



1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que lo configura como la máxima autoridad de control en la Comunidad autónoma en materia de Transparencia y de Protección de Datos.

Este Consejo viene desarrollando una importante actividad en el área de transparencia desde el segundo trimestre de 2016, habiendo dictado ya numerosas resoluciones en materia de acceso a la información pública y en materia de publicidad activa, y respondido a consultas sobre esta materia con pronunciamientos de gran interés y sólidos fundamentos.

En materia de **protección de datos** sigue vigente lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que en su primer apartado señala lo siguiente:

«El Consejo asumirá las funciones en materia de protección de datos que tiene atribuidas de conformidad con lo que establezcan las disposiciones necesarias para su asunción y ejercicio por la Comunidad Autónoma. En tanto se lleve a cabo la aprobación y ejecución de dichas disposiciones continuarán siendo ejercidas por la Agencia Española de Protección de Datos»

A la presente fecha esta materia sigue en manos de la Agencia Española de Protección de Datos.

La estructura del nuevo organismo queda integrada por la Dirección, que presidirá la Comisión Consultiva, y por la propia Comisión Consultiva como órgano de participación, asesoramiento y consulta. Respecto de la Comisión Consultiva de Transparencia y Protección de Datos, que incluye entre sus componentes a una persona representante de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, debemos señalar que a la presente fecha se acaban de publicar los nombramientos de sus miembros.

1.1.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.1.2.1 Administraciones Tributarias

1.1.2.1.1 Tributos cedidos a la Junta de Andalucía

Han sido muy numerosas las quejas recibidas a instancia de parte en 2016 sobre tributos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, principalmente sobre el **Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados** (ITPAJD), y sobre el **Impuesto de Sucesiones y Donaciones** (ISD).

Lo anterior, debido a la reiterada conflictividad y controversia que continúa suscitando la aplicación del procedimiento de comprobación de valores en la gestión y recaudación de ambas figuras impositivas, pero mayoritariamente sobre la utilización del referido procedimiento por parte de la Administración Tributaria en las liquidaciones por el ITPAJD.

Así, baste con reseñar las quejas tratadas durante 2016 respecto de la comprobación de valores por este Impuesto: Así, las quejas 15/2194; 15/4908; 15/5214; 15/5570; 16/272; 16/2126; y la 16/5475, en las que los contribuyentes denuncian cómo se han visto sometidos a un procedimiento de **comprobación de valores por la Agencia Tributaria de Andalucía**, que tras la adquisición de un bien a través de cualesquiera de los medios previstos en la Ley en relación con el ITPAJD, considera que el valor declarado no coincide o no se ajusta al "valor real" de éste.

En bastantes casos, el procedimiento de comprobación de valores concluye en Resolución por la que se acuerda que efectivamente el valor comprobado es superior al valor declarado, procediéndose a liquidar al contribuyente por la diferencia existente entre ambos valores, declarado y comprobado.

Por lo general, los contribuyentes afectados se quejan de que la Administración tributaria parece ignorar las consecuencias de la crisis económica en el mercado inmobiliario, destacando el hecho de que muchas



compraventas se están teniendo que formalizar por un precio que en la práctica es inferior al valor fijado por la Administración; si bien -según las quejas recibidas- la misma utiliza unos valores catastrales que son anteriores a la crisis del sector y aplica a los mismos unos coeficientes correctores que en vez de adaptar el valor del bien a unos precios reales en descenso, lo incrementan aún más.

Lo anterior dificulta la obligación de pago de las liquidaciones giradas por esta vía a los contribuyentes, que ven cómo son embargadas sus cuentas, salarios, y hasta el bien objeto de la comprobación, que con frecuencia constituye su domicilio familiar.

Consideramos que en la situación descrita se deberían **adoptar medidas para acompasar la actuación tributaria a la realidad actual del mercado inmobiliario**. Si bien es cierto que la Administración autonómica carece de competencias para revisar los valores catastrales, que son los que se utilizan para el cálculo de la base liquidable del ITPAJD, es más cierto que los coeficientes que se aplican al valor catastral del bien para la obtención de la referida base liquidable sí son establecidos por la Agencia con plenas competencias.



Ahora bien, en cuantas ocasiones nos hemos dirigido a la Agencia Tributaria solicitando informe para control de la legalidad de sus actos de gestión tributaria consistentes en la comprobación de valores en relación con el ITPAJD, desde la misma, se fundamentan sus actuaciones en el principio de legalidad que debe presidir todo el sistema tributario, y así fundamenta estos actos de comprobación de valores en las previsiones establecidas por el artículo 57 de la Ley General Tributaria, sobre la posibilidad de la Administración de comprobar el valor de las rentas, productos y bienes y demás elementos determinantes de la obligación de tributar, pudiendo emplear para ello entre otros métodos -siendo el más común- el de la estimación por referencia a los valores que figuran en los registros oficiales (Catastro, en el caso de inmuebles), aplicando un coeficiente multiplicador determinado reglamentariamente.

Considera la Agencia Tributaria de Andalucía -lo que compartimos- que en la forma indicada, siempre en el marco de aplicación de la legalidad vigente y actuando en cumplimiento de los mandatos Constitucionales y Estatutarios, debe velar especialmente por evitar el fraude fiscal con objeto de conseguir la efectiva y eficiente aplicación de los recursos a su cargo.

En los impuestos cedidos (el ITPAJD lo es) la Agencia autonómica evidencia la dificultad existente para determinar la base imponible de tales impuestos, definida por la normativa tributaria estatal básica como el "verdadero valor" de los bienes y derechos transmitidos.

Para hacer más efectivas las competencias y medidas fiscales asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos, éstas empezaron -en ejercicio de las competencias propias- a regular con mayor precisión y tratando de actuar de la forma más objetiva posible para la determinación del "valor real" de los bienes inmuebles, basándose principalmente en la utilidad que permiten las nuevas tecnologías para el tratamiento masivo de información.



Ello, ha permitido a las Comunidades Autónomas que cuentan con competencias en la materia, como Andalucía, la aprobación de sucesivas Órdenes de aplicación de coeficientes multiplicadores respecto del valor catastral y de mercado de los inmuebles, con objeto de determinar el “valor real” que será el tenido en cuenta por la Administración tributaria.

En casos de litigio, tanto en vía extraordinaria de revisión económico administrativa, como en vía contencioso administrativa, la mayor parte de las veces se reconoce la corrección jurídica y la suficiencia de la motivación cuando la Agencia Tributaria utiliza ese método de comprobación de valores.

En caso de discrepancia con el valor así determinado el contribuyente podrá instar un expediente de tasación pericial contradictoria. No obstante, la experiencia acumulada en las quejas tramitadas nos lleva a concluir que tal expediente únicamente prosperará en vía administrativa y jurisdiccional si existen circunstancias objetivas relacionadas con el propio inmueble -estado de ruina, deterioro significativo, etc.- que puedan acreditarse documentalmente, mientras que resultarán desestimadas aquellas pretensiones que pretendan basarse únicamente en la discrepancia con el valor catastral del bien o en la consideración de los coeficientes multiplicadores como inadecuados respecto de que el contribuyente considera como “valores reales de mercado”.

Esto supone que aquellos contribuyentes que alegan contra los valores resultantes de la comprobación de valores alegando mera disconformidad de los mismos con los precios efectivamente pagados por la transmisión del bien o con lo que ellos consideran el “valor real de mercado”, vean mayoritariamente desestimadas sus pretensiones, tanto en vía administrativa, como jurisdiccional.

Algo similar ocurre con aquellos que solicitan tasación pericial contradictoria del bien, cuando no disponen de elementos objetivos que acrediten una circunstancia especial del inmueble que lo diferencie de los restantes bienes ubicados en la misma zona y justifique su menor valor. También en este caso las pretensiones de los contribuyentes son objeto de desestimación, con el agravante de que los gastos derivados de la tasación pericial les son cargados incrementando así el coste del proceso.

Siendo así las cosas, parece que lo más acertado sería que los contribuyentes obligados a declarar por estos tributos incluyeran en sus declaraciones liquidaciones un valor del bien idéntico al que resultará de aplicar el modelo previsto en el art. 57.1,b) in fine de la Ley General Tributaria, esto es, **valor catastral incrementado en el coeficiente multiplicador que resulte de aplicación en el municipio donde radique el inmueble**. Cualquier declaración liquidación que se aparte de estos parámetros será, casi con absoluta certeza, objeto de un expediente de comprobación de valores que se saldará con la expedición de una liquidación complementaria, a la que habrá que sumar el importe de la correspondiente sanción y los intereses de demora, que serán elevados habida cuenta el retraso con el que suelen iniciarse y resolverse estos procedimientos.

Únicamente tendría sentido fijar un valor diferente al determinado por este modelo en la declaración liquidación en aquellos supuestos en que existiesen elementos objetivos que acrediten una circunstancia especial del inmueble que lo diferencie de los restantes bienes ubicados en la misma zona y justifique su menor valor. Y en tal supuesto, deberá el contribuyente estar presto para aportar los documentos justificativos de tales elementos objetivos y, en su caso, solicitar la oportuna tasación contradictoria.

Pese a esta evidencia, son muy numerosas las quejas que esta Institución debe tramitar todos los años en relación con procedimientos de comprobación de valores derivados de liquidaciones del ITPAJD o del ISD, en los que el promotor de la queja se limita a reseñar su disconformidad con el valor determinado por la Administración por considerar el mismo carente de fundamento y alejado del que consideran el “valor real de mercado” del bien.

En bastantes ocasiones, los contribuyentes han actuado de buena fe reseñando en la declaración liquidación el valor efectivo de la transmisión, mostrándose sorprendidos porque la Administración tributaria pretenda imponerles un valor diferente e indignados por el hecho de verse sancionados por un supuesto incumplimiento de sus deberes tributarios.

Nuestra labor en relación a estos expedientes incluye una componente pedagógica al explicar a los contribuyentes cuál es el procedimiento estándar seguido por la Administración tributaria para determinar



el valor de los bienes objeto de transmisión y aclararles la conformidad a derecho del mismo y las escasas probabilidades de que prospere cualquier procedimiento de recurso en relación con los mismos.

En una mayoría de casos los contribuyentes nos trasladan su total desconocimiento de esta realidad, la falta de información recibida al respecto durante el proceso de declaración liquidación y su convicción de haber cumplido de buena fe sus deberes tributarios.

La reiteración de casos similares, un año tras otro, nos lleva a plantearnos la conveniencia de que por parte de **la Administración tributaria andaluza se adopten medidas para posibilitar que los contribuyentes en los tributos cedidos del ITPAJD e ISD dispongan, en el momento de formular su declaración liquidación, de información precisa sobre cuáles son los valores que la Administración considera que corresponden a efectos fiscales al bien objeto de liquidación**, incluyendo las advertencias correspondientes sobre las consecuencias que podría depararles la fijación de valores distintos a los así determinados e información sobre los casos en que podría aceptarse un valor diferente, los procedimientos para acreditarlo y el coste de dichos procedimientos.

A tal fin, en aras de la protección de los derechos y garantías de los contribuyentes contemplados en el artículo 34 de la Ley General Tributaria, y muy especialmente del derecho a ser informado y asistido por la Administración tributaria en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la Oficina del Defensor del Pueblo Andalúz inició actuaciones de oficio en la **queja 16/5094**, en la que ya hemos formulado **Sugerencia** respecto de la Agencia Autonómica con la finalidad de que diseñen modelos informativos que acompañen o complementen los documentos de declaración liquidación en los que se contengan los extremos informativos y advertencias antes mencionados. Asimismo, hemos pedido que se facilite esta información presencialmente a quienes acudan a las dependencias tributarias para cumplimentar sus deberes tributarios en tales impuestos, y se remitan las mismas por vía telemática a quienes utilicen este medio.

En otro orden de cuestiones, y por lo que al ISD se refiere, igualmente en el pasado ejercicio 2016 hemos recibido un amplio número de quejas en las que los contribuyentes muestran sus críticas generales a la normativa autonómica reguladora del mismo, por considerar que da un **tratamiento excesivamente gravoso a las herencias y donaciones**, comparándola negativamente con la regulación existente en otras Comunidades Autónomas que entienden menos gravosa y más justa, demandando su urgente modificación.

Tal es el caso de la queja 15/5895, queja 16/1327, queja 16/1278, queja 16/1279, queja 16/1282, queja 16/1284, queja 16/1285, queja 16/1286, queja 16/1287, queja 16/1329, queja 16/1625, queja 16/1628, queja 16/1629, queja 16/1650, queja 16/1659, queja 16/1669, queja 16/1670, queja 16/1671, queja 16/1703, queja 16/2228, queja 16/2627, queja 16/2995, y queja 16/6100, entre otras.

En ellas hemos comunicado a las personas interesadas cuál era el régimen jurídico de aplicación en cada momento y la inexistencia de irregularidad en la actuaciones administrativas seguidas, por considerar que las liquidaciones practicadas, lo fueron en forma acorde a la normativa y la regulación vigentes para ese tributo en Andalucía.

Las diferencias en el ISD son consecuencia de la configuración autonómica del Estado que otorga a los entes territoriales libertad y autonomía para decidir sobre sus propios ingresos y gastos, en cuya virtud y en aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades, estas han de compartir con el Estado la responsabilidad política inherente al establecimiento de los tributos para financiar su gasto público.

Una amplia doctrina interpretativa del Tribunal Constitucional, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la autonomía legislativa y financiera de las Comunidades Autónomas, entiende que no tiene por qué ser contraria a los principios constitucionales de igualdad y capacidad económica la diferencia de trato en las mismas, y que el ejercicio de las potestades de exacción de tributos y su nivel, así como de potestades normativas, mientras no excedan de lo atribuido, no resultan contrarios al principio de igualdad, sino que están amparados en la capacidad normativa de las mismas, otorgada conforme a los preceptos constitucionales.

Como conclusión, hemos de añadir que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias normativas en el ISD conforme a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las



Comunidades Autónomas, desarrollada en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, sin que en principio, la regulación que promulguen en la materia deba considerarse contraria a los principios constitucionales y preceptos constitucionales.

No obstante, y junto a las quejas recibidas, esta Institución contemplaba con preocupación las informaciones relativas al **aumento significativo en el número de personas que venían renunciando a herencias en Andalucía por no poder hacer frente al pago de los tributos** correspondientes, así como las noticias que apuntaban a un creciente número de contribuyentes que estarían cambiando su lugar de residencia a otras Comunidades Autónomas con políticas tributarias más laxas en relación a este impuesto.

De acreditarse la certeza de estas informaciones creemos que sería necesario abrir un periodo de reflexión acerca de las inequidades que pueden derivarse de la coexistencia dentro del Estado de regímenes tributarios autonómicos excesivamente dispares que introducen situaciones de evidente discriminación entre unos contribuyentes y otros en función de su lugar de residencia.

A este respecto, consideramos necesario que, dentro del respeto a las legítimas diferencias que en materia de política tributaria puedan tener las Comunidades Autónomas, se busquen fórmulas que limiten estas diferencias a unos márgenes que no impliquen situaciones de grave discriminación entre los contribuyentes, ni propicien prácticas de evasión fiscal que sólo benefician a los más pudientes y perjudican a los más débiles.

Todas estas consideraciones fueron incluidas en el Informe Anual correspondiente a 2015 que se presentó por esta Institución al Parlamento de Andalucía, para su debida toma en consideración por parte de los representantes de los distintos Grupos Políticos con representación parlamentaria.

En este sentido, nos congratulamos porque, finalmente, mediante el **Decreto-ley 4/2016, de 26 de julio, de medidas urgentes relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones** (BOJA 1 de agosto de 2016, número 146, convalidado en Sesión de la Diputación Permanente de 23 de agosto de 2016 (BOPA 294, de 5 de septiembre), se vinieron a **adoptar las modificaciones tributarias requeridas** para el desarrollo del objetivo planteado por el Gobierno Andaluz, en la vertiente de los ingresos tributarios.

En concreto, en el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, se incluyen dos modificaciones:

En primer lugar, se modifica la mejora de la reducción estatal de la base imponible para las adquisiciones mortis causa de la vivienda habitual del causante, de modo que se elimina el límite máximo de aplicación y se establece una escala que hace depender el porcentaje de la reducción del valor real del inmueble adquirido por cada sujeto pasivo, con la finalidad de dar mejor cumplimiento al **principio de capacidad contributiva**.

Además, se reduce el periodo de mantenimiento del inmueble heredado de diez a tres años.

En segundo lugar, se crea una **nueva reducción autonómica por la adquisición mortis causa e inter vivos de una explotación agraria**, por medio de la que se flexibiliza el requisito exigido en la normativa vigente de ejercicio de la actividad agraria de manera personal y directa por el transmitente, y se suprime el de que constituya su principal fuente de renta. Además, se reduce el periodo de mantenimiento de la explotación adquirida de diez a cinco años. Esta reducción propia será de aplicación tanto a parientes directos como a los asalariados agrarios con determinados requisitos.

Su finalidad es facilitar la sucesión de la explotación agraria a fin de lograr la continuidad de dichas actividades económicas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Las medidas, relacionadas con la capacidad económica de los contribuyentes han venido a modificar el régimen jurídico autonómico del SD, dotándolo, a nuestro juicio, de mayor igualdad y progresividad y en suma, de una mayor justicia económica y social.

Este cambio regulatorio se ha plasmado en la **reforma del ISD**, tramitada posteriormente con la Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad para el ejercicio 2017, que entró en vigor



el 1 de enero de 2017, y que ha venido a **mejorar las reducciones y los requisitos de acceso a las bonificaciones**, de manera que se ha aumentado el mínimo exento en las herencias recibidas por sujetos pasivos parientes directos (del Grupo I y II), estableciendo un mínimo exento que pasa de 175.000 euros a 250.000 euros, siempre que el patrimonio preexistente esté comprendido en el primer tramo de los previstos en el artículo 22 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, básica del ISD.

Además, para bases liquidables incluidas de entre 250.000 y 350.000 euros se crea una reducción variable, de hasta 200.000 euros que corregirá el denominado error per saltum en el tramo de la tarifa, para sujetos pasivos de los Grupos I y II, siempre que su patrimonio preexistente esté comprendido en el primer tramo de los previstos en el artículo 22 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre.

1.1.2.1.2 Bonificaciones, beneficios y exenciones en las Ordenanzas Fiscales municipales

En esta materia tratamos en 2015 la queja 14/3800 en la que el interesado nos planteaba que tras formular solicitud de aplicación de las bonificaciones fiscales que por el **Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)** se establecían en la Ordenanza Fiscal correspondiente del municipio de **Yunquera (Málaga)** no había recibido contestación alguna.

El promovente presentó escrito de queja el 29 de julio de 2014, del que se desprendía que en fecha 24 de febrero de 2012, había solicitado previamente del Ayuntamiento (Patronato de Recaudación Provincial) el reconocimiento y aplicación de la bonificación prevista en el artículo 2.2, a) de la entonces vigente Ordenanza Fiscal del IBI, respecto de una de las viviendas de protección oficial que, promovidas hacía unos veinte años, ocupaba mediante contrato de alquiler celebrado con la Junta de Andalucía.

Así mismo, en su escrito de queja y documentación adjunta, el interesado planteaba la falta de respuesta de la -entonces- Gerencia Provincial de EPSA en Málaga a su solicitud de 10 de abril de 2012, en la que pedía documentación acreditativa de la calificación definitiva como viviendas de protección oficial de aquella en que tenía fijada su residencia y domicilio, para acreditarlo al Ayuntamiento.

Lo anterior, con la finalidad de obtener las bonificaciones que por el IBI se establecían en la Ordenanza Fiscal antes referida. Al no tener respuesta, volvía a reiterar su solicitud el 2 de abril de 2014 ante la Agencia autonómica (AVRA).

En fecha 9 de julio de 2015, tras admitir a trámite la queja, recibíamos el informe del Ayuntamiento de Yunquera, que en síntesis indicaba que atendiendo a la realidad socio-económica del municipio optó por no regular la bonificación prevista para el IBI en el artículo 74.2 quáter del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprobó el TRLRHL, conforme a la redacción dada por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre; no siendo por tanto aplicable aquella bonificación en el término de Yunquera como instaba AVRA.

Tras la recepción de los informes recibidos de los organismos actuantes, la formulación de alegaciones por el interesado y la valoración y estudio de todo el material obrante en las actuaciones, efectuábamos nuestras consideraciones respecto al régimen jurídico de aplicación y con fecha 19 de julio de 2016 formulábamos la **Resolución** procedente, efectuando Recordatorio del deber de cumplir determinados preceptos constitucionales y legales de aplicación.

Así como recomendando la revocación de los actos administrativos y acuerdos desestimatorios de la solicitud formulada por el interesado instando el reconocimiento y aplicación de la bonificación prevista en la Ordenanza Fiscal del IBI, al momento de su solicitud. Formulando igualmente Sugerencia, en el sentido de que se procediera a valorar el posible establecimiento en la Ordenanza Fiscal correspondiente de la bonificación que junto con el interesado venía demandando AVRA.

Finalmente recibíamos en la referida **queja 14/3800** la respuesta de la Administración municipal concernida que posibilitó el cierre de las actuaciones al entender que se aceptaban nuestras resoluciones.