

Resolución sobre la exigencia indebida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

EQ. 0899/07. Recordatorio al Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Tías de su deber legal de dictar y notificar la liquidación tributaria de alta en el IBI, así como, de la obligación de reconocer el derecho a la devolución de ingresos indebidos, con la Recomendación de anular el procedimiento de cobro del IBI al promotor de esta queja.

Esta institución le agradece los informes y el expediente de gestión tributaria que nos ha remitido para la investigación de la queja con la referencia **EQ. 0899/07**, relativa a la disconformidad del interesado en la exigencia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

A la vista de los mismos, se constatan los siguientes,

HECHOS

I.- Que, con fecha de registro de salida el (...) **de septiembre de 2007**, esta institución le solicitó un informe relativo a:

*“El Sr....., con D.N.I. (...), manifiesta que, habiendo declarado ante el notario don (...), que su domicilio habitual era en la calle (...), término municipal de Arrecife, se le exige el impuesto de bienes inmuebles en **otro domicilio fiscal**. Para una mejor localización, se acompaña una copia de la escritura citada.*

Una vez estudiada la cuestión planteada, esta institución considera que la misma cumple los requisitos formales establecidos en la Ley Territorial 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, por lo que se ha acordado admitirla a trámite y solicitar a V.S. que nos informe acerca de los hechos expuestos.

Igualmente, le solicitamos que nos envíe las copias, debidamente compulsadas por el Secretario General de ese ayuntamiento, de las notificaciones de alta tributaria en el padrón de contribuyentes del año (...), así como de las liquidaciones posteriores a dicho ejercicio tributario de alta, en virtud del artículo 102.3 de la vigente Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que sustituyó al entonces vigente art. 124.3 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.”

II.- El (...) **de noviembre de 2007**, se reiteró el informe anterior, ante su falta de remisión en plazo, siendo recibido en esa Administración municipal el día (...) **/11/2007** por la persona con DNI (...).

III.- Por persistir en su falta de respuesta, el día (...) **de mayo de 2008**, dicté la resolución por la que le recordé a VS, su deber legal de colaborar con esta institución en los siguientes términos:

<<Señoría:

Con fecha de (...) de septiembre de 2007, mediante escrito registrado con el núm. (...), se solicitó un informe relativo al expediente de queja arriba referenciado, cuya copia adjuntamos para una mejor localización.

Dada la ausencia de respuesta, con fecha (...) de noviembre de 2007, mediante escrito registrado con el núm. (...), reiterábamos nuestra solicitud, instando a esa administración a enviarnos, dentro de los plazos establecidos por la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, el informe solicitado acerca del asunto objeto de queja.

Habiendo transcurrido ampliamente los plazos señalados por dicha norma para que esa administración haya remitido el informe requerido, este comisionado del Parlamento de Canarias para la defensa de los derechos y libertades constitucionales REITERA a VS dicha petición y, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la referida ley territorial, estima procedente dirigirle el siguiente

RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES

La Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, establece, en su artículo 30.1 y 3:

“Las Autoridades y el personal de las administraciones públicas canarias, o de los órganos y entidades reseñados en el artículo 17 de esta Ley, están **obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Diputado del Común en sus actuaciones**”.

(...)

“A estos efectos no podrá negársele el acceso a ningún expediente o documentación que guarde relación con la actividad o servicio objeto de la investigación, a excepción de aquellos clasificados con el carácter de secretos de acuerdo con la Ley”.

También, el artículo 34 de la citada ley establece:

“La actuación de una autoridad, funcionario o empleado público, que dificulte, sin una justificación adecuada, la investigación de una queja, será considerada obstruccionista y entorpecedora de las funciones del Diputado del Común y podrá hacerse pública de inmediato a través del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, a cuyo efecto, el Diputado del Común cursará comunicación motivada a la Mesa del Parlamento de Canarias, destacando además tal calificación en el informe anual o extraordinario que, en su caso, se remita a la Cámara”.

“Igualmente, **dicha actitud podrá ser puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos previstos en el Código Penal**”.

Las administraciones públicas son uno de los instrumentos de que se dota el Estado Social y Democrático de Derecho para satisfacer las necesidades sociales e individuales de la ciudadanía. Por ello, es evidente que la falta de respuesta a esta institución constituye, aparte de una vulneración de los preceptos legales referidos, el incumplimiento de la debida atención de los órganos administrativos a aquellas personas que deciden acudir al Diputado del Común en solicitud de defensa de sus derechos constitucionales, las cuales se ven, así, doblemente desamparadas: en un primer momento, por las actuaciones presuntamente injustas de las administraciones contra las que reclaman

y, posteriormente, por la falta de colaboración de las mismas con la tarea del Diputado del Común en defensa de sus derechos constitucionales.

*En consecuencia, y de acuerdo con el plazo máximo de 15 días que la Ley del Diputado del Común establece para la respuesta de las administraciones, se **REQUIERE a VS** para que remita a esta institución el informe solicitado que posibilite la tramitación de la queja referida.>>*

Dicha resolución fue recibida en el Ayuntamiento de Tías el día (...)/06/2008 por la persona con DNI (...).

IV.- El día (...) de agosto de 2008, esto es, casi un año más tarde de demora, tuvo entrada el informe solicitado por esta institución en septiembre de 2007, con copia del expediente administrativo.

V.- Como el anterior informe, y el expediente administrativo, adolecían de documentos esenciales para la gestión tributaria, (después del estudio pormenorizado del mismo) a finales del mes de febrero se remitió oficio de esta institución con el fin de que se informara sobre lo siguiente:

“Nuevamente nos dirigimos a V.S. en relación con (...).

*No obstante ello, hemos de señalarle que en el citado informe no se incluye el **Decreto por el que se resolvió dar de alta al interesado en el Censo de contribuyentes, ni la notificación personal del mismo, a través de la resolución- liquidación del Impuesto de Bienes Inmuebles, de conformidad con lo dispuesto anteriormente en el artículo 124.3 de la Ley 230/ 1963 y hoy el artículo 102.3 de la Ley General Tributaria, Ley 58/2003, de 17 de diciembre.***

*Debemos, por tanto, **reiterar a S.S.que** nos remita un informe, comprensivo de la documentación arriba indicada, a nuestra sede en Santa Cruz de La Palma (38700), calle O'Daly, 28, en el plazo de quince días que establece la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común.*

VI.- Mediante oficio registrado de entrada en esta institución el día (...) de **marzo de 2009**, V.S. nos remitió el informe antes solicitado.

En dicha comunicación se nos contesta, y reitera, que ese ayuntamiento no realiza la notificación tributaria de alta a cada nuevo sujeto pasivo-contribuyente del Impuesto sobre Bienes Inmuebles cuando pasa a formar parte del registro tributario correspondiente.

A los anteriores hechos es necesario hacerle las siguientes,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La Administración Pública, al igual que cualquier ciudadano, y también, cualquier poder público, está sujeta a la Constitución Española y al resto del Ordenamiento jurídico, ex - art. 9.1 de la Constitución Española, CE.

El principio de sometimiento a la legalidad vigente que establece el precepto mencionado anteriormente, se enfatiza para la Administración Pública en los artículos 9.3 y 103.1 de la CE.

Lo anterior, no quiere decir que esa Administración no someta su actuación al principio de legalidad cuando actúa.

Ahora bien, sí es necesario, en el presente caso, hacer las siguientes precisiones.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI, es un tributo de cobro periódico por recibo. Ello, quiere decir que su exigencia y recaudación se produce cada ejercicio tributario, mediante el anuncio de apertura del período de cobranza, sin que sea necesario para la exacción periódica de dicho impuesto que previamente se haya notificado personalmente el ejercicio que se exige.

También, debo de exponer que la potestad tributaria, así como, la Gestión Tributaria, **es reglada**, ex-art. 6 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en adelante LGT, que se expresa del siguiente modo: *El ejercicio de la potestad reglamentaria y los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones tienen carácter reglado y son (...)*, y que, la Administración tributaria está sujeta a los deberes establecidos en la disposición legal antes citada, en relación con el desarrollo de los procedimientos tributarios, y, con los fijado en el resto del Ordenamiento jurídico vigente, ex art. 30.2 de la LGT, el cual expresa:

“2. La Administración tributaria está sujeta, además, a los deberes establecidos en esta Ley en relación con el desarrollo de los procedimientos tributarios y en el resto del ordenamiento jurídico.”

El IBI, es un impuesto cuya competencia exclusiva de gestión tributaria es de los alcaldes-presidentes de las administraciones municipales, como a continuación justifico.

La **competencia para emitir las liquidaciones tributarias** la ostenta, en los municipios, el **Alcalde - Presidente** de la corporación municipal, a salvo de delegación expresa, como mandata el artículo 21.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

La **competencia es** la esfera de atribuciones de los entes y de los órganos, es un **elemento esencial del acto administrativo**, siendo por **ello irrenunciable** y **teniéndose que ejercer por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia**, salvo los casos de delegación o avocación previstos por las leyes, como preceptúa el artículo 12.1 de la LRJPAC.

Por su parte, como norma sustantiva de la máxima intensidad en el **Derecho Público**, en el cual está inserto el **Derecho Financiero**, y por ende, el **Tributario**, **es requisito de validez del acto administrativo el estar producido por el órgano competente y ajustándose al procedimiento legalmente establecido**, así lo expresa el art. 53.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en adelante LRJPAC, el cual dispone:

*“1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, **se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido.**”*

Que, la **competencia para la gestión tributaria del IBI, es exclusiva de los ayuntamientos**, así lo establece el art. 77 del vigente Texto Refundido de la Ley Reguladora de Las Haciendas Locales, TRLH, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, como antes lo hacía el artículo 78.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Las Haciendas Locales.

Por su parte, el párrafo primero del **art. 101.1 de la LGT** enuncia:

*“1. La **liquidación tributaria es el acto resolutorio** mediante el cual **el órgano competente de la Administración** realiza las operaciones de cuantificación necesarias y determina el importe de la deuda tributaria o de la cantidad que, en su caso, resulte a devolver o a compensar de acuerdo con la normativa tributaria.*

En conexión directa con lo anterior, el **art. 100.1** de dicha norma general expresa que:

“Pondrá fin a los procedimientos tributarios la resolución, ...”

El artículo **102. 1, 2 y 3** de la LGT dispone:

“Las liquidaciones deberán ser notificadas a los obligados tributarios en los términos previstos en la sección 3ª del capítulo II del título III de esta Ley.

2. Las liquidaciones se notificarán con expresión de:

- a) La identificación del obligado tributario.
- b) Los elementos determinantes de la cuantía de la deuda tributaria.
- c) La motivación de las mismas cuando no se ajusten a los datos consignados por el obligado tributario o a la aplicación o interpretación de la normativa realizada por el mismo, con expresión de los hechos y elementos esenciales que las originen, así como de los fundamentos de derecho.
- d) **Los medios de impugnación que puedan ser ejercidos, órgano ante el que hayan de presentarse y plazo para su interposición.**
- e) El lugar, plazo y forma en que debe ser satisfecha la deuda tributaria.
- f) **Su carácter de provisional o definitiva.**

3. En los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan.

El aumento de base imponible sobre la resultante de las declaraciones deberá notificarse al contribuyente con expresión concreta de los hechos y elementos adicionales que lo motiven, excepto cuando la modificación provenga de revalorizaciones de carácter general autorizadas por las Leyes.

Por tanto, como ya expuse que el artículo 100.1 de la Ley 58/2003, el cual establece que **pone fin a los procedimientos tributarios la resolución**; el 101.1 de dicha ley señala que **la liquidación tributaria es el acto resolutorio** mediante el cual la Administración determina la deuda tributaria, en su caso; y el artículo 102.3 de la misma disposición legal señala, **la necesidad de notificar la liquidación tributaria de alta en los tributos que se pueden gestionar por medio de recibos de cobro periódico y notificación colectiva, como es el IBI.** Dichas cuestiones han sido omitidas por esa Administración tributaria de la que V.E. es titular, por lo que se ha de estar y pasar por las consecuencias jurídicas que ello produce, que no es ni más ni menos que la Nulidad de Pleno Derecho de la actuación municipal en orden a la gestión tributaria del IBI con respecto al interesado.

De lo hasta aquí expuesto, no cabe ninguna duda que el mandato del art. 102.3 de la actual LGT, como del anterior 124.3 de la Ley 230/1963, de que en los tributos gestionados por medio de registros fiscales, como son el tan citado **IBI**, el Impuesto sobre Actividades Económicas, **IAE**, y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, **IVTM**, tributos cuya exacción es obligatoria para los ayuntamientos, impuestos que tienen un régimen de gestión tributaria especial, es decir, **una vez que se ha notificado la incorporación al registro fiscal correspondiente, a través de la correspondiente liquidación de alta tributaria en el padrón o matrícula del impuesto,** con posterioridad **se podrán** recaudar las

respectivas cuotas por medio de recibos, ***de que hay que notificar la tan citada, y omitida por esa Administración municipal, Liquidación Tributaria de Alta en el respectivo Registro Tributario,*** puesto que esta obligación está claramente definida en la Ley, como así lo ha confirmado la Jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo, TS, como la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia, TSJ.

Pues bien, la Jurisprudencia, que es profusa en relación con el art. 124.3 de la Ley 230/1963, con igual dicción que el 102.3 de la vigente LGT, ha señalado ***que es necesario la notificación individual de dicha liquidación tributaria de alta en el registro tributario respectivo para luego poder pasar a la colectiva en los ejercicios siguientes al de alta en el impuesto o tributo,*** como lo confirma la redacción del 102.1 de la vigente LGT, en relación con lo dispuesto por el 102.3 de la misma, ya tantas veces citado.

Dicha doctrina legal, de la que es buena muestra la Sentencia del TS de 19 de junio de 2001, Identificador del Centro de Documentación Judicial del Consejo

General del Poder Judicial, Id Cendoj. 28079130022001100737, señaló en su Fundamentos de Derecho Tercero, párrafos cuartos y siguientes que:

*“En esta certificación, más bien informe (como lo titula la funcionaria que lo expide), no consta otra cosa mas que en cuanto al ejercicio de 1994, se observaron las notificaciones colectivas mediante edictos y exposición al público del invocado art. 124.3 de la Ley General Tributaria, **pero no la notificación individual de la liquidación, correspondiente al primer ejercicio del alta en el padrón, con las formalidades y contenido que impone el núm. 1 del mismo artículo 24 de la Ley General Tributaria; liquidación que, con independencia de la fijación de los valores catastrales que previamente correspondía elaborar y notificar al entonces llamado Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, es competencia -la liquidación del impuesto se entiende- de los Ayuntamientos (o del organismo concertado correspondiente), conforme establece el núm. 2 del art. 78 de la Ley de Haciendas Locales y en consecuencia también **corresponde a los mismos la obligación de practicar en forma la notificación de dicha primera liquidación de un impuesto, como el IBI, de cobro periódico por recibo, para hacer posible que las ulteriores notificaciones de los ejercicios siguientes, precisamente por ser sustancialmente repetitivas, puedan realizarse por edictos.*****

Sobre este extremo no caben presunciones, como la que supone la existencia de la notificación por la constancia de otra reclamación sobre el mismo extremo, siendo la prueba normalmente admisible la acreditación documental de la práctica de la notificación individual, regla de valoración de prueba cuya observancia si puede ser revisada por esta Sala, en casación.

Como ya recordamos en Sentencia de 17 de noviembre de 1997 (RJ 1997, 8524), en un caso similar, aunque referido a la falta de probanza de la notificación de valores catastrales, aquí no cuestionada; en primer lugar, las notificaciones son actuaciones administrativas que han de constar necesariamente en el expediente y que sólo a la Administración incumbe acreditarlo, sin que pueda hacerse cargar a los administrados con la probanza del hecho negativo de no haberse practicado.

En segundo lugar esta situación de carga de la prueba no puede alterarse por el hecho de haberse dividido la gestión tributaria entre órganos de distintas Administraciones, como en el caso de la Contribución Territorial Urbana (y hoy del Impuesto sobre Bienes Inmuebles), en la que participan la Administración General del Estado, a través del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y los Ayuntamientos respectivos donde los bienes se encuentran situados.

Con carácter general ha de señalarse que la circunstancia -originada en razones de utilidad o conveniencia interna de las Administraciones interesadas- de tramitarse expedientes discontinuos para la fijación de las bases imponibles y la liquidación y cobranza del tributo, no puede ser excusa para que lo segundo se produzca sin que conste al Órgano que lo gestiona que se han observado todas las formalidades para la validez de lo primero; constancia que ha de llevar aparejada la posibilidad cierta de acreditarlo en cualquier momento.

No constando realizada la notificación individual de la primera liquidación del alta en el padrón del tributo, la providencia de apremio no era conforme a derecho.

La resolución judicial señalada, que es reproducción de la Jurisprudencia existente, y por tanto, de acuerdo al art. 1.6 del Código Civil, **es doctrina legal**, como lo prueban las sentencias del TS de fecha 25 de marzo de 1991, RJ 1991/2412 y 10 de diciembre de 1998, RJ 1998/10207, y las que en ellas se citan, por tanto, **de obligado cumplimiento de acuerdo con el principio de legalidad, doctrina que es reiteradamente incumplida por esa Administración, según la respuesta recibida.**

Además, el máximo garante de la Constitución Española, CE, el Tribunal Constitucional (TC) ha establecido, en su Sentencia 73/1996, de 30 de abril, que las notificaciones colectivas mediante edictos sólo serán válidas cuando,

"(...) se refieran a aquellas liquidaciones de tributos de cobro periódico por recibo que, de manera automática, han de girarse periódicamente sin variación ni modificación en sus elementos esenciales respecto de la primera liquidación notificada personalmente".

El TC entiende que para que la notificación edictal posterior en los sucesivos ejercicios tributarios sea válida, **es preceptivo la notificación personal al sujeto pasivo de la liquidación tributaria de alta en el padrón de contribuyentes** o, según recoge la LGT, de **cualquier registro tributario.**

La interpretación del TC fue propuesta también, en la Cuestión de Inconstitucionalidad promovida por Jueces y Tribunales a la que se refiere la anterior sentencia, por **el Fiscal General del Estado.**

La doctrina científica más autorizada ha concluido como nuestro TS y TC, entre ellos, don Juan José Nieto Montero y don Juan Enrique Varona Alabern, en la Gestión de los Impuestos Municipales y el Valor Catastral su Gestión e Impugnación, (Análisis Jurídico de la Gestión Catastral y de la Gestión Tributaria en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles) ambas obras publicadas en Editorial Aranzadi, respectivamente.

Por todo ello, como **no se ha notificado la liquidación tributaria de alta en el registro fiscal del IBI**, cuya competencia es exclusiva de ese ayuntamiento, de acuerdo con lo dispuesto por los arts. 100.1 y 101.1 de la vigente LGT, por tanto, **no ha habido ni procedimiento tributario, ni consecuentemente, el acto resolutorio que lo terminaba**, por lo que la actuación de esa Administración municipal, para la exigencia del impuesto se ha desarrollado sin título válido en Derecho, y además, sin seguir el procedimiento legalmente establecido para ello, incurriendo en Nulidad de Pleno Derecho, dicha actuación.

La Nulidad radical referenciada anteriormente viene contemplada en el artículo 217.1 de la LGT y 62.1 e) , f) y g), de la LRJPAC, incurriendo, además, en lo que nuestro TS, así como nuestro Tribunal Constitucional, TC, han

denominado, actuación administrativa por la **Vía de Hecho**, sentencias del Tribunal Supremo, TS, Sala de lo Civil, de 8 de junio de 1993, RJ 1993/4468 y del TC, STC 22/1984, de 17 de febrero de 1984, RTC 1984/22, esta última, la definió como: “*los actos de los funcionarios faltos de cobertura legal y de cobertura concreta en un título jurídico.*”

Es por todo ello, y en uso de las facultades que me confiere el art. 37.1 de la Ley reguladora 7/2001, que expresa:

*“El Diputado del Común, con ocasión de sus actividades, podrá formular a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas canarias o de los órganos y entidades reseñados en el artículo 17 de esta Ley, **sugerencias, advertencias, recomendaciones, y recordatorios de sus deberes legales para la adopción de nuevas medidas.**”*

Esta Institución le formula el siguiente

RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES

- *De dictar y notificar la liquidación tributaria de alta de los tributos gestionados por medio de registros fiscales a los nuevos sujetos pasivos de los mismos.*
- *De reconocer el derecho a la devolución de ingresos indebidos a la promotora de la presente queja, en cuanto se le ha exigido el IBI sin las garantías esenciales que nuestro Ordenamiento jurídico vigente establece, tal y como antes se ha razonado y justificado.*

Y la siguiente,

RECOMENDACIÓN

- De anular todo el procedimiento de cobro, los recibos del IBI girados al promotor de esta queja, indebidamente exigidos, con el dictado de los actos administrativos consecuentes, devolviendo lo que ha satisfecho el ciudadano sin título hábil en Derecho, junto con sus intereses de demora.
- De formar al personal de la Gestión Tributaria en la legalidad vigente, expuesta a lo largo del cuerpo de esta resolución.

De conformidad con el art. 37.3 de la referida ley del Diputado del Común, que señala:

*“En todos los casos, dichas autoridades y el referido personal vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes. **Aceptada la resolución, se comunicará al Diputado del Común las medidas adoptadas** en cumplimiento de la misma. En caso contrario, **deberá motivarse el rechazo** de la sugerencia, advertencia, recomendación o recordatorio de deberes legales.”*