



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE AGUILAR DE CAMPOO
EXCMA. SRA. ALCALDESA

Asunto: Disconformidad con el cobro de determinadas tasas en locales vacíos

Excma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.E. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **526/2024**, 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 por D. XXX, con DNI nº XXX, se habían presentado varias reclamaciones dirigidas a ese Ayuntamiento,

“(...) solicitando la anulación y devolución de Tasas Generales y Residuos por inmuebles que no tienen ni actividad económica, están vacíos y no tienen ningún tipo de suministro, sin ninguna respuesta por parte de ese Ayuntamiento.

En fecha XXX se presentó la primera reclamación, en la que se solicitaba la anulación y devolución de los importes cobrados en concepto de Tasas Generales y Residuos en el epígrafe de Despacho Profesionales, de tres locales, debido a que ninguno de ellos tenía ninguna actividad económica, ni ningún suministro eléctrico, de agua o de gas desde hace muchos años, tanto de ese año, como de los cuatro anteriores con efecto retroactivo, habiendo cobrado XXX por cada uno de ellos al año, lo que supone un total del 2014 al 2018 de XXX.

El XXX se presenta la segunda reclamación, adjuntando copia de los recibos cobrados desde el año XXX. Lo cobrado en XXX por esos XXX inmuebles fueron XXX.

El XXX se presenta la tercera reclamación por los XXX inmuebles anteriores a razón de XXX cada uno y por XXX viviendas vacías y sin ningún tipo de suministro a XXX cada una, lo que supone XXX, Total: XXX.

El XXX se presenta la cuarta reclamación por lo cobrado en XXX locales sin actividad ni suministros, XXX y en XXX viviendas a XXX cada una, XXX. Total: XXX.

El XXX se presenta la quinta reclamación por los XXX locales anteriores, XXX y por cinco viviendas a XXX cada una, XXX, Total: XXX.



Y el XXX se presenta la sexta reclamación por los XXX locales anteriores a XXX cada uno, XXX y por las XXX viviendas anteriores a XXX cada una. Total: XXX.

El total resultante es de XXX”.

Según manifestaciones del autor de la queja, no se había recibido contestación alguna por parte de esa Entidad local y tampoco se había procedido a la devolución de los ingresos considerados indebidos.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 4/04/2024) hasta en tres ocasiones (20/05/2024, 17/06/2024 y 18/07/2024), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.

El artículo 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Sin perjuicio de lo anterior y a la vista de la información de la que disponemos, hemos estimado oportuno formular las siguientes consideraciones.

Desde un punto de vista estrictamente formal, no consta que por ese Ayuntamiento se haya dictado resolución ni emitido respuesta alguna respecto de las diversas solicitudes presentadas por D. XXX, y menos aún que se haya procedido a su notificación en legal forma.

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), 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, 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, en relación con el ya citado principio de la buena administración, 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 resulta pertinente recordar que, en algunos de los casos a que se refiere la queja recibida, esa Administración local ha incurrido en una prolongada inactividad,



superior a siete años, al no emitir pronunciamiento expreso, fundado y por escrito frente a las reiteradas reclamaciones presentadas por D. XXX.

Resulta, por tanto, evidente que ha transcurrido con creces el plazo legal del que disponía esa Entidad local para dictar resolución expresa, en cumplimiento del deber de resolver que le impone el ordenamiento jurídico. En consecuencia, debió haber emitido una respuesta formal, dentro del plazo y en la forma legalmente establecida, a las solicitudes que le fueron dirigidas por la interesada.

La omisión de dicho pronunciamiento constituye un incumplimiento de las obligaciones que, como Administración pública, le corresponden conforme al principio de legalidad y al deber de buena administración.

Para finalizar lo referente a la falta de resolución expresa, debemos dejar también constancia de que el Procurador del Común se encuentra especialmente vinculado por lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, conforme al cual *“en cualquier caso velará porque las administraciones resuelvan expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados”*.

Por lo que se refiere al contenido sustantivo de la reclamación, conviene comenzar recordando que el artículo 20 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), establece:

“Artículo 20 Hecho imponible

*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.***

(...)

2. Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras”.

Por su parte el artículo 23 del mismo texto legal, añade:

“Artículo 23 Sujetos pasivos



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:

a) Que disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público local en beneficio particular, conforme a alguno de los supuestos previstos en el artículo 20.3 de esta ley.

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”.

Finalmente el artículo 26, dispone:

“Artículo 26 Devengo

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.

b) Cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente, que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente.

2. Cuando la naturaleza material de la tasa exija el devengo periódico de ésta, y así se determine en la correspondiente ordenanza fiscal, el devengo tendrá lugar el 1 de enero de cada año y el período impositivo comprenderá el año natural, salvo en los supuestos de inicio o cese en la utilización privativa, el aprovechamiento especial o el uso del servicio o actividad, en cuyo caso el período impositivo se ajustará a esa circunstancia con el consiguiente prorrateo de la cuota, en los términos que se establezcan en la correspondiente ordenanza fiscal”.

Conforme a la regulación que se establece en el TRLRHL, las entidades locales pueden establecer tasas por la prestación de servicios públicos, como es el caso del servicio de recogida de basuras y tratamiento de residuos, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, entendidos como quienes soliciten o resulten beneficiados o afectados por los servicios locales.

Por otra parte, las tasas, según prevé el texto refundido, podrán devengarse según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal cuando se inicie el uso privativo o el aprovechamiento especial, o cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad.



Para la exacción de la tasa es indispensable que se haya iniciado la prestación del servicio que, en el caso de la tasa de recogida de basura y tratamiento de residuos, no supone su efectiva utilización, sino la disponibilidad del mismo, pues se trata de un servicio municipal de prestación general y de recepción obligatoria, no gravándose con la tasa el efectivo uso, sino que afecta a cualquiera que se encuentre en disposición de utilizarlo.

A este respecto el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, (entre ellas las de 7 de marzo y 18 de noviembre de 2003) ha declarado que para la exigencia de la tasa por la prestación del servicio de recogida de residuos urbanos no es precisa la producción de los mismos para que se genere la obligación de abonar la cuota tributaria de la tasa, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal servicio, con independencia de que el interesado no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos. Y ello porque el Tribunal Supremo, considerando el concepto de tasa, entiende que el hecho imponible de la misma se genera por la mera existencia del servicio al margen de que se produzcan vertidos particulares y concretos, así el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de febrero de 2004 refiere que *“lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado afectado no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de residuos, basuras o desperdicios”*.

Este criterio es el seguido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, plasmado, entre otras, en la sentencia de 31 de marzo de 2000.

También el TSJ de la Comunidad Valenciana se ha manifestado en el mismo sentido en Sentencias de 10 de junio de 2008 y de 10 de diciembre de 2008, considerando que:

“...Por lo que respecta a la Tasa por Eliminación de Residuos Sólidos, como tiene señalado el Tribunal Supremo en distintas Sentencias, entre ellas la de 20-7-2001, no es precisa la producción de tales residuos para que se genere la obligación de abonar la cuota tributaria de la misma, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal Servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado, sujeto pasivo del tributo, no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos”.

En conclusión, como podemos observar, la posición que mantienen los Tribunales es considerar que lo determinante del hecho imponible de la tasa de basura es la posibilidad de hacer uso del servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado, sujeto pasivo del tributo, no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de los residuos.



No obstante todo lo anterior, conviene reflexionar sobre la regulación que se contiene en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de recogida de basuras y tratamiento de residuos en ese Municipio, cuyo contenido hemos podido examinar consultando la página web de la Entidad local. Pues bien, su contenido, unido a la falta de un reglamento específico del servicio, que no ha podido acreditarse tras la consulta realizada a la página web, no parece dar cobertura a casos como los reflejados en la queja, los cuales, en nuestra opinión, deberían contemplarse para permitir una gestión más justa y equitativa, conforme al principio de justicia material.

En este sentido, podría ser conveniente reglamentar como supuestos de no sujeción aquellos en que no resulte posible el uso efectivo del servicio (viviendas inhabitables, establecimientos en los que no se pueda ejercer ninguna actividad, edificaciones ruinosas, y todos aquellos supuestos en los que no se den condiciones para su utilización real y efectiva), permitiendo, en estos casos, que el Ayuntamiento de oficio, o bien el “usuario” del servicio público, puedan constatar y acreditar la imposibilidad de la utilización del servicio.

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 Aguilar de Campoo se proceda, con la mayor diligencia y sin más demora, en caso de no haberlo hecho ya, a emitir resolución expresa, motivada y por escrito respecto de las reclamaciones formuladas por D. XXX, y a practicar su notificación conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

TERCERA: Que por esa Entidad local se valore modificar la Ordenanza fiscal reguladora la tasa de recogida de basuras y tratamiento de residuos y, en su caso, aprobar un Reglamento regulador del servicio, en los que se contemplen como supuestos de no sujeción aquellos casos de viviendas inhabitables, de establecimientos en los que no sea posible el ejercicio de ninguna actividad (carentes de suministros necesarios), las edificaciones ruinosas, y todos aquellos supuestos en los que no se den condiciones para su utilización real y efectiva; permitiendo, en estos casos, que estas circunstancias puedan ser apreciadas, bien, por esa Entidad local de oficio, o bien que el propio “usuario” del servicio público pueda acreditar la no utilización del mismo.



CUARTA: Recordar a esa Administración el deber que tiene de cumplir la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

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).