



01.I.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

01.I.2.1 Administraciones tributarias

Nuestras intervenciones en relación con la actuación de las administraciones tributarias y recaudadoras durante el pasado ejercicio anual de 2014 han sido realizadas en su mayor parte a instancia de parte, tras recibir escritos sometiendo a consideración de este Comisionado parlamentario las disfunciones y presuntas irregularidades en las actuaciones de dichas administraciones respecto de la gestión, liquidación, recaudación e inspección de las distintas figuras tributarias que integran la fiscalidad autonómica y local en Andalucía.

Nuestra labor ha consistido principalmente en comprobar que, en la relación jurídico tributaria subyacente en cada procedimiento supervisado, se ha respetado el necesario equilibrio entre los derechos de la Administración tributaria y los que corresponden a los contribuyentes. Asimismo, velamos porque la intervención administrativa resulte ajustada a los principios constitucionales establecidos como estructurales del sistema tributario en los artículos 31 y 133 de la Carta Magna, y en el Art. 179 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, esto es, los principios de generalidad, capacidad contributiva, justicia, igualdad, progresividad, no confiscatoriedad y reserva de ley.

Del análisis de las quejas tramitadas en relación con la protección y la promoción de los derechos de los contribuyentes, se deduce que la mayoría de las denuncias guarda relación con la gestión tributaria de las Administraciones Locales, siendo menos numerosas las que afectan a la Administración Autonómica.

01.I.2.1.1 Beneficios fiscales en el IBI por empadronamiento

Se trata de una cuestión que ya fue sometida a nuestra consideración en ejercicios pasados y que se traduce en la recepción de quejas presentadas por personas que consideran discriminatorio que se establezcan cuotas diferentes en el IBI en función de la condición o no de empadronado en el municipio del sujeto pasivo del tributo.

Este asunto ha sido planteado principalmente en relación a municipios ubicados en la provincia de Málaga, especialmente en la zona de la Costa del Sol, aunque tenemos noticias de que este diferente trato a empadronados o no empadronados se aplica igualmente por parte del Patronato de Recaudación Provincial, dependiente de la Diputación Provincial de Málaga, tras la aprobación de unas denominadas Bases para la concesión de ayudas municipales para el Fomento de la Obligación Tributaria derivada del IBI.

La razón aducida para este deferente trato tributario no es otro que la pretensión municipal de fomentar el empadronamiento en el término municipal de las personas que tienen propiedades inmobiliarias en el mismo, como una forma de acrecentar los ingresos municipales, mediante un incremento de las transferencias de recursos que se reciben de las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma en función de la variable poblacional.

Así, queja 09/5662, queja 12/4934, queja 12/7093, queja 13/1697, queja 13/1883, queja 13/5118, queja 10/5524, queja 11/4886, queja 11/502 y queja 13/1952.



Todos y cada unos de los expedientes de queja que se indican presentaban un hilo argumental coincidente, las personas interesadas en ellos, no empadronados en los mismos, venían a exponer que se consideraban discriminadas respecto de los vecinos empadronados en relación a las ayudas, subvenciones o bonificaciones que otorgan los municipios referidos respecto al Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI).

Respecto del fondo del asunto, se nos informaba desde los ayuntamientos que el requisito de estar censado en el Padrón de Habitantes del municipio para ser beneficiario de la rebaja en la cuota tributaria venía expresamente recogido en las Ordenanzas Municipales, ya fuese en la Ordenanza Fiscal Reguladora del tributo o en la Ordenanza General de Subvenciones.

Nuestra intervención tuvo por objeto dilucidar si la ayuda contemplada en la Ordenanza Fiscal resultaba constituyente de un supuesto legítimo de subvención o si, por el contrario, se trataba de un beneficio fiscal encubierto bajo la apariencia de una medida de fomento. Para ello, debimos proceder al estudio y análisis del régimen jurídico de aplicación, con la intención de determinar los distintos supuestos en que legalmente resultaría procedente el establecimiento de beneficios fiscales en los tributos locales. Asimismo, nos centramos en el examen de la normativa sobre subvenciones para determinar las posibilidades de aplicar esta medida de fomento en el Impuesto de Bienes Inmuebles.

A este respecto, el artículo 9 de Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece con carácter general para todos los tributos locales el principio de reserva de Ley en materia de beneficios fiscales, e idéntica reserva de Ley se establece en el artículo 8.d), de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria. Dicha reserva de ley se concreta en el caso del IBI en los beneficios específicamente establecidos en los artículos 73 y 74 del TRLHL.

A este respecto, ninguno de los beneficios incluidos en este precepto ampara la posibilidad de minorar la cuota tributaria del Impuesto de Bienes Inmuebles en función del hecho de estar empadronado en el municipio el sujeto pasivo del impuesto. Sin que, por otro lado, la potestad de las Administraciones Locales en relación con la actividad de fomento pueda extenderse al otorgamiento de ayudas o subvenciones cuyo objetivo último sea el establecimiento de beneficios fiscales, por quedar dicha posibilidad proscrita por el art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Asimismo, consideramos oportuno traer a colación la doctrina jurisprudencial en la materia, por cuanto refrenda de forma clara el posicionamiento de esta Institución en relación con este asunto. Así, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de julio de 2006 (RJ/2006/6166TS) y, como resolución más reciente, la Sentencia núm. 7130/2012, de 21 de mayo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Granada, interpretando que el reconocimiento en virtud de una ordenanza fiscal que carece de rango legal de un beneficio o bonificación fiscal sobre un tributo local es una actuación que se revela contraria a derecho.

A la vista de ello, nos hemos visto obligados a formular **Resolución** en las quejas referenciadas, de idéntico tenor en todas ellas en cuanto a las argumentaciones y en cuanto al sentido de nuestras peticiones, concretadas en lo siguiente:

Recordatorio de los deberes legales establecidos en los preceptos legales referenciados en el cuerpo de la resolución. Y Recomendación en el sentido de que de conformidad con la legislación vigente en materia tributaria, y la posición mantenida al respecto por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se adopten las medidas que resulten necesarias en aras a reconocer el mismo tratamiento fiscal en el Impuesto de Bienes Inmuebles a los titulares de inmuebles en el municipio, con independencia de su condición de empadronados o no.

La respuesta recibida a las Resoluciones formuladas ha sido mayoritariamente negativa, al negarse los Ayuntamientos interpelados a aceptar nuestras peticiones y dar un trato igualitario a los sujetos pasivos con independencia de su condición o no de empadronados en el municipio. En consecuencia, dada nuestra carencia de poderes coercitivos, procedimos a acordar la inclusión del expediente en el Informe Anual, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.



01.I.2.1.2

La exención en el IIVTNU de las transmisiones de vivienda por dación en pago o por ejecución hipotecaria o judicial

El Defensor del Pueblo Andaluz inició en 2014 una queja de oficio para conseguir la aplicación efectiva en Andalucía de la exención en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos que estableció el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, que introdujo una modificación del art. 105 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por la que se declaran exentas del pago del citado impuesto las transmisiones realizadas con ocasión de la dación en pago a una entidad financiera de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo. Exención, que es también extensible a aquellas daciones en pago realizadas en procesos de ejecución hipotecarias judicial o notarial y que se aplicará a las transmisiones acordadas a partir del 1 de enero de 2014, teniendo efectos retroactivos para las transmisiones que se hubieran efectuado en los 4 años anteriores a dicha fecha.

La Institución, temiendo que la información acerca de esta novedad legislativa no llegare en forma efectiva al conocimiento de muchas de las personas que podrían beneficiarse de la misma, y que, en su mayoría, son personas en situación económica muy desfavorecida, resolvía iniciar de oficio la [queja 14/3994](#).

En la misma, el Defensor solicitaba públicamente a todos los Ayuntamientos andaluces que hicieran un esfuerzo por identificar e informar a todas las personas beneficiarias de la exención, procediendo a devolver de oficio las cantidades ingresadas en concepto de plusvalía cuando acreditasen reunir los requisitos para ello. A tal fin, formulamos a los Ayuntamientos interpelados **Recomendación**, instándoles a una colaboración activa, tanto en la tarea de identificar e informar a esas personas, como en la devolución de oficio y con la mayor premura de las cantidades cobradas.

En concreto, se solicitaba a los distintos consistorios la incoación de oficio de un procedimiento de devolución de ingresos indebidos, debiendo proceder a la identificación de los sujetos pasivos que pudieran resultar beneficiarios, notificándoles el procedimiento incoado a los efectos de que acrediten la concurrencia de los requisitos previstos normativamente. Asimismo, se interesaba de los municipios que llevaran a cabo una campaña informativa pública sobre el proceso de devolución iniciado, utilizando aquellos medios que estimen pertinentes para garantizar una adecuada difusión de la iniciativa emprendida.

El expediente está actualmente en trámite, por lo que no podemos ofrecer en estos momentos una valoración final de resultados, aunque sí podemos anticipar que el grado de colaboración de las Administraciones Locales andaluzas está siendo muy elevado y la mayoría de las respuestas recibidas han sido positivas, mostrando un alto grado de implicación de los Consistorios en la atención de las situaciones individuales de los contribuyentes afectados.

Dado que el Real Decreto-Ley 8/2014 disponía la aplicación retroactiva de la exención del IIVTNU, procedimos a acumular al expediente iniciado de oficio, diversos expedientes de queja que se habían iniciado con anterioridad a la publicación de dicha norma, así como otros que se recibieron con posterioridad a dicha publicación, como es el caso de la queja 13/3143, queja 13/4658, queja 14/323, queja 14/4089, queja 14/2671, queja 14/3101, queja 14/3243, queja 14/3557, queja 14/5293, queja 14/5447, queja 14/5740. En todos ellos se realizaron actuaciones ante los Ayuntamientos en consonancia con la modificación normativa operada.

Así, por ejemplo, en la queja 13/3143 tramitada respecto del ayuntamiento de Huelva, la parte promotora formuló recurso de reposición contra liquidación por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, al considerar que su vivienda no fue objeto de compraventa, sino que por impago de préstamo hipotecario por circunstancias sobrevenidas, resultó adjudicada a entidad bancaria. El referido recurso de reposición le fue desestimado mediante un Decreto de la Alcaldía dictado antes de la publicación del Real Decreto-Ley 8/2014, en el que fundamentaba el Ayuntamiento su decisión del siguiente modo :



“... se regulará en todo caso por Ley tanto el establecimiento de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias, como la condonación de deudas tributarias, sin que en el supuesto planteado exista precepto legal alguno que ampare la posibilidad de eximir, bonificar o condonar la cuota del referido tributo.”

Producida ya la modificación normativa que introdujo la exención que nos ocupa, formulamos **Resolución**, en los siguientes términos:

“ Para que actuando de conformidad con lo establecido en la reforma legal producida, se declare de oficio la exención de la dación en pago generada en las presentes actuaciones por la liquidación del Impuesto de Plusvalía, si el interesado reúne los requisitos establecidos en la norma ”.

El Ayuntamiento de Huelva contestó debidamente tanto en la queja 13/3143, promovida a instancia de parte, como en la queja 14/3994, promovida de oficio, poniendo de manifiesto expresamente la aceptación de las Resoluciones formuladas.

Un caso similar fue el de la queja 13/4658, iniciado a instancia de parte en relación con el Ayuntamiento de Gibraleón por la falta de respuesta a un recurso de reposición interpuesto contra la liquidación por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana derivada de un procedimiento de ejecución hipotecaria, por impago del préstamo que gravaba vivienda propiedad de una unidad familiar.

Admitimos inicialmente el escrito de queja a efectos de romper el silencio administrativo mantenido en vía de recurso, solicitando del Ayuntamiento que se respondiera al recurso interpuesto.

Tras la promulgación del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, optamos por formular al Ayuntamiento **Recomendación** en los mismos términos de lo expuesto en el expediente de queja iniciado de oficio, interesando que “...se declare de oficio la exención de la dación en pago -como consecuencia de la ejecución judicial de embargo por impago de deuda hipotecaria- generada en las presentes actuaciones por la liquidación del Impuesto de Plusvalía, si las personas interesadas reúnen los requisitos establecidos en la norma”.

01.I.2.1.3

La exacción de tasas por las Administraciones municipales

Las tasas municipales son con frecuencia objeto de quejas y denuncias ciudadanas ante esta Institución.

Entre ellas, son frecuentes las que plantean la disconformidad de los ciudadanos con el establecimiento e importe que se les cobra por las tasas de recogida de residuos, por considerar dicho tributo improcedente por diversas razones, generalmente relacionados con el no uso del servicio o con su deficiente funcionamiento.

Así, en la queja 14/754, el interesado cuestionaba la exacción de la tasa de recogida y tratamiento de residuos al estar su vivienda en terrenos calificados como rústicos. En su respuesta, el Consorcio nos indicaba que, en aplicación de lo establecido en la Ordenanza Fiscal vigente, procedía la exacción del tributo, al disponer la misma que «En zonas rurales, por inmuebles que se encuentren a una distancia mayor de 300 ms. del contenedor más cercano, tributarán por el epígrafe 0.3 como viviendas equivalentes», con independencia de su uso y destino. Considerando la actuación de la Administración tributaria ajustada a derecho finalizamos las actuaciones.

También podemos incluir en este apartado la queja 13/6831 y la queja 14/3313, que planteaban la disconformidad de sus promotores respecto de la exacción de tasa por el tratamiento de los residuos establecida por la Diputación Provincial de Granada, por entender que no les correspondía pagarla al haber abonado ya por el mismo concepto una tasa a sus respectivos Ayuntamientos (Puebla de Don Fadrique y Pórtugos).



Solicitado informe a la Diputación Provincial mencionada, por la misma se nos indicaba que los Ayuntamientos citados –al igual que otros de la provincia- habían solicitado que el depósito de los residuos urbanos del municipio se realizara en las instalaciones de titularidad provincial, razón por la cual procedía el cobro de la correspondiente tasa por el tratamiento de residuos, que no debía confundirse con la tasa municipal por la recogida de dicho residuos. A la vista de esta información procedimos a archivar el expediente de queja, no apreciando irregularidad en la actuación administrativa.

También en materia de tasas por la prestación de servicios o realización de actividades por los municipios tuvimos ocasión de tratar la queja 13/3122, respecto del Ayuntamiento de Nerja (Málaga) y en la que se cuestionaba la subida de tasas en su Escuela Municipal de Música y el hecho de que se establecieran distintos importes para personas empadronadas o no empadronadas en el Municipio.

El Ayuntamiento en su informe amparaba su actuación en la inclusión en el Ordenanza Fiscal de dicho trato diferenciado en función del empadronamiento. A la vista de esta respuesta, dirigimos **Resolución** al Ayuntamiento manifestándole nuestra consideración de no ser legal el establecimiento de una diferente carga tributaria en función de la condición o no de empadronado del sujeto pasivo. Señalando que tal posibilidad está proscrita por el ordenamiento jurídico tributario y mencionando la existencia de reiterada jurisprudencia por parte del Tribunal Supremo estableciendo que sólo resulta admisible la diferenciación de la carga impositiva cuando la misma atiende a elementos o criterios que ponen de manifiesto una diferente capacidad contributiva del sujeto pasivo. Algo que no ocurre en relación con la mera condición de persona empadronada. Concluía la Resolución con la siguiente Recomendación, que fue aceptada por el Ayuntamiento:

“ que se proceda a la mayor brevedad a la realización de un nuevo estudio de costes económicos para la financiación del servicio, estableciendo una nueva tarifa en condiciones igualitarias para todos los usuarios del servicio de la Escuela Municipal de Música, modificando el precepto correspondiente de la Ordenanza Fiscal, evitando así los efectos de diferenciación o distinción cuestionados, al no estar fundamentados en razones vinculadas a la capacidad contributiva de los usuarios. “

01.1.2.1.4 Los tributos autonómicos

En el ejercicio de 2014, la mayor parte de las quejas tramitadas sobre tributos de gestión autonómica han guardado relación con los procedimientos de comprobación de valores derivados del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

Muchas de estas quejas guardan relación con el contenido de la **queja 11/5399**, tramitada de oficio por esta Institución y a la que han quedado acumuladas muchas de las quejas recibidas con posterioridad, entre las que podemos citar la queja 11/4332; queja 11/5237; queja 11/5545; queja 11/6195; queja 11/6300; queja 12/19; queja 12/432; queja 12/715; queja 12/1028; queja 12/1491; queja 12/1495; queja 12/1554; queja 12/1626; queja 12/1692; queja 12/3591; queja 12/6944; queja 13/3102; y queja 13/6280;

La cuestión analizada en dicha investigación de oficio y en la mayoría de las quejas recibidas por este motivo, se centra en la disconformidad de los ciudadanos con los procedimientos de comprobación de valores incoados por la Agencia Tributaria tras la adquisición de un bien, por considerar que el valor declarado no coincide con el valor real de éste. Los ciudadanos afectados se quejan de que la Administración tributaria parece ignorar las consecuencias de la crisis económica y su especial incidencia en el mercado inmobiliario, obviando el hecho de que muchas compraventas se están teniendo que formalizar por un precio que en la práctica es muy inferior al valor fijado por la Administración a efectos fiscales.

La mayoría de estos expedientes de queja no pueden prosperar, ya que, como pudimos comprobar en la queja de oficio antes referenciada, la actuación de la Administración tributaria se limita a aplicar estrictamente el procedimiento diseñado legalmente para la determinación del valor fiscal del bien



adquirido. Un procedimiento que consiste en aplicar al valor catastral del bien un coeficiente multiplicador publicado anualmente por la Administración tributaria andaluza y por tanto susceptible de ser conocido por los contribuyentes afectados.

Por otro lado, no se produce indefensión, por cuanto las personas obligadas tributarias pueden reclamar la liquidación resultante en el expediente de comprobación de valores, pudiendo promover una tasación pericial contradictoria o reservarse el derecho a promover la misma, en defensa de sus intereses legítimos.

Por tales razones, en la mayoría de los expedientes tramitados por este motivo concluimos dando por finalizadas las actuaciones al no detectar irregularidades en la actuación de la Agencia Tributaria.

También son frecuentes las quejas que cuestionan las liquidaciones derivadas de la aplicación por la Administración Tributaria Andaluza del Impuesto de Sucesiones y Donaciones. En su mayoría cuestionan el gravamen aprobado para dicho Impuesto en Andalucía por considerarlo excesivo y desproporcionado en contraste con el existente en otras Comunidades Autónomas. Opinión que esta Institución considera muy respetable, pero que no puede justificar nuestra intervención supervisora ante las autoridades tributarias al cuestionar una decisión legítima adoptada por la Administración en el marco de su competencias tributarias.

Cuestión distinta son aquellas quejas que, referidas igualmente al Impuesto de sucesiones y donaciones, plantean posibles irregularidades procedimentales o fallos en la aplicación de los conceptos tributarios al hecho imponible. Así, en la queja 13/5640, la parte promotora exponía su discrepancia con la Propuesta de Liquidación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones resultante de una comprobación de valores efectuada tras mostrarse la Agencia Tributaria Andaluza disconforme con la declaración de bienes efectuadas tras una herencia.

El interesado había formulado reclamación ante el Tribunal Económico Administrativo de Andalucía, que al parecer le dio la razón por existir prescripción en la liquidación efectuada, por lo que no entendía que la Propuesta de Liquidación posteriormente notificada insistiera en aumentar la cuota tributaria.

Recibido informe de la Agencia Tributaria de Andalucía, en el mismo se indicaba que se había acordado finalmente no girar liquidación alguna, procediéndose a la anulación de la propuesta emitida. Tal resolución había sido notificado debidamente a la parte interesada razón por la que consideramos atendidas las pretensiones de la promovente, finalizando nuestra intervención en la queja.