



## 2.2.1.2. Análisis de las quejas

### 2.2.1.2.1. Administración tributaria

#### 2.2.1.2.1.1. Conceptos generales

Con la finalidad de determinar el ámbito material de nuestro análisis en este apartado, que hemos denominado Administración tributaria, hemos de indicar que nos estamos refiriendo a una parcela de la administración que es la competente para establecer y exigir tributos según el ámbito territorial correspondiente: estatal, autonómico o local. Es objeto de nuestro estudio el local, pues las quejas que nos llegan de la ciudadanía se circunscriben a dicho ámbito.

En este sentido, interesa acudir a nuestra Constitución que en su artículo 31 dispone que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su **capacidad económica** mediante un **sistema tributario justo** inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. Y en su artículo 133, establece: 1º- que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, **mediante ley**; y 2º- que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

En este contexto, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, influida por la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes -que tuvo por objeto reforzar los derechos sustantivos de los contribuyentes y mejorar sus garantías en el seno de los distintos procedimientos tributarios, reforzando las correlativas obligaciones de la Administración tributaria- indica en su exposición de motivos que *“los principales objetivos que pretende conseguir la Ley General Tributaria son los siguientes: **reforzar las garantías de los contribuyentes y la seguridad jurídica**, impulsar la unificación de criterios en la actuación administrativa, posibilitar la utilización de las nuevas tecnologías y modernizar los procedimientos tributarios, establecer mecanismos que refuercen la lucha contra el fraude, el control tributario y el cobro de las deudas tributarias y disminuir los niveles actuales de litigiosidad en materia tributaria”*.

Así pues, de acuerdo con el artículo 2 de la citada Ley 58/2003, de 17 de diciembre, los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. Cualquiera que sea su denominación, los tributos se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos:

Por lo tanto, los tributos son una fuente de ingresos que permiten el diseño de las distintas políticas públicas y cuyo montante económico anual previsto vendrá reflejado en los presupuestos correspondientes.

En el ámbito local, objeto de nuestro análisis, la Ley Reguladora de la Haciendas Locales, aprobada mediante el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, diseña el marco general de recursos financieros de las entidades locales en el apartado primero de su artículo 2, estableciendo, entre otros recursos, los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos.

El presupuesto de la Entidad local constituye la expresión de cuánto y en qué puede gastar el gobierno local, como máximo, en un ejercicio económico, así como los ingresos previstos para financiar el gasto. De esta forma, el presupuesto de la entidad se configura como un instrumento de planificación económica y permite que la ciudadanía conozca en qué se gasta el dinero público (estado de gasto del presupuesto) y de dónde provienen los recursos que van a financiar dicho gasto (estado de ingresos del presupuesto).

#### ● 2.2.1.2.1.2. Tributos locales

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales diseña el marco general de recursos financieros de las entidades locales en el apartado primero de su artículo 2, estableciendo una relación de las distintas fuentes de financiación.



De entre todos los referidos recursos, destacan por su especial trascendencia los tributos propios, los cuales constituyen la fuente básica de financiación de dichas entidades.

Tal como referíamos en el apartado anterior, la Ley General Tributaria establece exigencias para la Administración tributaria tendentes a reforzar las garantías de los contribuyentes.

En este sentido, es principal la obligación de resolver expresamente en el plazo establecido. Así, junto con el mandato de carácter general que viene recogido en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que dispone que la “..Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”, encontramos en el ámbito sectorial tributario el artículo 103.1 de la Ley General Tributaria que establece lo siguiente: “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 104.1 que determina 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”.

Pues bien, **la demora en resolver en plazo es un tema recurrente** en las quejas que nos llegan a la Defensoría relativas a interposición de recursos, reclamaciones y solicitudes de devolución de ingresos indebidos.

Tras estas quejas suele encontrarse la falta de adecuación de los recursos humanos de las administraciones locales destinados a estas tareas, en relación con el volumen de expedientes gestionados.

El silencio administrativo debe entenderse como una medida excepcional de finalización de un expediente, pues sitúa a la ciudadanía en una posición vulnerable, ya que les impide conocer la voluntad administrativa con respecto a su solicitud y dificulta la posibilidad de revisar dicha respuesta. Son frecuentes las quejas en las que la ciudadanía expresa su malestar por el funcionamiento de los órganos encargados de la gestión y recaudación tributaria a través de los ayuntamientos y diputaciones provinciales.

Entre las diversas materias planteadas en las quejas recibidas sobre gestión de tributos locales a lo largo del año 2023, podemos referir las siguientes:

1. En relación con el **Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica**. La gestión, liquidación y recaudación de este impuesto recae en el municipio del permiso de circulación del vehículo. Son frecuentes las quejas en las que la ciudadanía solicita la exención en el impuesto y no obtiene respuesta. Un ejemplo concreto fue el caso de la queja 23/4024, donde el interesado solicitó la exención del IVTM por discapacidad, sin obtener respuesta inicial. Tras nuestra intervención, la Administración finalmente resolvió el recurso y concedió la exención. Igualmente, la queja 23/5354 en la que el interesado solicitó la exención del IVTM ante el Ayuntamiento de la Puebla de Cazalla por tener reconocida una discapacidad del 65%, sin obtener respuesta. En este momento, hemos solicitado que se dé cumplimiento a la obligación que establece el artículo 21 de la mentada Ley 39/2015, de 1 de octubre, de resolver expresamente.
2. En relación al **Impuesto de Bienes Inmuebles**, se producen quejas referentes a la gestión en la liquidación y recaudación del impuesto que llevan a cabo los ayuntamientos y diputaciones así como quejas referidas a la gestión de las bonificaciones fiscales establecidas en la Ley de Haciendas Locales. El artículo 74 regula bonificaciones facultativas, permitiendo a los ayuntamientos aplicar descuentos para familias numerosas y propiedades con sistemas de energía solar, sujetos a la regulación de una ordenanza fiscal. Así, en la queja 23/6534, el promotor denunciaba la falta de respuesta del Patronato de Recaudación Provincial de Málaga ante la solicitud de bonificación fiscal en el impuesto de Bienes Inmuebles por la instalación de placas solares. Después de nuestra intervención, la Administración respondió, concediendo la bonificación y reduciendo la cuota del IBI al interesado. Igualmente, la queja 22/2453 que denunciaba la falta de resolución expresa al recurso de reposición presentado, con fecha 29 de julio de 2022, ante el Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal de la Diputación de Sevilla contra la liquidación del IBI que, por responsabilidad subsidiaria, se le imputaba presuntamente. La ausencia de una respuesta expresa y motivada que pusiera término a dicho procedimiento le llevó a acudir a la Institución, que tras diferentes actuaciones, nos llevó a formular resolución recomendando que se adoptasen las medidas que permitiesen observar el derecho a obtener resolución expresa al recurso de reposición presentado por el interesado. Resolución que fue aceptada por el Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal de la Diputación de Sevilla, que procedió



a estimar el recurso, anulando el acuerdo declarativo de responsabilidad, ordenando su archivo y reconociendo a favor del interesado el derecho a obtener la devolución del ingreso efectuado.

3. Queja que versan sobre las **tasas por la prestación de servicios** de los entes locales. Entre ellas, destacan en número la tasa por la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Ejemplo de lo anterior es la queja 23/3345, en la que un ciudadano se dirigía a nuestra Institución por la falta de resolución expresa a un recurso de reposición presentado ante el Ayuntamiento de Almería contra la liquidación de unas tasas de basura. En este caso, formulamos Resolución en la que recomendamos al Ayuntamiento de Almería que promueva las medidas que permitan observar el derecho a obtener resolución, que ponga término al recurso de reposición presentado por el interesado. En este momento se encuentra a la espera de respuesta.
4. Quejas referidas a la **devolución de ingresos indebidos**, entre otras la queja 23/7746 respecto al Ayuntamiento de Chicana, y la queja 23/4117 respecto al Patronato de Recaudación de la Diputación Provincial de Málaga, donde la falta de resolución expresa a la solicitud de devolución de ingreso indebido fue resuelta favorablemente tras nuestra intervención. Igualmente, la queja 22/7893 en la que se denuncia la falta de resolución expresa a la devolución de ingreso indebido respecto al pago de una plusvalía, así como a la solicitud de aplazamiento de la deuda presentada ante el Patronato de Recaudación de la Diputación Provincial de Málaga, a pesar de haber superado el plazo establecido. Tras formular una resolución recordando el deber legal de resolver en plazo, el Ayuntamiento aceptó y emitió una resolución expresa, anulando la liquidación, reconociendo el derecho a la devolución de ingresos al interesado y ordenando el pago de la devolución de ingresos.
5. Por último, procede indicar que durante el año 2023, esta Institución ha observado un aumento en las quejas recibidas relacionadas con los **embargos de sueldos y salarios**. Conforme al artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), los ingresos que no excedan del salario mínimo interprofesional (SMI), son inembargables. Estos límites, deben permitir a la Administración ajustar su actuación para que, sin destruir sus recursos, las personas deudoras cumplan con sus obligaciones, especialmente cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad. A modo de ejemplo merece la pena reseñar la queja 23/6838 en la que un ciudadano se dirige a nuestra Institución manifestando que la Diputación Provincial de Jaén le reclama una deuda en concepto de IBI, deuda que reconoce pero que, debido a la precaria situación en la que se encuentra, percibiendo únicamente 480 euros de la Renta Activa de Inserción, no puede afrontar en la actualidad. Sin embargo, pese a haber comunicado su situación, la Diputación de Jaén le ha efectuado tres retenciones por embargo en la cuenta en la que percibe su único ingreso. El primer mes, presentó recurso de reposición que fue resuelto favorablemente, pero, sorprendentemente, en los meses posteriores, continuaron los embargos. En esta ocasión, a su sorpresa se sumó la falta de respuesta de la Administración con el correspondiente daño ocasionado al tratarse del único ingreso del que dispone para subsistir. La Diputación Provincial de Jaén, nos informó de que había resuelto estimatoriamente los recursos formulados por el promotor procediendo al levantamiento del embargo. Asimismo, nos informaba de lo siguiente:

*“Es evidente -y así se constata diariamente en este Servicio- que en las cuentas corrientes embargadas a contribuyentes de esta provincia existen mensualmente movimientos que ponen de manifiesto la existencia de otros ingresos distintos al abono de pensiones, salarios y prestaciones. Ingresos que tienen la total y absoluta consideración de saldo existente en dichas cuentas susceptibles de traba y que nada tienen que ver con pensiones, salarios o prestaciones sociales.*

*Por ello, y como quiera que las remesas de embargos de cuentas corrientes remitidas por este Organismo a las distintas entidades financieras se realizan mensualmente de manera masiva y telemática, se producen situaciones en las que un embargo de cuentas realizado en un mes es incorrecto porque así lo acredita el recurrente y, por el contrario, en el mes siguiente se realiza otro embargo en la misma cuenta que se ajusta a derecho; bien porque existen movimientos en la cuenta corriente embargadas distintos a la percepción de sueldos, pensiones o prestaciones y que tienen el carácter de embargables; o bien porque en modo alguno se acredita que el embargo se ha realizado única y exclusivamente sobre lo ingresado por salario, pensión o prestación.*

*El hecho de que en un determinado mes un embargo de cuentas corrientes sea declarado improcedente por las circunstancias expuestas anteriormente, no inhabilita ni impide que se sigan remitiendo diligencias de embargo de cuentas posteriores. No existe impedimento legal alguno para ello.”*

Si bien el asunto por el que acudió el interesado a nuestra Institución se encuentra resuelto, debemos subrayar que este sistema provoca un perjuicio importante en la esfera personal de los ciudadanos afectados que se encuentran en



una situación desesperada económicamente y, por contrapartida, la administración no es ágil en su respuesta. En la misma línea la queja 23/7010.

Desde esta Institución continuamos recomendando a las Administraciones que realicen reformas estructurales y procedimentales para dotarse de los medios necesarios que les permita garantizar la resolución oportuna de expedientes conforme a los plazos establecidos en la normativa vigente.

### ● 2.2.1.2.2. Ordenación económica

Tras un año 2022 marcado por la progresiva recuperación del pulso económico tras el excepcional paréntesis que supuso la pandemia, 2023 nos ha traído algunas luces y bastantes sombras, motivadas estas últimas, en gran medida por las repercusiones a todos los niveles de la conflictiva situación internacional y muy particularmente de la guerra de Ucrania.

Los problemas derivados de este conflicto para el acceso a los suministros energéticos con el consiguiente encarecimiento de los mismos, han contribuido en buena medida al mantenimiento de unos niveles inflacionarios peligrosamente elevados, lo que a su vez ha propiciado un cambio drástico en la política monetaria del Banco Central europeo que se ha traducido en un aumento sustancial de los tipos de interés.

Ambos factores, **inflación elevada y tipos de interés altos**, inciden muy directamente sobre la realidad económica de las familias y las empresas. El aumento de los precios de bienes de primera necesidad ha llegado a poner en riesgo la estabilidad de muchas economías domésticas, mientras que el crecimiento de los costes financieros amenaza la sostenibilidad y el porvenir de muchas empresas, especialmente de las pequeñas y medianas.

Con el fin de evitar o cuanto menos minimizar los efectos de estos factores económicos tan disruptivos en nuestra economía y en nuestra sociedad, los poderes públicos han optado por acudir de forma generalizada a las **medidas de ayuda y fomento**, dirigidas a sostener tanto las economías familiares más vulnerables como el tejido productivo más directamente afectado por la adversa coyuntura económica.

Así, **ayudas y subvenciones se han convertido en parte sustancial de la actividad económica de las administraciones públicas a todos los niveles**, ya sea utilizando fondos propios o canalizando los recibidos desde otros niveles administrativos o desde la Unión Europea.

Una gestión instrumental de la actividad de fomento que no siempre se ha desarrollado con la diligencia, la planificación y la eficacia que hubiera sido de desear, lo que se ha traducido en la recepción en esta Institución de un número muy considerable de quejas denunciando lo que consideraban ineficacia de la administración pública andaluza para gestionar los numerosos procedimientos de otorgamiento de ayudas y subvenciones puestos en marcha.

#### ● 2.2.1.2.2.1. Industria

El proceso de transición energética implica redoblar la apuesta por la descarbonización de los diferentes sectores económicos y para ello es necesario adoptar **medidas que incentiven el abandono de los combustibles fósiles** como fuente de energía primaria por parte de aquellos sectores con más incidencia en la elevación de los índices de CO<sub>2</sub>, como son el energético y el del transporte.

En el sector del transporte el [Real Decreto 266/2021, de 13 de abril](#), reguló la concesión directa de ayudas para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III). Un programa de incentivos, coordinado desde el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE), financiado por la Unión Europea con fondos NextGenerationEU en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y cuyo objetivo es incentivar la movilidad eléctrica y, particularmente, la compra de vehículos eléctricos y el despliegue de infraestructura de recarga para estos vehículos.

Desde que se pusiera en marcha en julio de 2022 el denominado **Programa MOVES III**, no han dejado de recibirse quejas remitidas por solicitantes de estas ayudas molestos por los retrasos en la concesión y pago de estas ayudas, cuyas dilaciones ciertamente han alcanzado plazos difícilmente aceptables.