

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (GESTIÓ I RECAPTACIÓ)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 28 de març de 2023, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- En data 26 d'agost de 2021, es va personar a l'Institut Municipal d'Hisenda per conèixer l'estat de la resolució a les al·legacions que va presentar en data 7 de novembre de 2019 contra la proposta de resolució per la qual es desestimava la seva sol·licitud de no subjecció a l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU), formulada el 15 de febrer de 2019.
- El mateix dia 26 d'agost de 2021, se li va lliurar en mà la resolució de data 25 de febrer de 2020, del gerent de l'Institut Municipal d'Hisenda, per la qual es desestimaven les al·legacions presentades.
- En data 7 de setembre de 2021, va interposar un recurs de reposició contra la resolució indicada abans que va ser inadmès per extemporani, per resolució de data 6 d'abril de 2023.
- El ciutadà al·legava indefensió perquè que no havia tingut coneixement de la resolució del 25 de febrer de 2020.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a l'**Institut Municipal**

Aquesta resolució s'emmarca dins el compromís de l'Ajuntament de Barcelona amb els **objectius de desenvolupament sostenible** (ODS), d'acord amb la mesura de govern sobre l'Estratègia d'impuls de l'Agenda 2030. Concretament, es relaciona amb l'objectiu **16.6 "Màxima eficàcia i responsabilitat envers la ciutadania"**.

d'Hisenda per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 3 d'abril de 2023, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 22 de maig de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa la tramitació donada als escrits presentats pel ciutadà i s'hi adjunta l'expedient.

CONSIDERACIONS

1. Les compareixences del ciutadà a l'Institut Municipal d'Hisenda

L'Institut Municipal d'Hisenda (IMH) informa que el ciutadà es va personar al Servei d'Atenció Presencial de l'Institut, en les ocasions següents:

- En data 26 d'agost de 2021, a les 10.30 hores, amb cita prèvia, per informar-se sobre l'al·legació presentada.
- En data 26 de gener de 2023, a les 11.00 hores, amb cita prèvia, per informar-se de l'estat d'un recurs presentat.
- En data 16 de març de 2023, a les 14.05 hores, sense cita prèvia, per consultar un expedient.

2. La notificació de la resolució de data 25 de març de 2020

Per posar en context la queixa presentada, cal dir que el ciutadà, en data 16 de febrer de 2015, va transmetre un local de la seva propietat, pel mateix preu pel qual el va adquirir en data 11 de març de 2005.

En data 23 de febrer de 2015 va practicar l'autoliquidació de l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU).

En data 15 de febrer de 2019 va presentar un escrit davant l'IMH de sol·licitud de rectificació de l'autoliquidació esmentada i la devolució de l'import ingressat o, en el seu cas, sol·licitud de no subjecció a l'impost.

A aquest escrit hi **adjuntava el comprovant de l'autoliquidació, així com les escriptures d'adquisició i transmissió del local esmentat.**

L'interessat, i la seva cònjuge, designaven un domicili a efecte de notificacions en el que es pot trobar una empresa.

L'IMH informa que la resolució es va enviar a l'adreça del bufet que designava l'interessat en el seu escrit i que no es va adreçar a nom de l'empresa perquè les notificacions s'han d'enviar a nom de la persona obligada tributària o de la seva persona representant legalment designada. A més, consideren que la sol·licitud que s'adreçés la resolució a nom del bufet de la citada adreça no era explícita, atès que estava indicada entre parèntesi i tenia l'aparença d'un aclariment.

Exposen que la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), en els articles 109 a 112, regula el règim de les notificacions en matèria tributària i estableix que serà el previst en les normes administratives generals amb les especialitats previstes en la mateixa LGT.

Així, en els procediments iniciats a sol·licitud de la persona interessada, com és el cas que ara ens ocupa, la notificació es farà en el lloc assenyalat a aquest efecte per la persona obligada tributària o la persona que la representi o, si no pot ser, en el domicili fiscal de l'un o l'altre.

En aquest cas, doncs, la resolució del gerent del 25 de febrer de 2020 es va notificar a nom de l'interessat, en ser l'obligat tributari, i al domicili que ell mateix havia designat en el seu escrit.

A la vista de la documentació que es troba a l'expedient que ha tramés l'IMH a aquesta Sindicatura, hem pogut comprovar que la resolució per la qual es desestimaven les al·legacions formulades pel ciutadà contra la proposta de resolució de l'IMH va ser dictada en data **25 de febrer de 2020**.

Hi consten practicats dos intents de notificació a l'adreça que va facilitar l'interessat en les dates **5 i 10 de juny de 2020**, a les 10.02 hores i a les 19.52 hores, amb resultat d'absent i dipositat en la bústia. Tot i que en la resolució per la qual s'inadmet el recurs de reposició consten com a dates de notificació el 5 i 10 de juny de 2021, entenem que es tracta d'un error material que no canviaria el sentit de la resolució.

El 15 de gener de 2021 es publica al *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE) la **citació per compareixença** a fi de notificar la resolució esmentada sense que ningú comparegués en el termini de quinze dies atorgat per fer-ho. L'IMH argumentava que la **demora en la notificació edictal** estava motivada per la gestió de l'elevat volum d'expedients a causa de la Sentència del Tribunal Constitucional 59/2017, que havia comportat un retard a l'hora tant de resoldre els expedients com d'executar-los.

Aquesta Sindicatura ja ha manifestat en moltes ocasions que és coneixedora del gran nombre d'expedients que gestiona l'IMH i la dificultat que això comporta pel que fa al compliment estricte dels terminis que imposen les normes.

Tanmateix, convé recordar que l'article 40.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LRJPAC) imposa a l'Administració el deure de cursar les seves notificacions en el termini de deu dies des de la data en què l'acte hagi estat dictat.

És cert que aquest precepte no imposa a l'Administració que garanteixi que en un termini de deu dies la persona interessada tingui coneixement de tots els elements que han d'integrar la resolució. El que sí li imposa és que en aquest termini la notificació ha de ser cursada; és a dir, **en aquest termini l'IMH estava obligat a posar en marxa el mecanisme de la notificació.**

No desconeixem que aquesta demora no suposa *per se* la nul·litat de la notificació, atès que es tracta d'una irregularitat no invalidant, **llevat que s'evidenciï qualsevol perjudici pel retard entre la data de l'acte i la seva notificació.** Això és així perquè és a partir d'aquesta notificació quan sorgeixen els drets i obligacions de la persona administrada. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de data 28 de març de 2006 diu:

En congruència con ello, los defectos formales en que pueda incurrir la notificación **solo adquieren relevancia cuando impiden que la misma llegue a cumplir con dicha finalidad, afectando al conocimiento del acto por el interesado** y al ejercicio de las posibilidades de reacción contra el mismo que el ordenamiento jurídico le ofrece. Como dice la sentencia de 10 de diciembre de 1998, **sólo puede estimarse la notificación como defectuosa cuando sus imperfecciones redundan en perjuicio del notificado, le producen indefensión, limitan las posibilidades del ejercicio de sus derechos,** pero no en el caso en que no concurren estas circunstancias anómalas.

En el cas que ens ocupa, aquesta Sindicatura considera que el **retard de gairebé quatre mesos en practicar la notificació és del tot rellevant.** El termini per cursar la notificació acabava **el 9 de març de 2020**, i en data 14 de març de 2020 es va decretar l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la covid-19 (Reial decret 463/2020, de 14 de març).

Cal tenir en compte que, a conseqüència de la situació d'emergència de salut pública, es van establir una sèrie de restriccions que, amb la millora progressiva de la crisi sanitària, van donar lloc a un desconfinament gradual a través de les anomenades *fases de desescalada*.

Doncs bé, la ciutat de Barcelona, va entrar en la primera d'aquestes fases en data 25 de maig de 2020 i, en la segona, **el 8 de juny de 2020.** Per tant, **la notificació es va practicar entre la primera i la segona fase de desescalada.**

En totes aquestes fases i tenint en compte les recomanacions de la Unió Europea, el document “Recomanacions del Consell de Relacions Laborals de Catalunya” va establir mesures sanitàries i en va desplegar d’altres que ja existien. En tot cas, les mesures aplicables a les successives fases de retorn a l’activitat laboral als centres de treball **recomanaven establir i mantenir sistemes de teletreball i treball a distància sempre que fos possible.**

El que **acabem d’exposar no és un tema menor**: si la notificació s’hagués cursat dins el termini dels deu dies que preveu la norma, molt possiblement el seu destinatari n’hagués tingut coneixement. En aquest cas, hauria operat la suspensió de terminis administratius previstos en el decret esmentat, així com les mesures posteriors adoptades relatives a les suspensions de terminis en l’àmbit tributari.

De fet, la proposta de resolució de data 10 de setembre de 2019 es va poder **notificar en el primer intent fet en data 3 d’octubre de 2019** a les 9.15 hores. En el justificant de recepció consta que la persona que la va rebre era “empleada”.

Però creiem oportú, pel fet que és una doctrina consolidada, reproduir la jurisprudència sobre la importància de les notificacions dels actes administratius en les quals, per sobre de qualsevol aspecte formal, preval la realitat i la constància que l’acte de notificació sigui apte per arribar a la persona destinatària, un principi subjacent en l’article 41 de l’LRJPAC.

En aplicació d’aquest principi, la Sentència del Tribunal Suprem de 7 d’octubre de 2015 diu que “cuando se discute acerca del cumplimiento de las formalidades legales, sobre el cómo han de hacerse las notificaciones, lo decisivo no es que se cumplan esas previsiones legales, **sino que efectivamente el sujeto pasivo tenga o haya podido tener conocimiento del acto notificado**”.

Aquesta regla, que es projecta en l’àmbit tributari en l’article 112 de l’LGT, estableix que la citació edictal per notificar per compareixença només és lícita quan no sigui possible efectuar la notificació a la persona interessada o a la persona que la representa per causes no imputables a l’Administració tributària. Provar aquesta impossibilitat recau en l’òrgan que ha dictat l’acte que ha de ser notificat.

Per aquesta raó, la via edictal **té un caràcter residual i excepcional** i és el darrer recurs al qual ha de recórrer l’Administració per notificar un acte, fins i tot, quan la persona interessada no ha comunicat un possible canvi en el domicili designat inicialment (entre altres, les sentències del Tribunal Suprem de 27 de novembre de 2014 i de 16 de desembre de 2015).

D’acord amb les sentències del Tribunal Constitucional (entre altres, la de 24 de març de 2003), la notificació per edictes té un caràcter supletori i excepcional i ha de ser considerada com el darrer recurs. **Només serà compatible amb l’article 24 de la**

Constitució espanyola si hi ha la certesa o, si més no, la convicció raonable de la impossibilitat de localitzar la persona interessada.

Quant al **deure de diligència** que ha d'emprar l'Administració per fer efectiva la notificació, la Sentència del Tribunal Suprem de 25 de març de 2021 recull el criteri jurisprudencial en els termes següents:

Por lo que se refiere a la diligencia que corresponde a la Administración, ha de traerse necesariamente a colación la doctrina que ha sentado el Tribunal Constitucional en relación con la especial diligencia exigible a los órganos judiciales en la comunicación de los actos de naturaleza procesal, trasladable, como hemos dicho, *mutatis mutandis*, a la Administración.

En particular, el máximo intérprete de nuestra Constitución, subrayando el carácter "residual", "subsidiario", "supletorio" y "excepcional", de "último remedio" —apelativos, todos ellos, empleados por el Tribunal— de la notificación mediante edictos (SSTC 65/1999, de 26 de abril; 55/2003, de 24 de marzo; 223/2007, de 22 de octubre; 231/2007, de 5 de noviembre; 2/2008, de 14 de enero; y 128/2008, de 27 de octubre), ha señalado que **tal procedimiento "sólo puede ser empleado cuando se tiene la convicción o certeza de la inutilidad de cualquier otra modalidad de citación"**; que el órgano judicial **"ha de extremar las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales a su alcance**, de manera que el acuerdo o resolución judicial que lleve a tener a la parte en un proceso como persona en ignorado paradero debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o cuando menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación" (SSTC 163/2007, de 2 de julio) [...].

Tornant al cas que s'està supervisant, l'IMH va fer la notificació a la persona interessada en el domicili que, a aquest efecte, havia designat per a les notificacions.

Tot i que l'IMH argumenta que la indicació entre parèntesi té l'aparença d'un aclariment, a simple vista es pot observar que l'edifici on està el bufet legal està destinat a oficines i no a ús residencial. A més, ja hem comentat que la primera notificació va ser recollida per una treballadora. Per tant, tenint en compte el que hem exposat al respecte del teletreball en fase de desescalada, **hi havia una alta probabilitat que ningú atengués la notificació.**

Tot i l'excepcionalitat de les circumstàncies derivades de la crisi sanitària durant la qual es va practicar la notificació, considerem que **l'IMH no va esgotar totes les possibilitats que tenia al seu abast abans de recórrer a la citació edictal.**

Entenem que **no exigia un esforç desproporcionat haver intentat la notificació a l'adreça que figurava en la documentació adjunta** a l'escrit d'al·legacions presentat per l'interessat. L'adreça que consta com a domicili de l'interessat, carrer de Biscaia, 329, 5è 2a, figurava tant a l'imprès d'autoliquidació com a les escriptures de

transmissió de l'immoble. També constava el seu telèfon en l'imprès d'autoliquidació i tampoc es va intentar contactar-hi.

Però, a més, el ciutadà està empadronat al municipi de Barcelona i l'IMH també tenia coneixement de la seva adreça, atès que és l'adreça de la qual disposa aquest organisme a efectes fiscal, com ara per al rebut de l'IBI.

En aquest sentit, l'STS de 18 d'octubre de 2022 assenyala que, quan les persones estan suficientment identificades, **el seu dret a la defensa no es pot condicionar al compliment de la càrrega de llegir a diari els butlletins oficials.**

Entenem que aquesta passivitat és **oposada al principi de bona administració** i a la diligència que ha de respectar l'Administració per comunicar-se amb la ciutadania, la qual **ha de ser especialment intensa quan la notificació afecta a un acte de gravamen** i, volem insistir-hi, encara més quan es donen unes circumstàncies absolutament excepcionals, com va passar en aquest cas.

3. La fermesa de la resolució en via administrativa

Aquesta Sindicatura no desconeix la jurisprudència al respecte de la fermesa dels actes en via administrativa que, succintament, suposa que no poden ser impugnats per les vies ordinàries del recurs administratiu o contenciós administratiu.

Tanmateix, l'article 221.3 de l'LGT estableix que quan l'acte d'aplicació dels tributs o imposició de sancions en virtut del qual es va fer l'ingrés indegut hagi adquirit fermesa, únicament se'n podrà sol·licitar la devolució instant o promovent la revisió de l'acte a través d'algun dels **procediments especials de revisió** establerts en els paràgrafs a), c) i d) de l'article 216 i mitjançant el recurs extraordinari de revisió regulat en l'article 244 de l'LGT.

L'article 219 de l'LGT disposa que l'Administració tributària pot revocar, en benefici de les persones interessades, els seus actes que s'estimi que infringeixen manifestament la llei, quan circumstàncies sobrevingudes que afectin una situació jurídica particular facin palesa la improcedència de l'acte dictat i **quan en la tramitació del procediment s'hagi produït indefensió a la persona interessada.**

Doncs bé, si s'accepten les consideracions fetes per aquesta Sindicatura respecte a la notificació i, en conseqüència, que es va produir indefensió al ciutadà, **entenem que l'IMH hauria de valorar l'inici del procediment de revocació de la resolució que declara inadmissible per extemporani el recurs interposat**, i revisar l'expedient amb la finalitat de valorar l'aplicació eventual dels efectes de la Sentència 182/2021, de 26 d'octubre de 2021, amb la interpretació que va fer del seu abast el Consell Tributari en el seu informe de 15 de desembre de 2021 (expedient 1416/21).

El **principi de bona administració** i l'eficàcia dels serveis públics es recullen en l'article 41 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, en els articles 9.3 i 103 de la Constitució espanyola, i en l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic administratiu comú. Aquests drets impliquen disposar d'una Administració que presti el màxim nombre de serveis amb els millors estàndards de qualitat, respectant els drets i interessos legítims de la ciutadania, i que sigui capaç de resoldre els problemes de manera àgil i eficaç.

Així mateix, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, esmenta, en l'article XXIII, amb referència a l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona administració, que les autoritats locals han de garantir l'eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats de les persones usuàries.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'Institut Municipal d'Hisenda no ha estat eficaç**, atès que, tenint en compte les circumstàncies especials derivades de l'emergència sanitària per la covid-19, no va emprar un plus de diligència per esgotar totes les possibilitats que tenia al seu abast per fer arribar la notificació a l'interessat abans de recórrer a la citació edictal.

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a l'Institut Municipal d'Hisenda** que valori la possibilitat de revocar l'acte administratiu dictat.
- **Recomanar a l'Institut Municipal d'Hisenda**, que s'adoptin totes les mesures necessàries i a l'abast de l'Administració destinades a esbrinar el domicili de les persones interessades abans de procedir a les notificacions edictals, en especial quan es tracti d'actes de gravamen.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.