto.- En base a lo normativa indicada, el Ayuntamiento de XXX, como se deduce de la información que nos ha remitido, *«(...) pasa un cuota de XXX euros semestrales en concepto de mantenimiento de la red general de saneamiento”*, añadiendo a continuación que *“No obstante, de la lectura literal de la Ordenanza Fiscal, donde se establece en el artículo XXX “Cuota Tributaria” en el apartado 2º “Se establece una cuota de conservación de acometidas por importe de XXX €/semestre”, parece deducirse*



una interpretación errónea, ya que el cobro de la misma queda condicionado a un efectivo enganche a la red general de saneamiento.

3-En consecuencia, por este Ayuntamiento se procederá a la supresión de dicha cuota en el recibo de alcantarillado de la parcela de referencia propiedad de XXX».

Verificada, pues, la indebida aplicación de la tasa que se ha cobrado al contribuyente, procederá, como así indica esa Administración, dar de baja al mismo del correspondiente padrón cobratorio pero también la devolución íntegra de los ingresos percibidos de manera indebida sobre los que no haya operado la prescripción.

Procede analizar ahora la normativa reguladora de la devolución de ingresos indebidos, a cuyo efecto el artículo 2.2 del TRLRHL dispone 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 de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes”.*

Como podemos observar, existe una remisión para la gestión y cobro de los ingresos públicos tributarios a la normativa del Estado, constituida básicamente por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), que en general remite a la legislación tributaria, conforme lo establecido en el artículo 10.1:

“1. Sin perjuicio de las prerrogativas establecidas para cada derecho de naturaleza pública por su normativa reguladora, la cobranza de tales derechos se efectuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes y gozará de las prerrogativas establecidas para los tributos en la Ley General Tributaria, y de las previstas en el Reglamento General de Recaudación”.

El artículo 30.1 de la LGT, dispone que *“La Administración tributaria está sujeta al cumplimiento de las obligaciones de contenido económico establecidas en esta ley. Tienen esta naturaleza la obligación de realizar las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, la de devolución de ingresos indebidos, la de reembolso de los costes de las garantías y la de satisfacer intereses de demora”*, añadiendo, en el artículo 221.5, que *“En la devolución de ingresos indebidos se liquidarán intereses de demora de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 32 de esta ley”.*

Según establece el artículo 16 del RD 520/2005, de 13 de mayo, por lo que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, la cuantía a devolver a consecuencia de un ingreso indebido estará constituida por la suma de las siguientes



cantidades: el importe del ingreso indebidamente efectuado, las costas satisfechas cuando el ingreso indebido se realizó durante el procedimiento de apremio, y el interés de demora vigente a lo largo del período en que resulte exigible, sobre las cantidades indebidamente ingresadas, sin necesidad de que el obligado tributario lo solicite, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32.2 de la LGT.

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 XXX se proceda con la mayor celeridad, caso de no haberlo realizado ya, a dar respuesta fundada y por escrito a la reclamación que le ha sido dirigido por XXX.

TERCERA: Que por esa Administración, en base a los argumentos expuestos en el cuerpo de este documento, se proceda a resolver, de forma expresa y en un sentido favorable, la solicitud de devolución de ingresos indebidos realizada por el Sr. XXX y, en congruencia con lo pedido, se le reembolse la totalidad de su importe, conforme a la normativa reguladora *ut supra* considerada.

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).