



Excmo. Ayuntamiento de León
Ilmo. Sr. Alcalde
Avenida Ordoño II, 10
24001 LEÓN

Asunto: IBI / Solicitud de reintegro

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 **1828/2022**, 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, actuando como Presidente de la Comunidad de propietarios XXX, se habían dirigido sendos escritos a ese Ayuntamiento, con fecha 14 de marzo de 2017 y 21 de noviembre de 2018, requiriendo a esa Entidad local para que proceda al pago del IBI de un terreno propiedad de la Comunidad, desde la fecha en que por el Ayuntamiento se procedió a su ocupación sin título alguno que lo legitime (vía de hecho).

Según manifestaciones del autor de la queja, hasta la fecha no se había obtenido respuesta alguna a los escritos presentados, más allá de alguna manifestación verbal por parte de funcionarios de ese Ayuntamiento.

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:

«PRIMERO.- La Comunidad de Propietarios XXX figura en los sucesivos padrones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles como titular catastral del inmueble sito en la Avda. de XXX, con referencia catastral XXX de esta ciudad de León, ascendiendo la cuota correspondiente al último ejercicio 2022 a la cantidad de 211,42 €.

SEGUNDO.- En fecha 14 de marzo de 2017 tuvo entrada en el Registro General de este Ayuntamiento escrito de la entidad autora de la queja, mediante el cual se pone de manifiesto que el señalado solar de su propiedad “en la actualidad está ocupado por



el Excelentísimo Ayuntamiento de León, cumpliendo las funciones de acera pública y parking público”. En virtud de esta exposición, se solicita la devolución del importe de los recibos abonados por el concepto impositivo señalado.

TERCERO.- Considerando que a tenor de las bases de datos obrantes en la Dirección General del Catastro, de la Secretaría de Estado de Hacienda, el titular catastral del objeto tributario que nos ocupa, y por ende sujeto pasivo del impuesto municipal, es, hasta el momento, la Comunidad de Propietarios XXX, por parte de este Servicio, y en concreto a través de esta funcionaria que suscribe, se informó verbalmente, mediante conversación telefónica con el Presidente de la Comunidad, que sin cuestionar ni poner en duda la ocupación del solar que por el contribuyente se afirmaba, puesto que dicha circunstancia era desconocida por parte de esta Dependencia, y dado que, conforme al acuerdo previamente adoptado por la Gerencia Territorial del Catastro de León, en fecha XXX, había sido desestimada la previa solicitud del interesado de alteración catastral, se consideraba oportuno y pertinente gestionar la regularización, en el ámbito administrativo adecuado, de la situación que por la propiedad era descrita, puesto que en modo alguno procedía el reconocimiento de un beneficio fiscal en el IBI, al no estar contemplado en la normativa reguladora del tributo, ni en consecuencia, y mientras se mantuviera la titularidad del derecho de propiedad del inmueble a nombre de la entidad solicitante, la devolución de los recibos ingresados.

Procede informar, por último, que se ha tenido constancia de la presentación en el Registro General de este Ayuntamiento de León, en fecha 21 de noviembre de 2018, de un escrito de la Comunidad de propietarios XXX de León, que fue diligenciado al Servicio de Planeamiento, Gestión, Vivienda y Patrimonios Públicos de Suelo, y cuyo contenido, gestión y posible resolución en su caso, son ajenos a esta Oficina de Gestión de Ingresos, si bien, y conforme ha sido manifestado a requerimiento de la misma, se encuentra en este momento en estudio el escrito de queja se esa Institución registrado con el número de referencia XXX, en relación con el asunto del que trae su causa el presente escrito.»

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.- Por ese Ayuntamiento ha quedado acreditado que por D. XXX, actuando como Presidente de la Comunidad de propietarios XXX (León), se han dirigido sendos escritos a ese Ayuntamiento, con fecha 14 de marzo de 2017 y 21 de noviembre de 2018.

Segundo.- No ha quedado acreditado que dichos escritos hayan sido objeto de contestación en la forma establecida por la normativa aplicable.



Tercero.- Que por esa Administración se reconoce la existencia de una determinada situación en relación con el inmueble de referencia y considera *“oportuno y pertinente gestionar la regularización, en el ámbito administrativo adecuado, de la situación que por la propiedad era descrita”*, que hasta la fecha no se ha llevado a efecto.

Cuarto.- Que por esa Entidad local se indica *“que en modo alguno procedía el reconocimiento de un beneficio fiscal en el IBI, al no estar contemplado en la normativa reguladora del tributo, ni en consecuencia, y mientras se mantuviera la titularidad del derecho de propiedad del inmueble a nombre de la entidad solicitante, la devolución de los recibos ingresados”*.

Quinto.- Que en esta Procuraduría existe abierta otra queja (1827/2022) sobre el asunto de *“Ocupación de parcela”*, que ya ha sido objeto de una resolución dirigida a ese Ayuntamiento, y en la que se venía a determinar que la actuación de esa Administración puede suponer *“una vía de hecho, que, en su caso, habrá de ser declarada por el Ayuntamiento en el procedimiento que, con ese objeto, debería ser iniciado; en el cual deberá considerar si procede la restitución de la finca a la situación anterior, al menos en lo que se refiere a la instalación de una zona de aparcamiento de vehículos, dado que ello no se prevé en la planificación urbanística”*, estableciendo en su parte dispositiva lo siguiente:

“PRIMERA: Deberá tramitar el procedimiento iniciado por la solicitud de la Comunidad de Propietarios del edificio situado en el XXX, con el fin de declarar la existencia y efectos de la vía de hecho en que pudo haber incurrido el Ayuntamiento al proceder a urbanizar la superficie de la finca situada en XXX, número XXX, de titularidad privada.

SEGUNDA: Valore la posibilidad de constituir un complejo inmobiliario de carácter urbanístico que discipline los distintos usos del vuelo y suelo de ese espacio libre de titularidad privada, en los términos legales expuestos en el cuerpo de esta resolución”.

Por otra parte, desde un punto de vista formal no ha quedado acreditado en el expediente de queja que el Ayuntamiento de León haya dado respuesta a los escritos que le han sido dirigidos por D. XXX, actuando como Presidente de la Comunidad de propietarios XXX, con fecha 14 de marzo de 2017 y 21 de noviembre de 2018

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, al igual



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 fórmulas principales 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”**. Continúa el mismo artículo, en su apartado segundo, diciendo que *“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento”*, y añade en su apartado tercero que *“Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”*

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.

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, **y no resulta enervado por la información que de forma verbal haya sido facilitada por funcionarios de esa Administración.**



Este deber de resolver y notificar las resoluciones administrativas, como ya hemos indicado, se cumple cuando esta se notifica, además, en plazo y de acuerdo con lo dispuesto en apartado 2 del citado artículo 40, *“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”*.

Conviene en este punto traer a colación lo que indica 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, tal y como se contempla en el ya citado artículo 103 de la Constitución española, así como 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, incumpliendo su deber de resolver, justificar así la falta de cumplimiento del artículo 21 de la LPACAP.

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.

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, si no 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 de 18 de mayo de 2020, (Recurso nº 6950/2018) 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”.

Llegados a este punto, también parece necesario recordar que desde que los escritos fueron dirigidos a ese Ayuntamiento, en algún caso, han pasado más de seis años sin haber obtenido respuesta.

Es evidente, pues, que ha transcurrido el plazo de que disponía ese Ayuntamiento para resolver expresamente las reclamaciones presentadas, y que, por ello, debió dar respuesta a las mismas, por escrito en tiempo y forma, 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.

Para finalizar con este apartado, 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”*.

En relación con lo que constituye la parte sustantiva del objeto de la queja, debemos comenzar, en primer lugar, por reflexionar sobre la petición dirigida a esa Entidad local para que proceda al pago del IBI del bien inmueble objeto de controversia.

A estos efectos, debemos indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), el sujeto pasivo en los tributos es el obligado tributario que, según la ley, debe cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma, sea como contribuyente o como sustituto del mismo, y no perderá la condición de sujeto pasivo quien deba repercutir la cuota tributaria a otros obligados, salvo que la ley de cada tributo disponga otra cosa.

Además, tanto la determinación del hecho imponible (artículo 8.a) LGT) como la de los obligados tributarios (artículo 8.c) LGT) están sujetos al principio de reserva de Ley, es decir, es necesario que se contemple en una norma con este rango. Estas consideraciones se complementan con la indisponibilidad de crédito tributario (artículo 18 LGT) y en la imposibilidad de que mediante actos o convenios entre particulares se alteren los elementos de la obligación tributaria (como es la de los obligados tributarios), de tal manera que estos pactos o convenios no producen efectos ante la Administración, sin perjuicio de sus consecuencias jurídico privadas (art. 17.5 LGT)

En definitiva, lo que se quiere indicar, con estas citas legales, es que el sujeto pasivo de los tributos no puede alterarse por pactos entre particulares ni entre Administraciones públicas, por tanto, el sujeto pasivo del IBI siempre será quien realice el hecho imponible del impuesto, ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 63.1 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL).

A estos efectos, son sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las personas naturales y jurídicas y las entidades a que se refiere el art. 35.4 LGT, que ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto.



Y el hecho imponible, tal y como dispone el art. 61.1 TRLRHL, está constituido por la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

“a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.

b) De un derecho real de superficie.

c) De un derecho real de usufructo.

d) Del derecho de propiedad”.

Finalmente, por otra parte, debemos añadir lo que establece el artículo 63.2 TRLRHL, según el cual, lo dispuesto en el apartado anterior será de aplicación sin perjuicio de la facultad del sujeto pasivo de repercutir la carga tributaria soportada conforme a las normas de derecho común.

Determinado lo anterior, en segundo lugar, consecuentemente con lo fijado en nuestra reciente Resolución, antes citada, relativa al expediente 1827/2022, una vez tramitado el procedimiento que recomendamos efectúe, y conforme al resultado del mismo, si este fuera que ese Ayuntamiento ha incurrido en vía de hecho, debería actuar en consecuencia, lo cual habría de suponer acceder a lo pedido por quien se ha quejado ante esta Defensoría, esto es, se proceda al pago o compensación por el IBI abonado relativo al terreno propiedad de la Comunidad, desde la fecha en que por el Ayuntamiento se procedió a su ocupación sin título alguno que lo legitimara, con objeto de evitar el enriquecimiento injusto que de lo contrario se produciría en favor de esa Entidad local.

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 por el Ayuntamiento de León se proceda, con la mayor celeridad, a dictar resolución expresa y a notificarla, en relación con los escritos que le han sido dirigidos por D. XXX.

SEGUNDA: Que por esa Administración, cuando se proceda a tramitar el procedimiento iniciado por la solicitud de la Comunidad de Propietarios del edificio situado en el número XXX, con el fin, en su caso, de declarar la existencia y efectos de la vía de hecho en que pudo haber incurrido el Ayuntamiento al proceder a urbanizar la superficie de la finca situada en XXX, número XXX, de titularidad privada, se contemple la reparación de los daños y perjuicios causados a la citada Comunidad, a través de las vías y en los términos expuestos en el cuerpo de este escrito.



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