



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 Andalúz, 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 mas 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 mas 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 mas 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 intervivos 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.



Con ocasión de la tramitación de la queja 14/4138, el interesado nos indicaba que tras haber pasado a situación de retiro por inutilidad física e insuficiencia de condiciones psicofísicas para el servicio, formuló



al Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) **exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica prevista para los de titularidad de personas con discapacidad reducida**, solicitudes que le fueron denegadas, así como desestimado el recurso de reposición igualmente presentado, por entender el Ayuntamiento que sólo resultaba de aplicación dicha exención a las personas que acreditasen al menos un 33% de discapacidad, sin aceptar la equivalencia con tal condición de las personas en situación de incapacidad permanente, como era el caso del promotor de la queja.

Disconformes con esta interpretación jurídica del Ayuntamiento de San Fernando, formulamos **Resolución**, instándole a adoptar los acuerdos necesarios para el reconocimiento al interesado de la exención fiscal que solicitaba desde el ejercicio de 2013.

Asimismo, formulamos Sugerencia a la Corporación municipal instándole a incluir en la correspondiente Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica la consideración de suficiencia a efectos de la acreditación de un grado de

discapacidad del 33% o superior, de los certificados acreditativos de la condición de pensionistas de la Seguridad Social por incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los acreditativos de la condición de pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad para el mismo.

Dichas resoluciones no fueron aceptadas inicialmente por el Ayuntamiento lo que motivó la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento. Si bien posteriormente el Ayuntamiento nos contestaba accediendo a conceder la exención que solicitó el interesado para el ejercicio 2016 y siguientes.

1.1.2.1.3 El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

Básicamente la mayor parte de los expedientes que hemos tramitado en relación al **Impuesto de Plusvalía (IIVTNU)**, lo fueron sobre la exención legal incluida finalmente en la modificación del artículo 105 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tras la convalidación de las previas reformas normativas producida mediante la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Al respecto, como hemos venido exponiendo repetidas veces, el Defensor del Pueblo Andalúz valoró muy positivamente la referida **exención de pago del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Plusvalía) por las transmisiones realizadas con ocasión de la dación en pago**



a una entidad financiera de la vivienda habitual del deudor hipotecario, por cuanto beneficiaban a personas que habrían llegado a esa situación por su precaria situación económica.

Sobre esta cuestión hemos formulado **Resolución** el pasado año, en relación con solicitud de exención denegada por el Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal de la Diputación de Sevilla (OPAEF), que finalmente resultó aceptada por el OPAEF, por lo que resolvimos el cierre de actuaciones en la queja el correspondiente expediente de **queja 14/3557**.

Por su parte, la **queja 15/4167**, promovida también a instancia de parte, trataba sobre la misma cuestión -exención denegada por dación en pago de vivienda habitual-, pero afectaba en esta ocasión al Patronato de Recaudación Provincial de la Diputación de Málaga, que había denegado la aplicación de dicha exención a la persona promotora de la queja por considerar que no concurría el requisito del empadronamiento continuado de la misma en la vivienda objeto de dación en pago durante los dos años anteriores a la misma.

Por el citado organismo, tras solicitarle el correspondiente informe, se nos respondía que recientemente habían tenido conocimiento del Informe de la Dirección General de Tributos, recaído en la Consulta (IE) 0626-15, en la que, en relación con el requisito del empadronamiento en la vivienda habitual, se señala:

“Este requisito no hay que interpretarlo en un sentido tan estricto que excluya de la aplicación de la exención a aquellos casos en los que sí haya constituido la vivienda habitual del contribuyente, pero que, como consecuencia del propio procedimiento de ejecución hipotecaria o debido a su grave situación económica, en el momento de la transmisión de dicha vivienda, ya no resida en la misma.

Por tanto será el órgano gestor quien deba apreciar el cumplimiento de dicho requisito a la vista de los pruebas apartadas por el contribuyente.”

A la vista del contenido de este informe el Patronato nos indicaba que habían requerido a la interesada para que aportara la documentación acreditativa de las razones por las que cambió su empadronamiento unos meses antes de producirse la dación en pago.

A este respecto, la persona nos informó que había contestado al requerimiento del Patronato explicando que la única razón del cambio de domicilio antes de hacerse efectiva la dación en pago fue el deseo de iniciar cuanto antes una nueva vida, que le llevó a alquilar una nueva vivienda y empadronarse sin esperar al lanzamiento de su anterior domicilio.

Estimando más que razonables las razones expuestas por la interesada, indicamos al Patronato que dábamos por concluidas nuestras actuaciones en la confianza de que las mismas serían aceptadas y reconocida la exención.

En la queja 14/5740, la Administración gestora y recaudadora del IIVTNU, que había denegado inicialmente la exención por dación en pago de la vivienda habitual resultó ser el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, al cual hubimos de formular la oportuna **Recomendación** en el sentido de que una vez acreditado el cumplimiento de los requisitos necesarios, reconociera el derecho de la persona promotora de la queja a ser beneficiaria de la exención prevista en el artículo 105.1.c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, procediendo de oficio a la devolución de los ingresos indebidamente percibidos en concepto de IIVTNU.

Resolución que fue aceptada por el Ayuntamiento, comunicándonos el mismo que procedía a estimar la solicitud de rectificación de autoliquidación en concepto de Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, y a reconocer a la parte interesada el derecho a la devolución de ingresos indebidos.

Razón por la que consideramos como aceptada la resolución y el asunto como solucionado, archivando las actuaciones en la referida **queja 14/5740**.



1.1.2.1.4 Tasas y Precios Públicos

Hemos finalizado en el pasado ejercicio 2016 la tramitación de diversas quejas que planteaban una **posible discriminación en la exacción de tasas** -principalmente por la recogida de residuos- al cobrarse un importe mayor a los sujetos pasivos no residentes que a los sujetos pasivos empadronados en el Municipio de que se tratare.

Así, la queja 13/3399 y la queja 14/3798, promovidas respecto del Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga); y la queja 14/0079, promovida respecto del Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga).

Esta Institución considera no conforme a derecho este **trato diferenciado en el ámbito tributario en función de la condición de residente del sujeto pasivo**, motivo por el cual, hemos formulado a las Administraciones implicadas las oportunas Resoluciones instándoles a revisar las decisiones adoptadas y a adaptar las ordenanzas fiscales a la legalidad vigente. Sirva como ejemplo la **Resolución** formulada en la queja 13/3399, afectante al Ayuntamiento de Benalmádena.

Lamentablemente, no recibimos respuesta por parte del Ayuntamiento a las resoluciones dictadas, lo que motivó la inclusión de este expediente y del tramitado en la queja 14/3798 en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En la **queja 14/0079**, por contra, el Ayuntamiento de Torremolinos sí nos facilitó respuesta aun cuando la misma era contraria a la aceptación de nuestra Resolución por cuanto, pese a no decirlo expresamente, se evidenciaba que persistía en el reconocimiento de un beneficio fiscal en los tributos locales condicionado al requisito de estar empadronado en el municipio el sujeto pasivo.

Una decisión que nos parece censurable, no sólo porque contradice la opinión de esta Institución, sino que es contraria a la posición expresada por los Tribunales de Justicia en diversos pronunciamientos. Por tal razón, resolvimos la inclusión en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de los expedientes reseñados.

Durante la tramitación de la queja 14/1045 tuvimos ocasión de valorar una actuación administrativa que, a nuestro juicio, evidenciaba un excesivo afán recaudatorio, sin tomar suficientemente en consideración las circunstancias concurrentes en la persona afectada.

La promotora de la queja exponía que la Diputación de Málaga (Patronato de Recaudación) le giraba a su cuenta bancaria diligencia de embargo, por un importe 73,91 euros, correspondiente a una **deuda en concepto de tasa por un servicio de bomberos** prestado el año 1998 (hacía 16 años) cuyo importe original era de 33,72 euros.

Según acreditaba la interesada no era la primera vez que se le pretendía embargar su saldo en una cuenta corriente en la que únicamente ingresaba el importe de la renta activa de inserción (mensualmente 426 euros) que constituía su única fuente de ingresos. Según indicaba, en enero de 2014, tras presentar la oportuna reclamación cancelaron el embargo; no obstante, otra vez le volvieron a embargar con la cantidad aumentada en febrero de 2014, y le demandaban nuevamente que volviera a presentar ante el citado organismo la documentación justificativa de los ingresos que percibía.

Tras la admisión a trámite y considerando insuficientes las justificaciones aducidas por la Agencia recaudatoria para actuar de aquella forma, dictamos la **Resolución** que consta en las actuaciones, sugiriendo que procedieran a una declaración de fallido de la deudora y de incobrable del crédito.

Esta resolución fue desestimada por el Patronato de Recaudación amparándose en el hecho de que la deuda ya había sido cobrada -como resultado del embargo practicado- por lo que no tenía sentido la declaración de fallido, señalando que la declaración de inembargabilidad del crédito sólo podía hacerse de forma rogada y no de oficio, no habiéndose instado la misma por la interesada.

No podemos compartir esta respuesta, toda vez que la interesada y esta Institución alegaban la situación económica de aquélla y el hecho de que la Administración era conocedora de que la situación no iba a cambiar previsiblemente, por lo que no tenía sentido que persistieran en dictar una orden de embargo



tras otra, obligando así a la interesada a un continuo peregrinar por la sede administrativa para conseguir la devolución de lo indebidamente cobrado. Entendemos que hubiera sido deseable una actuación administrativa más sensible y acorde con el principio de justicia social.

En cualquier caso y como consideramos no aceptada nuestra Resolución, dimos por finalizada la queja con la inclusión de la misma en el Informe Anual.

1.1.2.1.5 Los procedimientos de revisión en garantía de los derechos del contribuyente

En la queja 14/2796, el interesado nos exponía que el Ayuntamiento de Sevilla le habría efectuado embargo por impago de tasa de basura correspondiente al ejercicio de 2003. Considerando que la liquidación por la tasa de basura habría prescrito, formuló recurso de reposición que le fue contestado en noviembre de 2013.

Desestimándose, su pretensión de prescripción de la deuda, porque según mantenía no se produjeron las notificaciones edictales que alegaba la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Sevilla, en especial la de la Providencia de Apremio que según la Administración se habría publicado en el BOP de 5 de marzo de 2005, lo que según el interesado, no se le ha acreditado en modo alguno.

No obstante, y durante el tramite de alegaciones para la instrucción de la queja, el interesado nos comunicaba que en fecha 24 de enero de 2014 habría formulado reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Municipal de Sevilla que no se resolvía nada por el mismo pese al tiempo transcurrido de más de un año; razón por la que decidimos formular la **Resolución** que consta en las actuaciones de la queja respecto del impulso de oficio de todos los trámites por la Administración municipal concernida y respecto a la necesaria dotación de medios personales y materiales del Tribunal Económico Administrativo para que pudiese llevar a cabo sus intervenciones extraordinarias de revisión de la actuación de los órganos de gestión y recaudación tributaria del Ayuntamiento.

En parecidos términos la queja 14/5376, en la que el interesado también respecto del Ayuntamiento de Sevilla y su Agencia Tributaria actuando como órgano de recaudación, habría formulado un recurso de reposición frente a expediente sancionador en materia de sanción de tráfico urbano, que cuya resolución desestimatoria motivó que por su parte interpusiera reclamación económico administrativa ante el Tribunal respectivo municipal que nada resolvía al respecto pese a haber transcurrido más de un año de espera.

Admitida a trámite la queja tras su tramitación nos vimos obligados a formular la **Resolución** que consta en las actuaciones, en forma similar que en el expediente anterior.

Pese a las numerosas resoluciones dictadas debemos denunciar que siguen produciéndose unas dilaciones inaceptables por parte del Tribunal Económico Administrativo Municipal de Sevilla en la resolución de los asuntos que son sometidos a su consideración.

1.1.2.2 Administraciones Públicas y Ordenación Económica

En este Informe Anual dedicamos especial atención a las quejas relacionadas con la transparencia pública, pues consideramos necesario destacar el salto cualitativo que para la democracia local y para la participación ciudadana en la gestión político-administrativa de las Entidades integradas en la Administración Local de Andalucía, ha supuesto la entrada en vigor de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que complementa la normativa básica estatal contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.



1.1.2.2.1 Transparencia

Los expedientes tratados en 2016 fueron un total de 89, lo que viene a representar la cuarta parte de los expedientes recibidos en relación a la materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica; siendo la materia de transparencia, participación y buena administración la que ha generado un mayor número de Resoluciones en nuestra actividad de control externo, fundamentalmente de las Administraciones Locales, aunque también se ha visto afectada la Administración Autonómica.

1.1.2.2.1.1 Administración local

Es de justicia reconocer el importante esfuerzo que las entidades locales de Andalucía están desarrollando para dar cumplimiento a las leyes de transparencia, como demuestra el **elevado número de municipios que han aprobado ordenanzas reguladoras en materia de transparencia** y han puesto en funcionamiento los denominados “portales de transparencia”.

Pese a ello, en 2016 hemos asistido a un significativo aumento en el número de quejas referidas a posibles incumplimientos por parte de las Corporaciones Locales de los deberes que esta nueva legislación les impone.

La mayoría de estas quejas denuncian incumplimientos del derecho de acceso a la información, al denegarles los Ayuntamientos sus peticiones de acceso o no responder a las mismas. Sin embargo, una análisis de las peticiones planteadas nos lleva a concluir que lo que subyace en el fondo del problema es un **incumplimiento por la Corporación municipal de las obligaciones de publicidad activa** que estatuyen las leyes de transparencia.

Debemos señalar que un número importante de las quejas tramitadas que afectaban a entidades locales contenían peticiones de acceso a información formuladas antes de la entrada en vigor de las leyes de transparencia, por lo que hubieron de ser tramitadas atendiendo a la normativa reguladora del derecho de acceso a la información vigente en el momento de su presentación, básicamente contenida en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Muchas de estas actuaciones han finalizado con el dictado de una Resolución por parte del Defensor del Pueblo Andaluz, ante el reiterado silencio de las Administraciones Locales a las solicitudes recibidas.

Así sucedía en la queja 14/3145, queja 14/3259 y queja 14/3260, en las que por el representante de una **asociación ecologista de Córdoba** se denunciaba la falta de respuesta a diferentes escritos presentados en junio de 2014 a la Diputación Provincial de Córdoba solicitando el acceso a diversa información y documentación.

De la tramitación de estos expedientes se evidenciaba la falta de respuesta de la Administración Provincial y por tanto el incumplimiento de la obligación de resolver expresamente las solicitudes y escritos de los ciudadanos, por lo que, estimando tal práctica como lesiva para determinados Derechos y Libertades reconocidos en el Título primero del Estatuto de Autonomía para Andalucía, especialmente para el derecho a la buena administración, contenido en el artículo 31 de la citada norma, formulamos Resoluciones, de las que es muestra significativa la **Resolución** dictada en la queja 14/3260.





Como respuesta a las Resoluciones dictadas, la Diputación Provincial de Córdoba nos contestó que estaba procediendo a dar respuesta a la Asociación interesada trasladándole la información solicitada. A la vista de ello, dimos por finalizadas las quejas considerando que se habían aceptado nuestras Resoluciones.

Otro grupo de expedientes de queja que, con similares pretensiones informativas por los interesados, tramitamos y resolvimos en forma agrupada fue el integrado por la queja 15/1836, queja 15/1837, queja 15/1838, queja 15/2270, queja 15/2271, queja 15/2272 y queja 15/1273, promovidas todas por una Asociación política ante la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de **Dos Hermanas (Sevilla), en demanda de diversa información y documentación, relativa a parcelas de gestión político y económico-administrativa del Ayuntamiento y de sus entidades instrumentales y empresas municipales.**

Así, se interesaba información sobre la existencia de normas respecto al uso de locales municipales; información referente a las subvenciones que hubieren recibido las Asociaciones de Vecinos; información de relevancia jurídico-administrativa municipal; y presupuesto ejecutado de la Administración y de empresas municipales.

A pesar de que estas peticiones de acceso a la información se formularon antes de la entrada en vigor de las leyes de transparencia, lo cierto es que toda la documentación demandada formaba parte de la información que el Ayuntamiento estaba obligado a publicar en su portal de transparencia como consecuencia de las obligaciones de publicidad activa que estas normas le imponen.

Por ello, formulábamos las respectivas Resoluciones, consistentes básicamente en Recordatorios y Recomendaciones de respuesta a la mayor brevedad posible a los escritos presentados por los representantes de la Asociación política referida. Sirva, por todas ellas, la **Resolución** formulada en la queja 15/1836.

Asimismo y en paralelo, celebramos una reunión con representantes de la Corporación en la que le trasladamos la conveniencia de dar cumplimiento a sus obligaciones de publicidad activa, lo que posibilitaría dar respuesta a la asociación, facilitándole el enlace al apartado de su portal de transparencia donde apareciese incluida la documentación demandada.

Al respecto, hemos de decir que finalmente el Ayuntamiento nos comunicaba la aceptación de las Resoluciones dictadas (**queja 15/1836**), indicando que había notificado respuesta a la Asociación Política solicitante facilitándole los enlaces del Portal de Transparencia y de su página web en los que podía encontrar y acceder a toda la información solicitada.

El ejercicio del derecho de acceso a información en el ámbito local adquiere matices especiales cuando quien pretende ejercitarlo ostenta un cargo en la Corporación como representante electo, investido por tanto de las prerrogativas propias de los miembros de las corporaciones locales que conceden al mismo un acceso privilegiado a los datos, documentos e informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y le resulten precisos para el desarrollo de su función. (art. 14 y ss. del RD 2568/1986, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

Nos parece importante aclarar una cuestión en relación a las quejas recibidas por **incumplimientos del derecho de acceso a la información por parte de las Entidades Locales cuando afectan a miembros de la propia Corporación.**

Ocurre que con frecuencia, las quejas recibidas en esta Institución proceden de representantes de los grupos políticos municipales en la oposición y denuncian incumplimientos de la normativa de transparencia por parte del gobierno municipal, al no haber atendido determinadas solicitudes de acceso a información.

Pese a que en los escritos de queja se invocan las leyes de transparencia, lo cierto es que cuando accedemos a los escritos de solicitud de información comprobamos que los mismos se plantearon esgrimiendo la condición de miembro de la Corporación del solicitante y, muchas veces, citando expresamente la normativa de régimen local que ampara y privilegia sus derechos de acceso.

En esos casos, pese a invocar la queja las leyes de transparencia, consideramos que lo procedente es tramitar el expediente atendiendo a las disposiciones locales que regulan específicamente el derecho de acceso de los miembros de la Corporación, dotándolo de un estatus de especial protección.



Por el contrario, si la solicitud de acceso a la información fue presentada amparándose en las leyes de transparencia, aunque el solicitante sea un miembro de la corporación, tramitamos el expediente aplicando lo dispuesto en la legislación de transparencia.

Por último, si el solicitante de información, miembro de la Corporación, ha esgrimido en su escrito de solicitud ambas normativas, aplicaremos siempre aquella que resulte más beneficiosa a sus intereses.

1.1.2.2.1.2 Administración autonómica

Aunque han sido significativamente menos numerosas las quejas recibidas en materia de transparencia que afectaban a la Administración autonómica que las referidas a la Administración local, no por ello, revisten las mismas menor interés o trascendencia.

Particularmente significativa nos parece el asunto tratado en la queja 16/3681 en la que el representante de una **asociación ecologista de Andalucía** exponía que, en cumplimiento de sus obligaciones legales de publicidad activa, en el portal de la transparencia de la Junta de Andalucía se podía encontrar documentación acerca de procedimientos sometidos a trámites de información pública a los que se podía acceder mediante la activación de los correspondientes enlaces web. La sorpresa surgía cuando se comprobaba que la única documentación a la que daba acceso el enlace era al anuncio del BOJA donde se publicaba la apertura del periodo de información pública.

El promotor de la queja entendía que no resultaba suficiente con la publicación del anuncio de información pública, pues de la legislación de transparencia se deducía que **el deber de publicidad activa incluía la obligación de publicar los documentos sometidos al trámite de información pública**.

Tras hacer diversas comprobaciones, observamos que efectivamente en algunos de los enlaces incluidos en el portal de transparencia en relación con procedimientos sometidos al trámite de información pública la única documentación accesible era una remisión o conexión al anuncio del BOJA donde se publicaba el inicio del periodo de información pública.

Principalmente tal incidencia se producía en relación con procedimientos dependientes de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, aunque también afectaba a otras Consejerías, como la Consejería de Fomento y Vivienda.

Tras analizar la legislación vigente en materia de transparencia, consideramos que podíamos estar ante un incumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 5.4 y 7.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en el artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía, respecto a las obligaciones de publicidad activa.

En efecto, conforme a la norma básica estatal, la obligación sujeta a transparencia ha de ser publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web, de forma clara y estructurada, en formato reutilizable -preferentemente- e incluyendo los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, interoperabilidad, calidad, su identificación y su localización (artículo 5.4, de la ley 19/2013).

La información de relevancia jurídica a la que se refería el interesado en la queja, es la que el artículo 7.e) de la Ley básica estatal, y el artículo 13.1.e) de la norma autonómica de transparencia, demandan y exigen en idénticos términos; entre otras:

«e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.»

Es importante reseñar que la dicción literal del precepto pone claramente de manifiesto que **el objeto de la publicidad activa deben ser los documentos que son objeto de información pública**, es decir aquellos que expresan el parecer de la administración y sobre los que el ciudadano puede ejercitar su derecho de participación formulando alegaciones o sugerencias. En ningún caso se cumple el deber de publicidad activa regulado en este precepto facilitando acceso al ciudadano exclusivamente a aquellos



documentos que contienen la decisión del órgano administrativo de someter un procedimiento al trámite de información pública.

A este respecto consideramos que conviene tener presente una importante línea jurisprudencial, representada entre otras por las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 y 12 de abril, y 26 de diciembre de 2011, en que han sido anuladas disposiciones generales por incumplir alguna de las obligaciones establecidas legalmente en materia de publicidad durante el periodo de información pública.

Así, entiende el Alto tribunal que el simple hecho de omitir la obligación añadida de publicidad en tablón de anuncios, a pesar de haber cumplido la obligación de publicidad en boletín oficial, o el hecho de que el anuncio del tablón no haya permanecido efectivamente expuesto todos los días del periodo legalmente establecido, supone un **incumplimiento del deber de publicidad legalmente estipulado**. Deber que entronca con los principios constitucionales de publicidad (art 9.3 CE) y participación ciudadana (art. 105.a) que establecen el carácter esencial del trámite de información pública durante la aprobación de disposiciones de carácter general.

En dichos casos, el Tribunal Supremo ha resuelto declarando la nulidad de las disposiciones afectadas por infracción de las obligaciones de publicidad, señalando que, al tratarse de disposiciones que inciden en el patrimonio jurídico de los administrados, los mismos han de tener la posibilidad de alcanzar un cabal conocimiento de su contenido mediante la irrenunciable publicidad, y disponer de un trámite de audiencia en el que puedan ejercitar su derecho de participación. Considerando dicho trámite como esencial en la formación de la voluntad administrativa, al contribuir a garantizar la legalidad, el acierto, y la oportunidad de la opción elegida por la Administración reguladora.

A la vista de dicha línea jurisprudencial y en aras a evitar procedimientos de reclamación que conllevarían la nulidad de los procedimientos en tramitación, consideramos necesario que por la Junta de Andalucía se adopten las medidas necesarias para dar un efectivo cumplimiento a las obligaciones legales que en materia de publicidad activa le impone la vigente legislación reguladora del derecho de acceso a la información y transparencia de las Administraciones públicas.

Por ello, hemos trasladado a la Consejería de Presidencia y Administración Local **Resolución** consistente, por un lado, en un Recordatorio de los deberes legales contenidos en los artículos 5.4 y 7.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el artículo 13.1.e) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía. Y por otro lado en las siguientes Recomendaciones:

“RECOMENDACIÓN 1: Consistente en la necesidad de dictar las instrucciones oportunas para que por parte de los distintos organismos integrantes de la Administración de la Junta de Andalucía se de estricto cumplimiento a los deberes de publicidad activa en relación con la información jurídica, en particular por lo que se refiere a la efectiva publicación de los documentos sometidos a trámite de información pública.

RECOMENDACIÓN 2: Que se comprueben los procedimientos actualmente en trámite de información pública al objeto de verificar el cumplimiento efectivo en los mismos del deber de publicidad activa, procediendo, en caso de incumplimiento, a retrotraer los procedimientos al momento inicial de sometimiento al trámite de información pública, incluyendo la publicación íntegra de los documentos objeto de dicho trámite.”

1.1.2.2.2 Protección de datos personales

En relación con la materia de **protección de datos**, aunque han sido varias las quejas tramitadas, nos parece interesante poner de relieve la cuestión planteada por el interesado en la queja 15/5119 denunciando lo que consideraba una actuación de la Administración de Empleo que causaba afcción en materia de protección de datos. El problema que denunciaba, en síntesis era el siguiente:

“En todas las Oficinas de Empleo de Andalucía cuando una persona acude con su cita previa y espera en la sala a ser llamado, aparece en el monitor sus apellidos y la primera inicial de su



nombre. No es de recibo que todo el mundo que está también esperando vea la identidad y la persona titular de los datos. Cuando una persona pide cita, se le debería de asignar un número que es el que debería aparecer en la pantalla.”

Admitida a trámite la queja, solicitamos el informe preceptivo a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, que respondía con la siguiente justificación:

“Dada la experiencia adquirida, y teniendo en cuenta que las citas se expiden -en la mayoría de los casos- con anterioridad al día de la citación, se considera que el demandante de empleo lleva impreso o memorizado un número asignado a las iniciales provocaría más inconvenientes que ventajas al desconocer, o simplemente no recordar, qué número de orden es el suyo.

En este sentido hay que destacar que el sistema de cita previa ofrece a las personas demandantes de empleo dos canales para solicitar la cita, es decir, a través de internet (www.citaempleo.es) o telefónicamente (9021000506 ó 955625695). En el caso de obtener la cita por internet, la persona puede imprimirse fácilmente el número de la cita y llevárselo, mientras que en el supuesto de facilitar ese número por teléfono, los operadores y operadoras tendrían mayor dificultad a la hora de que el demandante de empleo anotara bien el número y lo recordara o llevara al día siguiente para la cita.”

Entendiendo insuficiente esta justificación trasladamos a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo un escrito en el que señalamos que son numerosos los servicios de atención al público dependientes de administraciones públicas que utilizan sistemas de **llamamiento público que no implican la revelación de los datos identificativos de las personas llamadas**. Tal es el caso, por ejemplo, de los servicios de atención al público dependientes de la Tesorería General de la Seguridad Social, de los servicios dependientes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de los servicios de atención pública de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado dependientes el Ministerio del Interior, de los servicios públicos de atención sanitaria, etc.

En todos estos servicios públicos está implementado un sistema de cita previa similar al existente en los servicios de empleo de Andalucía, pero el llamamiento de las personas para ser atendidos no se realiza exponiendo públicamente los datos identificativos de la persona. El sistema seguido en estos servicios es bastante similar, aunque presente algunas particularidades dependiendo del servicio de que se trate, que básicamente pasa por la instalación en las dependencias de atención ciudadana de una máquina que expide los tiques de turno para ser atendidos presencialmente. Las personas que cuentan con cita previa simplemente tiene que introducir en dicha máquina un dato personal identificativo -normalmente el NIF- y el sistema le facilita una papeleta en la que consta una referencia numérica o alfanumérica que va a ser la que aparezca en la pantalla de información cuando se produzca su llamamiento para ser atendida presencialmente.

Como puede verse se trata de un sistema bastante simple y de uso habitual en numerosos servicios públicos de atención ciudadana, que no comporta vulneración alguna de la confidencialidad de los datos identificativos de la persona usuaria y evita los problemas que aducía el servicio andaluz de empleo para justificar la práctica seguida actualmente y que acertadamente cuestiona la persona promotora de la presente queja.

En base a estos argumentos hemos formulado **Resolución** recomendando **que se implanten en las Oficinas del SAE las medidas técnicas tendentes a garantizar en el sistema de cita previa los derechos a la privacidad, confidencialidad y seguridad de los datos personales**.

También nos parece de interés reseñar la apertura de oficio de dos quejas relacionadas con la protección de datos y afectantes ambas al Ayuntamiento de Sevilla, aun cuando las mismas aun se encuentran en tramitación y no podemos ofrecer la resolución final adoptada en las mismas.

Nos referimos a la **queja 15/4327** iniciada tras tener conocimiento de un **grave fallo de seguridad en la página web de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Sevilla**, página que a su vez se encuentra alojada en la propia web del Consistorio. Al parecer, desde un enlace indexado por el buscador Google, y



simplemente con introducir el DNI se podía acceder a los datos privados de cualquier ciudadano empadronado en el municipio (nombre, direcciones, cuentas corrientes, embargos ...).

Asimismo, es de reseñar la **queja 16/0414** que iniciamos de oficio tras tener conocimiento de la **grabación mediante sistemas de reproducción audiovisual no declarados de las pruebas de alcoholemia que realizaba la Policía Local de Sevilla**.

Según parece dos Intendentes de la Policía Local de Sevilla decidieron, por supuestos motivos de seguridad, colocar dos cámaras, sin pedir permiso alguno, en unas dependencias de la Policía Local de Sevilla, en la habitación de la Oficina de Gestión de Atestados (OGA) a la que son llevados los conductores que han dado positivo en una primera prueba de alcoholemia -la que se realiza con el etilómetro en la vía pública- para someterse a una segunda prueba o contraste de la primera.

En tales dependencias, según la denuncia conocida, la Policía Local grabó ilegalmente a decenas de conductores mientras se sometían a una segunda prueba de alcoholemia.

Como decimos ambas quejas se encuentran todavía en fase de investigación.

1.1.2.2.3 Administración electrónica

En materia de **e-administración** nos parece interesante reseñar la queja 16/1295 en la que tuvimos ocasión de tratar las **dificultades de acceso, descarga y utilización de los programas aplicaciones y modelos oficiales incluidos en la página web de la Agencia Tributaria de Andalucía**.

El promotor de la queja exponía que durante varios días estuvo intentando presentar la declaración por el Impuesto de Sucesiones ante la Agencia Tributaria de Andalucía, por vía telemática y se habría encontrado con varias incidencias. En primera lugar, no aparecían incluidos en la página web de la Consejería formularios para descargar y rellenar en pdf. Y, en segundo lugar, el programa de ayuda que facilitaba la página web operaba en formato exe, que solo podía activarse con un sistema operativo propietario, Microsoft Windows, no siendo posible utilizar otros sistemas operativos libres, como los que se podían utilizar para trabajar con la Administración de Justicia, o para presentar declaraciones o actuaciones ante la Agencia Tributaria Estatal.

Tras la admisión a trámite de la queja referida, recibimos un informe de la Agencia Tributaria de Andalucía del que se deducía un reconocimiento de la veracidad de la denuncia recibida, se aducían algunas justificaciones técnicas y se anunciaban futuras mejoras del sistema para atender las peticiones planteadas.

No considerando suficiente la información recibida formulamos **Resolución** a la Agencia Tributaria de Andalucía poniendo en valor el contenido del artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que viene a incluir en su apartado 2 un amplio catálogo de derechos de los usuarios de la e-Administración, entre los que se incluye el siguiente:

«k) A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.»

Entiende esta Institución que el citado derecho comporta la facultad de elección del usuario entre sistemas o aplicaciones electrónicas de contenidos y naturaleza abierta (estándares abiertos); o entre aquellos sistemas y aplicaciones que sin ser abiertos, sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Se trata de un derecho íntimamente relacionado con el principio de neutralidad tecnológica que se reconoce en el artículo 4, i) de la Ley citada y que potencia la libertad de elección, por los usuarios entre las diversas alternativas en el mercado de las tecnologías.

A este respecto, es importante señalar que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de reciente entrada en vigor, establece en el apartado 5 de su artículo 38, al regular las sedes electrónicas, lo siguiente.



«5. La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.»

Por todo ello, hemos trasladado a la Agencia Tributaria de Andalucía una Recomendación instándole a **que sin más demora se introduzcan las medidas técnicas que permitan la utilización de sistemas y programas abiertos y/o de uso generalizado.**

Recientemente hemos recibido la repuesta de la Administración en la que evidencia la aceptación de la Resolución que habíamos formulado, razón por la que hemos procedido al cierre de la queja.

1.1.2.2.4 Organización Local

En el expediente de queja 15/0397 se nos planteaba una interesante cuestión relativa a la regulación normativa, organización y **funcionamiento de las Juntas de Distrito del Ayuntamiento de Sevilla y a la participación ciudadana en aquellos órganos**; así como respecto de la gestión descentralizada de los servicios municipales.

El promovente de la queja nos exponía cómo había presentado escrito ante la Junta Municipal de un Distrito Municipal solicitando la modificación del Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito argumentando su petición en la necesidad de dotar de una gestión democrática más real a la plataforma informática “e-democracia participa sevilla”.

Como quiera que la Administración municipal en un primer momento no facilitaba información ni respuesta, tampoco a esta Institución, debimos formular la **Resolución** correspondiente, recordando la obligación de resolver expresamente los escritos, solicitudes y peticiones que formulen los interesados y la obligación de colaborar con el Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones y quejas.

En su respuesta, esta vez sí, a nuestra Resolución, el Ayuntamiento de Sevilla contestaba que el Gobierno de la Ciudad estudiaba la forma de mejorar tanto la participación ciudadana en la web, como la de hacer efectiva la e-participación en las Juntas Municipales de Distrito, para lo que ha formado un grupo de estudio y se ha solicitado ayuda a los fondos FEDER europeos, y de esta manera potenciar esta herramienta novedosa en la ciudad plasmando estos y otros cambios en un nuevo Reglamento Orgánico de las Juntas Municipales de Distrito consensuado con los Grupos Políticos.

Considerando como aceptada la Resolución procedíamos al cierre de la **queja 15/0397**.

Cuestión distinta fue la planteada en la queja 15/1511, referida al funcionamiento de uno de los órganos más importantes de la estructura administrativa local: el **Registro municipal**, en este caso del **Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor (Sevilla)**.

El promotor de la queja nos comunicaba que tras presentar escrito de petición dirigido a la Junta de Gobierno del Ayuntamiento, se procedía a su registro pero se le negaba una copia del mismo, debiendo cumplimentar un modelo formalizado de instancia.

Además se le negaba el registro del mismo escrito dirigido a los distintos Grupos municipales con representación en el Ayuntamiento, motivo por el que realizó reclamación, de la que igualmente se le negaba copia, debiendo finalmente tener que desplazarse a otro Registro para proceder a la presentación de los escritos.

Recibido el informe del Ayuntamiento, manifestaba que no se había negado la admisión de escritos en el Registro, sino que se le había pedido al interesado los presentara más tarde, ya que la persona que se encontraba en ese momento en el registro precisaba consultar previamente a la persona titular de la Secretaría General, la procedencia o no de registrar los escritos dirigidos a los Grupos municipales.



Asimismo, nos informaba el Ayuntamiento que en los escritos aludidos no se efectuaba solicitud alguna que precisara de respuesta, sino que se limitaba el solicitante a hacer una breve reseña de un Proyecto de Investigación Minera manifestando su opinión de que el Ayuntamiento debería oponerse al mismo.

Instruidas nuestras actuaciones formulamos **Resolución** recordando a la Administración municipal el régimen jurídico regulador del derecho de petición y de la admisión en los Registros públicos de los escritos y solicitudes de las personas interesadas, así como Recomendación en el sentido de que por la Alcaldía se dictasen las Instrucciones o Directrices necesarias para el estricto cumplimiento por los Servicios Administrativos municipales de las normas que regulan el Registro de documentos.

Como quiera que desde la Alcaldía se nos contestó que habían respondido expresamente al interesado y que se había elaborado la Instrucción aconsejada, consideramos que la Administración municipal concernida aceptaba nuestras Resoluciones, por lo que procedimos al cierre de la **queja 15/1511**.

Mención especial merece el asunto objeto de la queja 15/3015, en la que tratamos de las divergencias y controversias que se suscitan entre los ediles integrantes de los equipos de Gobierno local y los Grupos de la oposición, en cuanto a la **distribución de los despachos y locales municipales** para llevar a cabo sus tareas de gestión político-administrativa y, respecto a la dotación de medios personales y materiales necesarios para ello.

En esta ocasión, la queja afectaba al **Ayuntamiento de Fonelas (Granada)**, y el portavoz de un Grupo municipal de oposición exponía que solicitó de la Alcaldía despacho en la sede de la Entidad Local, así como copia de las llaves de acceso al Consistorio, para el acceso y utilización de despacho durante el fin de semana.

Su solicitud resultó denegada por la Alcaldía afirmando la inexistencia de despacho o local disponible para su utilización y manifestando no existir disponibilidad presupuestaria para acometer obras de acondicionamiento. Asimismo, se le denegaban las llaves para el acceso durante el fin de semana.



En su escrito de queja el interesado alegaba conocer la existencia de despachos y locales sin ninguna utilidad en la propia sede Consistorial, y consideraba la denegación de las llaves como inmotivada.

Instruida la queja, formulamos **Resolución** sobre el alcance del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos reconocido en el Art. 23 de la Constitución y su traslación al ámbito municipal; así como poniendo de manifiesto nuestra opinión sobre la relevancia del papel representativo de los grupos políticos; considerando necesario motivar y justificar las limitaciones y excepciones al desempeño de su función representativa y, por último la conveniencia de regular el ejercicio de esos derechos en el Reglamento Orgánico propio.

La Resolución que reseñamos en la **queja 15/3015** fue aceptada por la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento, entendiendo por nuestra parte que la Alcaldía que dirige el gobierno y la administración municipales,



en ejercicio de la potestad de autoorganización, puede fijar los horarios de apertura de la sede político administrativa municipal.

Similares actuaciones realizamos en la queja 15/4749, en esta ocasión a demanda de un Grupo municipal de oposición en la localidad de Almonte (Huelva) que había formulado una serie de escritos en solicitud de acceso a información y documentación municipales, instando también la dotación de medios para el ejercicio de su función representativa y de los derechos y facultades que le corresponderían por aplicación de su estatuto de Concejal.

En la misma formulamos también **Resolución** y la Administración municipal contestó aceptandola, razón por la cual procedimos al cierre de la **queja 15/4749**.

No obstante, dada la insistencia del promotor de la queja solicitando la intervención de esta Oficina con la finalidad de que por los Órganos de Gobierno del Ayuntamiento de Almonte se diera contestación de forma expresa y, además de manera positiva, a las numerosas peticiones de acceso a la información y documentación que planteaba en su condición de representante, consideramos oportuno indicarle que la consecución de una Administración local lo más democrática, transparente y participativa posible, que atienda las pretensiones de los Grupos municipales y Concejales, y prioritariamente de la ciudadanía, es un objetivo común al que todos debemos contribuir y al que no debemos renunciar.

Igualmente, le expresamos nuestra consideración de que el logro de este objetivo requiere de todos la debida medida y sentido común en la utilización de los procedimientos legales para hacer efectivo el derecho de acceso a la información y documentación, de forma tal que no se produzcan situaciones de abuso o uso excesivo del derecho que supongan una merma importante o una dificultad desproporcionada en el desempeño por la Administración concernida de las funciones que la vigente legislación le encomienda.

Otro asunto especialmente singular fue el tratado en la queja 15/5116, en la que el representante de un Grupo municipal del Ayuntamiento de Cartaya (Huelva), se nos denunciaba lo que consideraba un nombramiento indebido por parte del Pleno municipal de los **vocales que debían representar al municipio en la Mancomunidad de Municipios Beturia**.

Según exponía, la designación de uno de estos dos vocales, contravenía los Estatutos de la propia Mancomunidad y la legislación vigente en esta materia (LAULA), ya que el concejal designado formaba parte de una fuerza minoritaria en la composición del plenario, cuando el nombramiento de vocales debía hacerse en función de la representatividad obtenida por los distintos grupos en las elecciones.

Según manifestaba el referido Portavoz reclamante, su grupo advirtió antes de la celebración de la sesión del Pleno y en el propio Pleno, que se trataba de un acuerdo no ajustado a la legislación vigente y a los propios estatutos de la Mancomunidad.

Este hecho fue denunciado ante la Consejería de Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía que efectuó un requerimiento al Ayuntamiento de Cartaya, dándole un mes de plazo para subsanar esta irregular situación.

Transcurrido el plazo dado por la Junta de Andalucía, el grupo municipal al que representaba el promovente de la queja, el día 16 de octubre de 2015 habría vuelto a presentar escrito en el Ayuntamiento solicitando la subsanación de la anómala situación.

Como quiera que no se había adoptado acuerdo alguno subsanando la misma, es por lo que solicitaba nuestra intervención.

Admitida la queja y solicitado informe, el Ayuntamiento de Cartaya nos respondió adjuntando copia de un acuerdo por el que se anulaba el nombramiento del representante indebidamente nombrado y se facultaba a la Alcaldía para adoptar las medidas tendentes a hacer efectivo el cumplimiento de lo acordado.

Lo anterior, sin contener prevención alguna o pronunciamiento sobre el nombramiento de representante municipal en la referida Mancomunidad, en sustitución del irregular nombramiento en aquella forma



revocado o anulado. Es decir, que se había dejado sin representante en la Mancomunidad al Grupo político reclamante, que tenía legítimo derecho a estar presente en aquel órgano.

En consecuencia formulamos **Resolución**, efectuando el reproche que la adopción de aquel acuerdo merecía e instando al cumplimiento de lo legalmente dispuesto. Coincidiendo con la elaboración de este Informe hemos recibido respuesta de la Alcaldía de Cartaya de la que se deduce la aceptación de la resolución dictada.

1.1.2.2.5 Contratación en el Sector Público

El año pasado realizamos de oficio la **queja 16/1087** para trasladar a las entidades integrantes en la Administración Local de Andalucía el posicionamiento de la Institución del Defensor del Pueblo Andalúz sobre la **inclusión de referencias y cláusulas sociales en los documentos reguladores de la contratación administrativa**; para lo que formulamos la **Resolución** que consta en las actuaciones y que sintetizamos seguidamente.

En la misma incluíamos nuestras consideraciones sobre la positivación de las cláusulas sociales que se habían ido incorporando al Derecho interno por expresa prescripción contenida en las Directivas de la Unión Europea y del Derecho derivado de los Tratados Constitutivos. en el Ordenamiento básico estatal y en el Régimen Local.

Así en el Ordenamiento básico estatal y en el Régimen Local; sabido es que por expresa prescripción de los artículos 2 y 3, del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, tanto por el ámbito objetivo como por el ámbito subjetivo de aplicación de la referida Disposición Legal, actualmente la misma rige también para los contratos que celebren las Entidades Locales y sus organismos dependientes, considerándose a las Entidades que integran la Administración Local como formando parte del sector público a efectos de las normas de contratación.

Igualmente debe ser tomado en consideración al respecto el Ordenamiento estatutario autonómico y las expresas prevenciones y derechos establecidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en su Título I, que establece además un catálogo de derechos sociales y deberes, tendentes a configurar un marco de exclusión de la marginación y discriminación sociales (igualdad de género, atención y protección de personas menores, de jóvenes y mayores, prestaciones sociales y renta básica, atención y ayudas a personas discapacitadas, garantía del derecho al trabajo, promoción pública de viviendas, etc.).

Estableciendo los objetivos y principios básicos de actuación de la Comunidad Autónoma, como el de superar la exclusión social y lograr las mayores cotas de cohesión social, utilizando como medidas instrumentales para ello: el sistema de bienestar público; la atención a los colectivos y zonas desfavorecidas (artículo 14 del Estatuto de Autonomía para Andalucía); estableciendo como principio rector de las políticas públicas la atención social a las personas marginadas, excluidas y discriminadas socialmente (artículo 37.7 del mismo).

Formulando en aquellas actuaciones Sugerencia en el sentido de que por los órganos competentes de todas y cada una de las Entidades que integran la Administración local de Andalucía, se llevare a cabo la aprobación de directrices y de Pliegos de Clausulas Administrativas Generales, con expresa inclusión de cláusulas sociales en la contratación administrativa de tales Entidades y de sus Organismos y Entes instrumentales, como medio de promoción de la estabilidad y sostenibilidad económicas, para mejorar la calidad de vida de la población, así como para tratar de articular en mayor y mejor medida la cohesión social y la igualdad en el ámbito local afectado.

Las numerosas respuestas recibidas hasta la fecha muestran la favorable disposición existente entre las entidades locales andaluzas en orden a incluir cláusulas sociales en sus contratos administrativos.



1.1.2.2.6 Expedientes administrativos por supuesta responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas de Andalucía

Sobre esta materia se ha concluido la tramitación de diversos expedientes, entre los que podemos destacar la queja 15/3704, en la que la interesada denunciaba la falta de respuesta al escrito remitido al **Ayuntamiento de Capileira (Granada)** solicitando la incoación de expediente de **responsabilidad patrimonial por la caída que sufrió en el mirador turístico** de la localidad, al ceder la barandilla de seguridad instalada, que le llevó a precisar asistencia médica.

En la queja citada, ante la falta de respuesta del Ayuntamiento de Capileira, formulamos **Resolución** en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, a la afectada. La Administración municipal aceptaba la Resolución que le remitíamos, señalando que se había producido un pronunciamiento de un Juzgado de lo Contencioso Administrativo que compelia a abonar indemnización por responsabilidad patrimonial a la persona interesada entre el Ayuntamiento y la entidad privada aseguradora del riesgo.

Por su parte, en la queja 15/5664, el interesado formulaba su demanda respecto al **Consorcio Parque de Las Ciencias de Granada**, entidad administrativa de naturaleza pública a la que con fecha 16 de abril de 2015 había dirigido escrito, tras un accidente sufrido por su hijo menor de edad durante una visita a las instalaciones del referido Parque.

Dicha solicitud interesaba información acerca de los *“datos de la póliza de accidentes o responsabilidad civil para presentar una reclamación por las lesiones producidas y gastos médicos, cuidados y secuelas futuras”*.

Nuestra **Resolución** en esta queja lo fue en el sentido de que se incoara, sin mayor demora, procedimiento de responsabilidad patrimonial, requiriendo de los promotores del mismo la documentación que estimare necesaria el Consorcio, tramitando y resolviendo dicho procedimiento con la mayor celeridad posible.

Recibida respuesta, en la misma el Consorcio indicaba que por el interesado se ha recibido formalización material de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que tramitarían de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, razón por la cual entendimos como aceptada nuestra Resolución, por lo que procedimos al cierre de la **queja 15/5664**.

1.1.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

Por lo que se refiere a actuaciones de oficio, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- **Queja 16/0414**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la grabación mediante sistemas de reproducción audiovisual no declarados de las **pruebas de alcoholemia que realiza la Policía Local de Sevilla**.
- **Queja 16/1087**, dirigida a los ayuntamientos de los municipios andaluces de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales, relativa a **Cláusulas Sociales en la contratación administrativa: Municipios y Diputaciones**.
- **Queja 16/5094**, dirigida a la Viceconsejería de Hacienda y Administración Pública y a la Agencia Tributaria de Andalucía, relativa al derecho de información y asistencia por la Administración del