



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ÁVILA
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Liquidación de tasa de vado / Disconformidad

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 **1041/2025**, 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.^a XXX, con DNI XXX, se habían dirigido varios escritos a ese Ayuntamiento solicitando la baja de la licencia de vado con número de placa XXX, y la correspondiente tasa, del inmueble sito en la calle XXX de esa Ciudad, por no disponer de vehículo.

Según manifestaba el autor de la queja, dicha solicitud había sido desestimada mediante Decreto de la Teniente de Alcalde de Administración Local, de fecha XXX de 2024. Asimismo, señalaba que aún se encontraba pendiente de resolución el último de los escritos dirigidos a ese Ayuntamiento, con fecha XXX de 2025.

Admitida a trámite la queja, se solicitó la preceptiva información al Ayuntamiento de Ávila, que fue remitida mediante escrito de fecha 30 de enero de 2026, al que se acompañaba, entre otra documentación, el Decreto de XXX de 2024 y la contestación dada al escrito de XXX de 2025.

Del expediente administrativo remitido resulta que D.^a XXX, mediante escrito presentado en el Ayuntamiento el XXX de 2024 (registro de entrada nº XXX/2024), solicitó el cambio de titularidad y la baja de la entrada de vehículos correspondiente al vado nº XXX, sito en la calle XXX nº XXX.

El Servicio de Gestión Tributaria Municipal comprobó que el inmueble había sido transmitido mediante escritura pública de XXX de 2024 a favor de D.^a XXX.

Recabado informe de la Unidad de Policía Administrativa Local, éste fue emitido el XXX de 2024 en los siguientes términos: *“Una vez visitado el lugar, por parte de los Agentes de la Unidad de Policía Administrativa NO procede acceder a lo solicitado, ya que no hay instalado en la puerta de garaje ningún tipo de impedimento físico, por tanto,*



procede pasar las costas de dicho vado a la titular actual de la vivienda, según escritura aportada al expediente”.

Sobre esta base, mediante Decreto de XXX de 2024, la Tenencia de Alcaldía de Administración Local resolvió: 1º) desestimar la solicitud de baja del vado nº XXX; 2º) practicar el cambio de titularidad en el padrón a nombre de la nueva propietaria; 3º) anular el recibo de la tasa correspondiente al ejercicio 2024 girado al anterior titular; y 4º) practicar liquidación de la tasa correspondiente al 2º, 3º y 4º trimestre de 2024 a la nueva titular.

Consta asimismo que, con fecha XXX de 2025, la interesada dirigió un nuevo escrito al Ayuntamiento, que fue objeto de contestación el XXX de 2025. En dicha respuesta, el Ayuntamiento reiteraba que la existencia de un garaje comporta la posibilidad de atravesar la acera para estacionar el vehículo y que, por tanto, procede la exacción de la tasa; que la única forma de quedar exonerada de su pago consiste en solicitar la baja del vado e instalar algún elemento o precinto que impida físicamente el acceso de vehículos al garaje, previa autorización e inspección de la Policía Local; y que, mientras no se instale y verifique dicho elemento, la tasa continuará devengándose, como ya había ocurrido con el recibo correspondiente al ejercicio 2025.

Según se hace constar en el propio expediente, esta contestación de XXX de 2025 no llegó a ser recibida por la interesada pese a haberse intentado su notificación en dos ocasiones, sin que la comunicación fuera retirada en lista ni la interesada se personase en las dependencias municipales a tal efecto.

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.

La Ordenanza fiscal municipal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local establece, en lo que aquí interesa, cuanto sigue.

El artículo 2, epígrafe B), incluye entre los supuestos que constituyen el hecho imponible de la tasa las *“entradas de vehículos a través de las aceras”*.

El artículo 3.1 atribuye la condición de sujetos pasivos contribuyentes a quienes disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público local en beneficio particular, y el artículo 3.2 configura como sustitutos del contribuyente a los propietarios de las fincas a las que dan acceso las entradas de vehículos.



El artículo 22.2 establece que el devengo de la tasa, en los aprovechamientos ya autorizados, tiene lugar el 1 de enero de cada año, con prorrateo por trimestres naturales en los supuestos de inicio o cese en la utilización.

Finalmente, el artículo 25 al regular las normas de gestión relativas al epígrafe B), dispone en su apartado 1 que *“la existencia de paso de rodada o badén presupone, salvo prueba en contrario, la del aprovechamiento”*, en su apartado 4 que *“la desaparición de badenes será por cuenta del propietario, quien deberá solicitar la oportuna autorización”*, y en su apartado 5, último párrafo que *“No se tramitará baja alguna sin la previa presentación de la placa autorizada en su día para su inutilización”*.

El artículo 20.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL), sujeta a tasa la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, y su artículo 20.3.h) incluye expresamente, entre los supuestos típicos de aprovechamiento especial, la entrada de vehículos a través de las aceras. Esta misma configuración recoge el artículo 2.B) de la Ordenanza fiscal municipal.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el alcance de este hecho imponible en su Sentencia de 27 de junio de 2024 (recurso de casación nº 809/2023), dictada tras el Auto de admisión de 12 de julio de 2023 que apreció la existencia de interés casacional objetivo sobre la cuestión. En dicha sentencia, el Alto Tribunal razona que el hecho imponible de la tasa se produce por el aprovechamiento especial que realizan los propietarios de los locales destinados a garaje al servirse de la vía pública para acceder a ellos atravesando la acera, con independencia de la titularidad del suelo sobre el que ésta se asiente. Lo determinante, conforme a esta doctrina, no es la mayor o menor intensidad teórica del aprovechamiento de la acera, sino la intensidad de la utilización de la calzada que los propietarios efectivamente hacen para acceder a sus garajes.

De esta doctrina se extrae una consecuencia directa para el presente expediente: el presupuesto de hecho que gravan la Ley y la Ordenanza no es la existencia de un garaje, que constituye únicamente la aptitud o posibilidad de aprovechamiento, sino el aprovechamiento especial en sí mismo, esto es, el uso real y efectivo del acceso. La resolución municipal de 27 de noviembre de 2024, al fundamentar la denegación de la baja en que *“desde el momento en que existe un garaje (...) existe la posibilidad de atravesar la acera para estacionar el vehículo”*, invierte este planteamiento al convertir en hecho imponible lo que es solo un presupuesto de la posibilidad de utilizar el bien público, sin exigir la constatación de su uso efectivo, que es lo que la norma y la jurisprudencia sitúan como núcleo del aprovechamiento gravado.

También la condición de sujeto pasivo contribuyente presupone un uso real y no meramente potencial. El artículo 3.1 de la Ordenanza fiscal municipal, que responde a la misma lógica que el artículo 23.1.a) del TRLRHL, atribuye la condición de sujeto pasivo



contribuyente a las personas físicas y jurídicas y a las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), que *“disfruten, utilicen o aprovechen especialmente”* el dominio público local en beneficio particular. Los tres verbos empleados, disfrutar, utilizar, aprovechar, describen una relación de uso actual y efectiva por el sujeto del bien demanial, no una mera facultad o posibilidad latente de servirse del mismo.

Distinta es la posición que el artículo 3.2 de la Ordenanza atribuye a los propietarios de las fincas a las que dan acceso las entradas de vehículos, a quienes configura como sustitutos del contribuyente, facultados para repercutir la cuota sobre los beneficiarios. Esta figura, sin embargo, no permite prescindir de la necesidad de que concurra el hecho imponible, es decir, el sustituto ocupa la posición del contribuyente en la relación tributaria, pero su intervención presupone, no sustituye, la realización efectiva del aprovechamiento por parte de quien usa el dominio público. Si el aprovechamiento no llega a producirse, no existe hecho imponible que gestionar, y la figura del sustituto carece de presupuesto sobre el que operar.

En consecuencia, tanto la definición del hecho imponible como la propia caracterización del sujeto pasivo contribuyente conducen a la misma conclusión: el elemento determinante de la sujeción a la tasa es el uso o aprovechamiento real del dominio público, y no la mera titularidad de un inmueble que permite en abstracto ese uso.

La actuación municipal amplía el presupuesto de la presunción del artículo 25, epígrafe B, apartado 1, de la Ordenanza, sin cobertura en la propia norma. La Ordenanza, consciente de la exigencia de un aprovechamiento real, no vincula la presunción de aprovechamiento a la existencia de un garaje o de una puerta cochera, sino a un hecho físico distinto y más restrictivo: la existencia de *“paso de rodada o badén”*, esto es, de una modificación de la rasante de la acera en los términos que describe el propio artículo 25, epígrafe B, apartado 2 (rebajes, desniveles, escotaduras o alteración de la línea de la acera). Se trata de una presunción establecida por una norma con eficacia jurídica propia, la Ordenanza fiscal, que conforme al artículo 108.1 LGT admite en todo caso prueba en contrario.

En todo caso, de la documentación obrante en el expediente no resulta acreditado que en el inmueble de la calle XXX exista un paso de rodada o badén en el sentido anteriormente indicado. El informe de la Policía Administrativa Local de XXX de 2024 se limita a constatar que no existe instalado ningún impedimento físico en la puerta del garaje, y la propia resolución municipal de XXX de 2024 fundamenta la denegación de la baja en la mera existencia del garaje. Ambos pronunciamientos razonan, en definitiva, a partir de la posibilidad abstracta de uso, y no a partir de la existencia constatada de un badén.



Esta equiparación entre “existencia de garaje” y “existencia de badén” no encuentra respaldo literal en el artículo 25, epígrafe B, apartado 1 de la Ordenanza, que circunscribe la presunción a un hecho físico concreto y verificable, y resulta además difícilmente conciliable con la doctrina fijada en la STS de 27 de junio de 2024, antes citada, que sitúa el eje del hecho imponible en el uso efectivo del acceso y no en la mera aptitud del inmueble. Extender la presunción a todo inmueble que disponga de garaje, con independencia de que la acera haya sido o no objeto de modificación, supone hacer descansar la tributación en la mera aptitud teórica del inmueble para un eventual aprovechamiento, en lugar de en un hecho base cierto del que quepa inferir, conforme a las reglas del criterio humano a que se refiere el artículo 108.2 LGT, la existencia del aprovechamiento gravado.

Conviene precisar que lo anterior no cuestiona la validez de la presunción del artículo 25, epígrafe B, apartado 1, cuando concurre su verdadero presupuesto. La existencia de un paso de rodada o badén sí constituye, a diferencia de la mera existencia de un garaje, un indicio racionalmente suficiente para presumir el aprovechamiento, pues se trata de un elemento que, conforme al propio artículo 25, epígrafe B, apartado 4 de la Ordenanza, se instala y se retira mediante autorización municipal expresa, precisamente con la finalidad de posibilitar el cruce de la acera, de modo que su instalación y mantenimiento denotan, según las reglas del criterio humano, una voluntad de servirse del dominio público. El garaje, en cambio, puede existir en un inmueble por razones ajenas por completo al aprovechamiento de la vía pública, sin que su sola presencia permita inferir racionalmente el uso efectivo de la acera. La presunción, por tanto, opera legítimamente sobre la base del badén y, en tal caso, corresponde al interesado destruirla mediante prueba en contrario, conforme a lo expuesto con anterioridad, pero no puede extenderse, sin quebrar ese enlace lógico, al supuesto distinto de la mera existencia de un garaje sin modificación constatada de la rasante de la acera.

La restricción de los medios de prueba admisibles carece de base normativa suficiente. Aun aceptando a efectos meramente argumentativos que la presunción resultase aplicable, la respuesta municipal de XXX de 2025 va más allá de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ordenanza al afirmar que *“la única posibilidad de no quedar sometida al gravamen de la tasa es solicitar la baja del vado y colocar algún tipo de precinto o elemento que impida el acceso de vehículos al garaje”*. La Ordenanza, sin embargo, no exige que la prueba en contrario a que se refiere el artículo 25, epígrafe B, apartado 1, revista necesariamente esa forma; se limita a admitir, con carácter general, prueba en contrario, sin acotar los medios admisibles.

De acuerdo con los artículos 105 y 106.1 LGT, en los procedimientos tributarios la carga de la prueba corresponde a quien pretenda hacer valer su derecho, y los medios de prueba admisibles son los previstos con carácter general en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que la Administración pueda, por vía interpretativa, reducirlos a



uno solo y, además, el más gravoso para el administrado, por implicar una obra o instalación física sujeta a autorización previa. La no titularidad de un vehículo, la ausencia de badén o rebaje en la acera, o cualquier otro medio de prueba admitido en Derecho, deberían ser valorados por el Ayuntamiento como posible prueba en contrario, sin que quepa exigir de forma automática y excluyente la colocación de un precinto físico como única vía para enervar la presunción.

En cuanto a la práctica de la notificación de la respuesta de XXX de 2025, debemos señalar que esta constituye un acto dictado en el seno de un procedimiento de gestión tributaria municipal, por lo que su notificación no se rige por el régimen administrativo general sin más, sino por el régimen especial previsto para las notificaciones en materia tributaria. El artículo 12.1 del TRLRHL dispone que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la LGT, y el artículo 109 de esta última establece que el régimen de notificaciones tributarias es el previsto en las normas administrativas generales (esto es, la Ley 39/2015, de 1 de octubre) pero con las especialidades reguladas en los artículos 110 a 112 de la propia LGT, que resultan de aplicación preferente por razón de especialidad.

De estas especialidades interesa aquí, sobre todo, la contenida en el artículo 112 LGT, que regula la notificación por comparecencia: cuando no sea posible efectuar la notificación al interesado por causas no imputables a la Administración tributaria, intentada al menos dos veces en el domicilio fiscal, se citará a aquél para ser notificado por comparecencia mediante anuncio que se publicará, por una sola vez para cada interesado, en el “*Boletín Oficial del Estado*”; transcurridos quince días naturales desde dicha publicación sin que el interesado comparezca, la notificación se entenderá producida a todos los efectos legales el día siguiente al del vencimiento de dicho plazo.

En el presente caso consta que la Administración intentó la notificación de la respuesta de XXX de 2025 en dos ocasiones, sin que la interesada la retirase ni se personase en las dependencias municipales, presupuesto que activa la aplicación del artículo 112 LGT. Sin embargo, no consta en el expediente que el Ayuntamiento haya publicado el correspondiente anuncio de citación para comparecencia en el Boletín Oficial del Estado, trámite sin el cual la notificación por comparecencia no puede darse por efectuada. En consecuencia, la respuesta de XXX de 2025 no puede considerarse válidamente notificada a la interesada conforme al régimen especial que le es propiamente aplicable, y el escrito que ésta presentó el 11 de marzo de 2025 debe reputarse, a todos los efectos frente a ella, pendiente de una resolución eficaz.

De todo lo expuesto en las consideraciones anteriores, procede que por ese Ayuntamiento se valore la conveniencia de efectuar lo siguiente:



- De carácter formal: subsanar el defecto de notificación señalado, procediendo a notificar válidamente a la interesada la respuesta de XXX de 2025 o, en su caso, emitiendo y notificando una nueva resolución expresa.

- De carácter sustantivo: revisar el criterio con el que viene aplicando la tasa, teniendo en cuenta que tanto el hecho imponible como la condición de sujeto pasivo exigen un aprovechamiento real, no meramente potencial; que la presunción del artículo 25, epígrafe B, apartado 1, de la Ordenanza solo opera cuando existe realmente un paso de rodada o badén, y no por la simple existencia de un garaje; y que, cuando esa presunción resulte aplicable, debe poder desvirtuarse mediante cualquier medio de prueba admitido en Derecho, y no únicamente mediante la instalación de un precinto u obstáculo físico. Todo ello sin perjuicio, naturalmente, de la potestad de autoorganización y de gestión tributaria que corresponde a la Corporación municipal.

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: Que se proceda a notificar correctamente a la interesada la respuesta dada a su escrito de XXX de 2025, siguiendo el procedimiento previsto para ello en el artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Si esa notificación no llega a poder practicarse, deberá dictarse y notificarse una nueva resolución expresa sobre su solicitud.

SEGUNDA: Que por ese Ayuntamiento se compruebe si en el inmueble de la calle XXX existe realmente un paso de rodada o badén, tal como lo define el artículo 25, epígrafe B, apartado 2, de la Ordenanza. La presunción de uso prevista en el artículo 25, epígrafe B, apartado 1, solo debe aplicarse cuando exista ese badén, y no por el simple hecho de que el inmueble disponga de garaje.

TERCERA: Que, si esa presunción resulta aplicable, se permita a la persona interesada demostrar que no utiliza el vado mediante cualquier medio de prueba admitido en Derecho (artículos 105, 106 y 108 de la Ley General Tributaria), y no únicamente instalando un precinto u otro elemento físico que impida el paso de vehículos.

CUARTA: Que, en todo caso, a la vista de las pruebas aportadas, y con carácter previo a exigir el pago de la tasa, por ese Administración se proceda a comprobar si existe un uso real del vado, y no solo la posibilidad de utilizarlo, tal y como exigen la ley y la propia Ordenanza municipal, en línea con lo señalado por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de junio de 2024.



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