



**Excmo. Ayuntamiento de Burgos**  
**Excmo. Sra. Alcaldesa**  
**Plaza Mayor, s/n**  
**09071 BURGOS**

**Asunto: Solicitud de devolución Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana abonado de forma indebida / Estado tramitación**

Excmo. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.E. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **750/2022**, 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, se había dirigido un escrito “*al TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BURGOS, (...) vía registro electrónico con número XXX, con fecha 31 de enero de 2022, para que se dictara una resolución por la que acuerde devolver el importe correspondiente al Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, conocido como Plusvalía Municipal, abonado de forma indebida, más con sus intereses de demora, y con cuánto más proceda en Derecho.*”

*Que con posterioridad, se presentó nueva instancia el 15 de marzo de 2022, (...) con número de registro XXX, para, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conocer el estado de la tramitación de este procedimiento y los actos de trámite dictados”.*

Según manifestaciones del autor de la queja, el Tribunal Económico Administrativo Municipal (en adelante, TEAM) no ha contestado, ni facilitado la información solicitada, incumplimiento lo establecido en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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:

*“1º. En febrero de 2020 se presenta la correspondiente declaración y se practican las oportunas liquidaciones nº XXX, en concepto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Expediente Administrativo nº XXX).*

*2º. Con fecha 18 de enero de 2022, D. XXX presenta un escrito en el Registro Electrónico SIR, con nº XXX, y Registro General del Ayuntamiento de Burgos, con nº XXX, de fecha 21 de febrero de 2022, por el que solicita la devolución de lo ingresado por las tres mencionadas liquidaciones practicadas en concepto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Expediente Administrativo nº XXX).*

*- El citado recurso de reposición no se ha contestado hasta la fecha*

*3º Con fecha 31 de enero de 2022, D. XXX presenta un escrito en el Registro Electrónico SIR, con nº XXX, y Registro General del Ayuntamiento de Burgos, con nº XXX, de fecha 9 de junio de 2022, dirigido al Tribunal Económico Administrativo Municipal, por el que solicita también la devolución de lo ingresado por las tres mencionadas liquidaciones practicadas en concepto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Expediente Administrativo nº XXX).*

*En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 235.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, el 22 de junio de 2022, la Sección de Tributos y Atención al Contribuyente procede a la remisión al Tribunal Económico Administrativo Municipal de la referida Reclamación Económico Administrativa interpuesta, así como la copia escaneada de los expedientes administrativos relativo a la misma, sin que se haya notificado al Órgano de Gestión Tributaria y de Tesorería resolución alguna hasta la fecha”.*

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, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

Primero.- Según afirma ese Ayuntamiento *“En febrero de 2020 se presenta la correspondiente declaración y se practican las oportunas liquidaciones nº XXX, en concepto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Expediente Administrativo nº XXX)”.*

Segundo.- Se afirma por el firmante de la queja que dichas liquidaciones fueron abonadas en el mes de octubre de 2020.



Tercero.- Con fecha 31 de enero de 2022, D. XXX presenta un escrito de reclamación en el Registro Electrónico SIR de esa Administración, con nº XXX, dirigido al TEAM, por el que solicita la devolución de lo ingresado por las tres mencionadas liquidaciones practicadas en concepto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, al considerar que no ha existido incremento de valor, *“sino todo lo contrario, una disminución considerable del mismo”*; escrito que se reitera en otro posterior, registrado el día 15 de marzo de 2022, según se acredita mediante justificante de presentación aportado por el firmante de la queja.

Tercero.- De la información facilitada por ese Ayuntamiento no queda acreditado que se haya dado contestación a estos escritos.

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 de la Administración 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 ”*.

Concretamente 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 (en adelante, 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”.*

Y más específicamente, la LGT cuando regula el procedimiento general económico administrativo establece, en los artículos 247 y 240, los plazos de duración del procedimiento por el que se sustancian las reclamaciones económico-administrativas en 6 meses y un año, en función de que su tramitación se lleve a cabo por el procedimiento abreviado u ordinario; así como, de nuevo, en ambos artículos se vuelve a reiterar que el tribunal está obligada a resolver de forma expresa en todo caso

En este punto conviene recordar que desde la presentación de la reclamación objeto de la queja han transcurrido más de veinte meses sin que la misma haya sido resuelta por ese Ayuntamiento, y que el artículo 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, declara la obligatoriedad de los términos y plazos para autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Es, pues, una obligación de la Administración Tributaria resolver de manera expresa todas las cuestiones que se le planteen en los procedimientos de los 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).

Cabe concluir que 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 a la Administración pública 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 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 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 inadmítirlo (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”*.

También parece necesario recordar, de nuevo, que esa Administración lleva más de veinte meses si haber dado contestación expresa, fundada y por escrito, a la reclamación presentada por D. XXX.

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que dispone el Ayuntamiento, en este caso el TEAM, para resolver expresamente las reclamaciones presentadas, y que, por ello, debió dar respuesta a las mismas, 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 TEAM de ese Ayuntamiento se proceda con la mayor celeridad, caso de no haberlo realizado ya, a resolver de forma expresa la reclamación sometida a su conocimiento, formulada por D. XXX, así como a su posterior notificación al interesado.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

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