



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.



01.I.2.2

Administraciones Públicas y Ordenación Económica

Como se ha señalado en el apartado introductorio, en este epígrafe dedicado a la ordenación económica y gestión administrativa se inserta el análisis de asuntos concernientes a industria, turismo, comercio, fomento (subvenciones y ayudas), contratación del sector público, bienes de titularidad pública, administración electrónica, protección de datos, transparencia, participación y buena administración, así como organización local, donde se sitúan cuestiones atinentes a la supervisión y control externo de los actos o procedimientos de las Administraciones Locales, demarcación municipal, fórmulas asociativas locales y entidades locales autónomas, así como la prestación de servicios locales.

Teniendo en cuenta la amplitud del objeto descrito, no resulta sencillo escoger asuntos de especial interés y relevancia gestados a lo largo del año 2014 acerca de las numerosas materias tratadas sin caer en el riesgo de acaparar buena parte del contenido total del presente Informe Anual.

No obstante lo anterior, la prudencia nos lleva a ser especialmente selectivos respecto de las cuestiones analizadas durante el año para así poder facilitar un relato suficientemente conciso sobre aquellos aspectos que, a nuestro entender, y teniendo en cuenta el contexto en el que se elabora el informe, podrían resultar más representativos de lo actuado por esta Defensoría o más destacables por su trascendencia social.

01.I.2.2.1

Comercio

El día 1 de enero de 2015 se cumplirán 20 años desde que entró en vigor la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Este hecho traerá consigo el final de la moratoria prevista en la Disposición transitoria tercera que, previsiblemente, va a suponer el irremediable cierre de numerosos comercios tradicionales y, con ello, la pérdida de decenas de miles de puestos de trabajo.

El contexto socioeconómico en el que se va a producir tal acontecimiento no puede ser más inoportuno. Un momento marcado por la crisis económica, por la dificultad de acceso al crédito, por la reducción en el consumo, por la pérdida de poder adquisitivo de una buena parte de las familias y por la elevadísima cifra de desempleo.

En el año 1994, cuando se aprobó la Ley de Arrendamientos Urbanos, nada hacía presagiar que 20 años después la situación iba a ser ésta. A buen seguro que en tal caso el legislador habría resuelto el entuerto de una manera bien diferente.

No obstante, el legislador ha demostrado en numerosas ocasiones no ser ajeno a la realidad social, de tal manera que ha podido ir modulando el ordenamiento en atención a las necesidades del momento.

A este respecto pueden traerse a colación numerosos ejemplos de normas modificadas en atención a la coyuntura económica provocada por la crisis y a la realidad social que se deriva de la misma.

Así, la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que señala en su Preámbulo:

“Los efectos de la crisis económica se han traducido en un aumento de impagos, retrasos y prórrogas en la liquidación de facturas vencidas, que está afectando a todos los sectores. En especial, está afectando a las pequeñas y medianas empresas, que funcionan con gran dependencia al crédito a corto plazo y con unas limitaciones de tesorería que hacen especialmente complicada su actividad en el contexto económico actual.”



Con este objetivo, resulta particularmente importante en la presente Ley, suprimir la posibilidad de «pacto entre las partes», la cual a menudo permitía alargar significativamente los plazos de pago, siendo generalmente las PYMEs las empresas más perjudicadas”.

De igual modo la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, o incluso el propio Código Penal, que fue modificado en el 2012 bajo este mismo pretexto de la crisis económica.

Es por ello por lo que no debe resultar extraño que numerosas voces hayan alzado su voz ante el legislador nacional demandando su reacción, también en el ámbito de los arrendamientos de locales de negocio.

En el caso de Andalucía, la Consejería de Turismo y Comercio, la Confederación Empresarial de Comercio de Andalucía, los sindicatos UGT y CC.OO., la Confederación Empresarial Española de la Economía Social, las organizaciones de consumidores y usuarios FACUA, UCE-UCA y Al-Andalus, y la plataforma social “No al Cerrojazo” firmaron el pasado octubre en Granada una declaración conjunta en defensa del comercio andaluz y contra el fin de la moratoria prevista para los alquileres de renta antigua, advirtiendo al Gobierno central acerca de las repercusiones económicas y sociales negativas que la medida conllevará para Andalucía.

Este Comisionado no puede ser ajeno a esta realidad. En este sentido, nos hemos mostrado sumamente preocupados por las consecuencias negativas que pueda llevar aparejada esta inoportuna entrada en vigor del final de la moratoria prevista por el legislador de 1994.

En este sentido, y siendo conscientes de que se trata de una norma de ámbito estatal que habría de ser modificada en el Congreso de los Diputados, la actuación que hemos acometido de oficio en el seno de la **queja 14/5529** ha ido dirigida a conocer, de una parte, los estudios oficiales que hayan podido realizarse sobre los efectos que puedan derivarse de la aplicación en estos momentos de dicha Disposición transitoria; y de otra parte, las iniciativas que, desde las Instituciones andaluzas hayan sido o vayan a llevarse a cabo sobre el particular.

De este modo, hemos interesado la colaboración tanto de la Consejería de Turismo y Comercio de la Junta de Andalucía como del Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía.

Esperamos que, cuanto menos, las instituciones autonómicas puedan siquiera minimizar los previsibles efectos adversos de la ausencia de reacción del legislador estatal.

01.I.2.2.2 Turismo

En relación con el Turismo, procede significar en el presente informe la escasez de quejas recibidas durante el presente año. Quizá sea ésta otra de las consecuencias que se derivan del buen año registrado por el sector.

Y es que las estadísticas reflejan que el año 2014 ha sido el mejor año turístico de la historia de nuestra Comunidad, de tal forma que se ha venido a consolidar la tendencia de crecimiento iniciada a mediados de 2013. Las cifras hablan por sí solas. Así,

- A.** La estimación global de viajeros se ha situado en 18,2 millones, lo que supone la recuperación de niveles registrados con anterioridad al inicio de la crisis.
- B.** Los establecimientos reglados (hoteles, apartamentos, campings y casas rurales) han alcanzado durante este año la cifra récord de 57 millones de pernoctaciones, un 5,7% más que en el ejercicio anterior.
- C.** El gasto por turista igualmente se vio incrementado respecto a ejercicios anteriores, situándose en 59,77 euros cuando en el año 2013 estaba en 59 euros.



- D.** El movimiento de los aeropuertos andaluces aumentó un 5,6%, hasta los 9,8 millones de pasajeros, creciendo las llegadas internacionales un 7,6%.

La incidencia en el empleo resulta evidente, y es que estas buenas cifras han hecho posible el consiguiente crecimiento en el número de afiliados a la Seguridad Social, de tal manera que la industria turística, que representa cerca del 13% del PIB regional, ha logrado generar un 7,5% más de empleos que en 2013.

No congratulamos pues por los resultados positivos que ha obtenido este “motor económico” con el que cuenta Andalucía, y felicitamos así a todas aquellas personas que con su esfuerzo lo han hecho posible.

De igual modo, nos alegramos por la explotación de nuevos nichos de actividad turística que ya fueron apuntados por esta Defensoría en informes presentados ante el Parlamento de Andalucía.

Ejemplo de ello son las actividades relacionadas con el medio ambiente, que parecen estar tomando la iniciativa. Así, parece confirmarse el potencial que tienen los 24 parques naturales con los que cuenta Andalucía para practicar, por ejemplo, el turismo ornitológico que goza de numerosos adeptos en el mercado británico.

De igual modo, las actividades gastronómicas, la observación de estrellas o la búsqueda de setas constituyen claras alternativas al turismo tradicional y estacional de sol y de playa.

Otro ejemplo de lo que comentamos, y que citamos igualmente en el capítulo de este informe dedicado a la Cultura, lo tenemos en la industria cinematográfica; y es que el reciente rodaje de varias escenas de la serie Juego de Tronos en distintos puntos de la provincia de Sevilla, y las últimas superproducciones grabadas en Almería, han supuesto un importantísimo reclamo para visitantes que han acudido a nuestra Comunidad para dejarse enamorar por los inigualables platós con los que cuenta nuestra geografía.

Son pues segmentos emergentes de la industria turística con un enorme potencial para la creación de empleo, y que además contrarrestan en gran medida la estacionalidad del sector que siempre ha constituido uno de sus principales handicaps.

Además, se nos antojan con creces más respetuosos con los valores ambientales y culturales con los que en muchas ocasiones ha colisionado la manera de entender hasta ahora el turismo, de tal forma que la industria turística pasa a convertirse en una auténtica aliada para la adecuada conservación de nuestro ingente patrimonio cultural y ambiental.

Deseamos pues la consolidación de esta tendencia en tanto en cuanto la misma suponga la preservación de los valores que hemos venido defendiendo desde hace años a través de actuaciones como las desarrolladas en la [queja 12/2801](#) o en la queja 10/6336 ya que, con ello, quedarán garantizados en mejor medida los derechos reconocidos a la ciudadanía en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

01.I.2.2.3 Subvenciones

Por lo que concierne a las ayudas y subvenciones, hemos de hacer de nuevo referencia a lo que ya apuntamos en el Informe Anual correspondiente al 2013 respecto a la prevalencia de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera frente a la consecución de los intereses públicos que se pretenden proteger a través del ejercicio de la potestad de fomento.

Y esto es así hasta el punto de que la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014, y también la del Presupuesto para el año 2015, permiten incluso la modificación de las resoluciones de concesión de ayudas en supuestos en los que las bases reguladoras o las convocatorias



de subvenciones no preveían tal posibilidad. Algo que, a nuestro juicio, podría colisionar con principios esenciales de nuestro Derecho y que, en cualquier caso, provoca graves afecciones en materia de seguridad jurídica.

Pero al margen de lo anterior, el estricto cumplimiento de los citados principios constitucionales, incorporados a la Carta Magna a través de un proceso que no ha estado exento de polémica, hace necesaria la reconsideración de buena parte de las políticas públicas de fomento, máxime teniendo en cuenta la reducción detectada en las partidas presupuestarias destinadas a tales cometidos.

En este sentido, ahora más que nunca se aprecia que el enorme esfuerzo inversor que se lleva a cabo por parte de las Administraciones Públicas para el incentivo de determinadas actuaciones se acomete en detrimento de otras iniciativas que igualmente inciden en los intereses generales de la ciudadanía.

En este escenario, y asumiendo la reducción habida en la inversión pública, entendemos que a largo plazo el mantenimiento de las acciones de fomento se va a hacer depender, en buena medida, de la capacidad que se tenga para retornar al erario público buena parte de las inversiones realizadas, al objeto de que tales cantidades puedan ser destinadas de nuevo a financiar otras ayudas.

Se tratará pues de configurar un nuevo sistema que, con cuantos ajustes, correcciones y salvedades resulten oportunas, sea esencialmente sostenible e incluso más justo. Un sistema, que a diferencia del actual, permita por ejemplo requerir al beneficiario de una vivienda protegida que la retorne a la bolsa de viviendas para su uso por parte de personas demandantes en el supuesto en que haya resultado agraciado con un cuantioso premio de la lotería.

Consideramos que sólo de esta manera, y evaluando muy a conciencia la eficacia de las iniciativas de fomento que se lleven a cabo, resultará factible seguir desarrollando tan importante cometido público.

De otra parte, dado que las desigualdades entre la población española se está viendo incrementada en los últimos tiempos, consideramos que las iniciativas de fomento que se lleven a cabo en nuestra Comunidad deberían tener entre sus cometidos la superación o, al menos, la reducción de tales desajustes.

Sin embargo, detectamos que las normas reguladoras de la concesión de ayudas no siempre incorporan elementos correctores de tales desigualdades como podría ser la evaluación de la capacidad económica de los sujetos potencialmente beneficiarios, de tal manera que el potencial reparador que podrían tener estas iniciativas queda ampliamente diluido.

Ejemplo de lo que comentamos sería el Decreto-ley 1/2014, de 18 de marzo, por el que se regula el Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía y se efectúa la convocatoria de incentivos para 2014 y 2015, que opta por incentivar en los mismos términos una medida de eficiencia energética acometida por un sujeto multimillonario que la adoptada por un "milleurista".

Es más, la capacidad económica que le presumimos al primero seguro que le permite acometer más acciones constructivas incentivables que las que, con total seguridad, pudiera asumir el segundo, de tal forma que el esfuerzo inversor públicos se pone, en mayor medida, al servicio de aquellos que lo necesitan en menor grado.

Entendemos pues aconsejable que, en lo sucesivo, se implementen criterios correctores como los que apuntamos, para contribuir en mayor medida a la reducción de las desigualdades sociales que se están registrando en nuestro país que se nos antojan especialmente preocupantes.

Finalmente, para concluir este apartado, queremos hacer referencia al incremento detectado en el celo con el que se llevan a cabo los procesos de control y verificación de expedientes de subvenciones, que están provocando la iniciación de numerosos expedientes de reintegro.

A este respecto vaya por delante nuestro más absoluto respaldo a todas aquellas iniciativas que tengan por cometido garantizar el adecuado destino de los fondos públicos.



No obstante, en el desarrollo de los cometidos que nos son asignados por el artículo 128 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, hemos tenido ocasión de conocer supuestos concretos en los que la carencia de medios suficientes para llevar a cabo, en tiempo y forma, tales tareas de verificación están provocando situaciones que enjuicamos inadecuadas.

A este respecto, cabe traer a colación el supuesto analizado en la [queja 13/5746](#), promovida por la Coordinadora Andaluza de ONGD.

En ella, la entidad afectada exponía las dificultades que estaba teniendo para el cobro de subvenciones ya concedidas en el marco de las convocatorias para la realización de proyectos de cooperación internacional de los años 2010 y 2011.

El motivo alegado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) consistía en la imposibilidad de proceder al abono de los proyectos aprobados hasta que los procesos de justificación de proyectos ejecutados por subvenciones concedidas en ejercicios anteriores no estuviesen concluidos.

No obstante, el problema que se suscitaba no partía en sí de la realización de tales tareas de comprobación, sino del retraso excesivo con el que dichos trabajos se estaban acometiendo como consecuencia de la carencia de medios personales y económicos para su desempeño, lo que a su vez estaba provocando la imposibilidad para las ONGD de percibir nuevas subvenciones en aplicación de lo dispuesto en el inciso primero del apartado primero del artículo 124 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, según el cual *“No podrá proponerse el pago de subvenciones a personas o entidades beneficiarias que no hayan justificado en tiempo y forma las subvenciones concedidas con anterioridad con cargo al mismo programa presupuestario por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias”*.

Ante tales circunstancias, esta Defensoría dirigió [Resolución](#) a la AACID señalándole la conveniencia de evaluar el grado de eficacia de los procesos arbitrados para la evaluación de las justificaciones aportadas de los proyectos ejecutados, con el fin de implementar las medidas correctoras que, en su caso, resultasen pertinentes; habida cuenta que lo contrario podría suponer la generación de graves menoscabos a los derechos de las ONGD y, en última instancia, la puesta en peligro de la viabilidad de procesos de desarrollo iniciados y de las propias entidades que los impulsan.

Asimismo, con respecto a las cuestiones que se suscitaron durante la tramitación de la queja en relación a la posibilidad de excepcionar la consecuencia descrita en el inciso primero transcrito, al amparo de lo dispuesto en el inciso segundo de tal artículo 124.1, esta Defensoría señaló que en efecto tal posibilidad se encontraba contemplada en la norma y que el recurso a la misma había sido apuntado por parte de la Intervención General.

No obstante, indicamos que en cualquier caso el recurso a esta vía debería ser excepcional y en ningún caso debería conllevar una relajación en los controles que, a posteriori, hubiesen de realizarse sobre el adecuado destino de los fondos públicos.

Y añadimos que la carencia de medios personales para llevar a cabo el proceso de verificación no constituye, per se, una causa para justificar la exceptuación señalada, toda vez que la norma requiere la concurrencia de razones de especial interés social que, en todo caso, habrían de ser apreciados y justificados por la AACID.

Adicionalmente, se puso de manifiesto durante la tramitación de la queja posibles dudas interpretativas respecto del momento en que ha de entenderse cumplido, por parte de las entidades beneficiarias de subvenciones, el deber de justificar en tiempo y forma las subvenciones concedidas con anterioridad con cargo al mismo programa presupuestario por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias.

A este respecto, y al hilo de un informe jurídico aportado por la parte promotora de la queja y de un proceso de análisis acometido por la Institución, se consideró que existían argumentos jurídicos suficientes para justificar el que por parte de la Intervención General se analizase de nuevo la situación descrita en la queja al objeto de evaluar si, al amparo de tales razonamientos o de cuantos otros se estimasen oportunos,



procedía incorporar algún tipo de corrección, matización o modulación sobre los criterios interpretativos mantenidos por dicha Intervención General.

Tal Sugerencia fue atendida, de forma que dicha Intervención acometió el análisis que propusimos. Por este motivo, y a pesar de que la conclusión final de dicho análisis fue la de mantener los criterios interpretativos habidos hasta la fecha, dimos por concluidas nuestras actuaciones entendiendo aceptada nuestra Resolución.

01.I.2.2.4 Contratación en el sector público

En materia de contratación con el sector público procede significar retrasos habidos en el pago a proveedores, que en ocasiones han alcanzado cifras millonarias poniendo cuanto menos en peligro la continuidad de proyectos empresariales y el mantenimiento de numerosos puestos de trabajo. Ello, sin tener en cuenta los enormes sobrecostos que de esta realidad se derivan para el erario público, habida cuenta los derechos indemnizatorios que se generan para los acreedores.

Buen ejemplo de lo que comentamos lo constituye la [queja 14/3507](#), promovida por la Asociación Andaluza de Empresas de Educación, Cultura y Ocio (AAEECO).

En la misma, la persona representante de la Asociación nos exponía las dificultades que estaban atravesando las empresas del sector como consecuencia de los incumplimientos, por parte del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, de la obligación de pago de los servicios de aula matinal, actividades extraescolares y servicios complementarios de escuelas infantiles.

En este sentido, señalaba que se adeudaban a tales empresas más de 7 millones de euros.

A la vista de las circunstancias descritas, esta Defensoría intervino en la cuestión interesando informe tanto a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, como al Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos.

Tras reconocer la realidad de los hechos descritos por la parte promotora de la queja, la Administración autonómica nos trasladó su firme compromiso de abonar con máxima celeridad los importes adeudados.

Considerando lo anterior, se estimó oportuno contactar con la parte afectada, que confirmó que tras nuestra intervención, el asunto había quedado finalmente resuelto, de tal forma que los pagos se habían llevado a efecto.

En cualquier caso, y sin menoscabo de que nos congratulemos por la adecuada solución de problemas como el descrito, debemos llamar una vez más la atención sobre las gravísimas consecuencias que de este tipo de prácticas se generan para nuestro tejido empresarial y para el desarrollo sólido y progresivo de nuestra economía.

En una coyuntura como la actual, en la que la tasa de paro en nuestra Comunidad se sitúa por encima del 34%, resulta estrictamente necesario evitar este tipo de situaciones. Esta Institución no es ajena a las dificultades económicas por las que atraviesan las Administraciones Públicas como consecuencia de la necesidad de cumplir con los imperativos consagrados en el recientemente reformado artículo 135 de la Constitución.

Sin embargo, de poco sirven iniciativas públicas que se orientan a revertir la gravísima situación socioeconómica que se vive en la actualidad si, al mismo tiempo, la propia actuación administrativa provoca el cierre de empresas que no pueden asumir por más tiempo los retrasos o los impagos de las Administraciones y, consiguientemente, el despido de trabajadores y trabajadoras.



Es preciso pues que la gestión de la cosa pública responda con solvencia a los requerimientos que se derivan de la actual situación, generando seguridad jurídica, estabilidad y confianza, ya que ello contribuirá en buena medida a la recuperación económica, al desarrollo y al progreso de nuestra Comunidad.

01.I.2.2.5

Transparencia, participación y buena administración

Según el barómetro aportado por el Centro de Investigaciones Sociológicas correspondiente al mes de diciembre de 2014, la corrupción y el fraude, de una parte, y los políticos, los partidos políticos y la política, de otra, constituyen el segundo y el tercer problema más importante que presenta nuestro país.

Se trata de una cuestión que causa un hondo pesar y una gran preocupación a este Comisionado del Parlamento de Andalucía, y que debe provocar la implementación de medidas que, de una parte, potencien la mejora de la calidad moral de nuestra Sociedad en general y, de otra, que pongan fin inmediato a la posible sensación de impunidad que pudiera haber tras buena parte de los despropósitos que acaparan las portadas de los periódicos.

En este sentido consideramos que la aprobación de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, puede consolidar el punto de inflexión que ya se iniciara el año pasado con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Se trata de unas normas de enorme importancia para la mejora de la calidad democrática, para avanzar en la conformación de un sistema suficientemente sólido de evaluación de las políticas públicas en el que la participación efectiva de la ciudadanía resulta determinante, y para reformar la gobernanza conforme a los objetivos estratégicos señalados por la Comisión europea en el Libro Blanco de la Gobernanza.

El Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Públicos señala en su preámbulo que en una sociedad democrática y pluralista, la transparencia es un requisito extremadamente importante. Por ello el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos constituye una fuente esencial de información para el público; permite a éste formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; y fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de dichas autoridades, contribuyendo así a que se afirme su legitimidad.

No obstante, enjuicamos conveniente que el avance habido con la aprobación de estas leyes se vea reforzado con otras iniciativas que contribuyan a la mejora de la calidad moral de la Sociedad.

Así, el refuerzo de los sistemas de inspección y control, la intensificación de las medidas de vigilancia, la mejora ostensible en los medios dispuestos por la Administración de Justicia y la agilización de los procesos judiciales contribuirían, a nuestro juicio, a la mejora notable de los problemas señalados por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

De igual modo, estimamos necesaria la generación de una mayor conciencia respecto del concepto de Sociedad y de Estado, de tal forma que con ello se haga ver que muchas actuaciones fraudulentas que, por desgracia, han quedado insertas en lo cotidiano provocan graves menoscabos al conjunto de la ciudadanía.

Y en esta tarea, la contribución y el ejemplo que puedan dar las Administraciones Públicas y sus gestores resulta del todo relevante.

Es por ello por lo que esta Defensoría viene sugiriendo, año tras año, el tránsito de “la cultura del secreto y del oscurantismo”, que ha imperado hasta ahora en el funcionamiento de los poderes públicos, a “la cultura de la apertura y de la transparencia”.



Es decir, además de los cambios legislativos llevados a cabo, es preciso que exista voluntad decidida de aplicarlos y, para ello, es necesario un cambio en la mentalidad de autoridades y funcionarios, de tal forma que interioricen que están al servicio de los intereses generales y que toda la información pública que poseen debe estar a disposición de la ciudadanía.

Se trata de una tarea ardua y difícil, que requiere motivación, esfuerzo y disciplina, así como una intensa labor de formación y concienciación. Deben quedar atrás las respuestas evasivas, las actitudes renuentes y la ignorancia sistemática de solicitudes planteadas por la ciudadanía.

A este respecto estimamos que queda aún mucho camino por recorrer, teniendo en cuenta el ingente número de quejas que recibimos año tras año respecto de esta cuestión, que a veces afecta incluso al desarrollo de las labores de vigilancia y control que llevan a cabo representantes públicos en el seno de órganos de representación ciudadana.

Podemos traer a colación numerosas quejas gestionadas a lo largo del año 2014 acerca de lo que comentamos. Caso, por ejemplo, de la [queja 13/3004](#), tramitada ante el Ayuntamiento de San José del Valle, a raíz de unas solicitudes de información sobre facturación que no habían sido atendidas; de la [queja 13/3567](#), tramitada ante el Ayuntamiento de Antequera como consecuencia de la falta de respuesta a varios escritos; de la [queja 13/2187](#), tramitada ante el Ayuntamiento de Camas, en relación con la falta de respuesta a varios escritos relativos a la situación de abandono y desprotección del Yacimiento Arqueológico del Cerro del Carambolo; de la queja 14/3145, afectante a la Diputación provincial de Córdoba, en relación con una solicitud desatendida de información acerca del presupuesto destinado a patrocinar determinadas actividades vinculadas con la tauromaquia; o de la queja 14/5690, tramitada ante el Ayuntamiento de Beas con ocasión de diversas solicitudes de acceso a Resoluciones de la Alcaldía y a Actas de la Junta de Gobierno local; o de la queja 14/6078, afectante a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, referida a la falta de respuesta a una solicitud de acceso a información sobre el cierre de instalaciones de Inturjovent en Constantina.

Es preciso pues que el contenido del ordenamiento cale en nuestras Administraciones e Instituciones públicas; que se logre la plena efectividad de estas normas de enorme trascendencia; que se cree y se fomente una verdadera cultura de la transparencia y de servicio en favor de la ciudadanía; que se propicie una auténtica mejora de la gobernanza; que por fin se conciba la participación de la ciudadanía como un elemento indisoluble de la democracia y de la gestión de lo público, y como un refuerzo eficaz en la lucha contra los desmanes de aquellos a los que Platón, en su II libro sobre La República, identificaba como "personas injustas".

A tales propósitos aspiramos a través de actuaciones como la acometida de oficio este año al hilo de la [queja 14/3637](#), dirigida a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, a las ocho Diputaciones Provinciales, a las ocho capitales de provincia y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Tras una amplia fundamentación tratamos de propiciar que se promuevan iniciativas públicas que hagan posible el acceso generalizado y gratuito al contenido de las sesiones plenarias que se celebren en las entidades locales, y que se facilite, en cualquier caso, la grabación de las mismas a través de medios particulares por quienes asistan a ellas.

Una demanda que ha venido manteniendo esta Defensoría desde hace años, amparada en una amplia fundamentación jurídica que avalaba nuestros criterios, y que finalmente ha sido recogida en la propia Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.