

18 OTRAS CUESTIONES: TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, EXPROPIACIÓN

18.1 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Defensor del Pueblo se ha pronunciado hasta el momento sobre algunas cuestiones relevantes en torno al acceso a la información pública tras la Ley de transparencia, a raíz de las quejas formuladas. En una ocasión, sobre el requisito legal de dejar constancia de la identidad del solicitante. Otras intervenciones giran sobre los modos de registro en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España.

La institución ha señalado que en nuestro ordenamiento las solicitudes anónimas no tienen validez ni producen efectos jurídicos, pues es necesario acreditar el nombre y apellidos de la persona física o el nombre de la persona jurídica que ejerza el derecho de acceso.

Dado que el Portal de la Transparencia no contiene información sobre cómo presentar una solicitud por correo postal u otra vía, alguna queja concluye que solo se permite el envío de solicitudes de manera electrónica, lo que vulneraría el derecho de acceso a la información pública.

Sin embargo, la propia norma reconoce expresamente la posibilidad de presentar una solicitud por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto a efectos de comunicaciones, y, en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada. Y señala que el acceso se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.

El hecho de que el Portal de la Transparencia del Gobierno de España no contenga información respecto de otras vías distintas a las electrónicas no significa que no pueda ejercerse el derecho de acceso a la información por dichas vías. No se apreció pues irregularidad en este sentido. Sin perjuicio de ello, la crítica en las quejas sobre la poca información ofrecida en el Portal de la Transparencia acerca de las vías legales para presentar una solicitud fue trasladada a la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), que ha tomado nota y ha anunciado que mejorará la información que ofrece el Portal.

El registro en el Portal de la Transparencia se exige para cumplimentar un formulario de solicitud de información. Este registro debe realizarse a través del Sistema Cl@ve, que contempla la utilización de cuatro opciones de identificación. Se apreció que

los pasos de ese sistema eran en exceso complejos y largos, por lo que podían resultar disuasorios.

La norma reconoce el derecho de acceso a la información pública a «todas las personas». Además, el acceso debe producirse sin discriminación. Las soluciones propuestas por OPERA, aun suponiendo la búsqueda de una mejora en el actual procedimiento de CI@ve, no son suficientes en un sistema que habilita un acceso amplio a la información pública. Los requisitos de registro electrónico deben referirse a la identidad, sin ninguna comprobación o actuación adicional sobre la validez del medio, puesto que la Ley de transparencia tiene por objeto, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, conforme al principio pro acceso.

Esta institución no comparte que la solicitud de acceso por correo electrónico reste seguridad y certeza, como sostiene OPERA. Además de las reglas de los artículos 9.2 y 18.4 de la Constitución, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en su exposición de motivos pone al alcance del ciudadano un punto de acceso general a través del cual los usuarios puedan, de forma sencilla, acceder a la información y presentar solicitudes y recursos con garantías para un tráfico seguro en las comunicaciones. La norma de transparencia exige únicamente que en la solicitud queden reflejados los datos de identidad del solicitante y para esa identificación es suficiente con la indicación del nombre, apellidos y el número del DNI (se suprime la aportación de copia); corresponde a la administración verificar la identidad a través de la Plataforma de Intermediación de Datos. Los sistemas de registro para presentar una solicitud a través del Portal de la Transparencia deben evitar cualquier formalidad que excluya del ejercicio a titulares del derecho de acceso a la información pública, que ha de ser sencillo, ágil, efectivo y práctico.

El Defensor del Pueblo estimó la conveniencia de que se replantea el uso de CI@ve para la identificación de los solicitantes en el ejercicio por vía electrónica del derecho de acceso a la información pública, y de analizar la posibilidad de modificarlo, mejora que, como informaba OPERA, se estaba estudiando; o sustituirlo por un mecanismo más sencillo. Se formuló con estos fundamentos una Recomendación, sobre la que OPERA ha informado que se ha añadido una Disposición final primera al proyecto de Reglamento, en trámite, en desarrollo de la Ley de transparencia, que remite al desarrollo mediante Orden Ministerial de los requisitos técnicos relativos a la identificación del solicitante. Indica también que, desde el punto de vista técnico, se está estudiando, de forma alternativa además de la utilización del sistema CI@ve, la posibilidad de permitir las solicitudes de acceso mediante un formulario sencillo del Portal de la Transparencia (14023895 y otras).

Se solicitó la intervención de la institución por un ciudadano español residente en el extranjero, dado que el procedimiento de acceso habilitado a través del Portal de la

Transparencia se encontraba limitado al no poder adjuntarse a las solicitudes ningún tipo de documentación, ni en el momento de su presentación ni con posterioridad, lo que no se acomodaba a lo establecido en la norma.

La Ley de transparencia señala que el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica dejando constancia de una dirección de contacto a efectos de comunicaciones. El régimen del procedimiento administrativo previsto en el Portal de la Transparencia no queda al margen del procedimiento administrativo común. Por ello, en el procedimiento habilitado a través del Portal de la Transparencia los solicitantes de acceso deben poder ejercer plenamente esos derechos.

OPERA comunicó que el Portal de la Transparencia del Gobierno de España ha desarrollado y puesto a disposición de los ciudadanos una aplicación informática cuyo objeto es facilitarles la presentación de solicitudes. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común es de aplicación supletoria.

Señalaba OPERA que el solicitante, en todo momento, puede incorporar documentos al procedimiento iniciado a través del Registro Electrónico Común habilitado en todos los Ministerios. De esta forma no se ve conculcado ningún derecho de los establecidos en la norma procedimental, y puede ejercerse plenamente el derecho de acceso a la información pública.

Se resolvió dirigir a la **Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA)** una **Recomendación** para que se informara al ciudadano en el Portal de la Transparencia, respecto a las solicitudes de derecho de acceso a la información pública conforme a la Ley de transparencia, de las posibilidades para formular alegaciones y de aportar documentación adicional a la solicitud por vía electrónica.

OPERA ha comunicado la aceptación de la Recomendación y ha añadido que a estos efectos, se había incluido en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España, en cumplimiento de la Recomendación, la información requerida y que debía facilitarse a los ciudadanos (15004730).

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) ponía de manifiesto en otras actuaciones la falta de accesibilidad de la página web de transparencia del Gobierno de España cuyo dominio <http://transparencia.gob.es/>, no resultaría accesible conforme al informe técnico que dicha organización solicitó a una empresa especializada en materia de accesibilidad. Indicaba que la Ley 19/2013 reconoce que la web debe de ser accesible, las deficiencias detectadas requerirían su subsanación para hacer compatible las condiciones de la página con las obligaciones de accesibilidad de las páginas web oficiales.

Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

Los principales problemas de acceso estaban en la inadecuada estructura de los encabezados, la estructura de listas incorrectas, contenidos con contraste insuficiente, contenido dependiente del dispositivo, es decir, que los usuarios puedan acceder también mediante teclado a los contenidos, errores de etiquetado y errores de enlaces.

Conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos, la información publicada debe ser comprensible, de acceso fácil y gratuito y a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad adecuada. La norma recoge entre sus principios técnicos esa característica y cualidad en el acceso a la información publicada, información sobre las condiciones de accesibilidad del Portal de Transparencia para su uso sin restricciones por personas con discapacidad que fue solicitada a OPERA.

En su respuesta, OPERA pone de manifiesto que, consultada la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones que tiene encomendado el desarrollo técnico del Portal de la Transparencia del Gobierno de España y, entre otras funciones, su evaluación, se puso en marcha en 2010 la iniciativa Observatorio de Accesibilidad, como centro de referencia en la Administración para evaluar los portales web cumpliendo la norma UNE 139803:2004 que equivale a la recomendación WCAG 1.0 del Consorcio World Wide Web (W3C), referencia mundial en accesibilidad.

El Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, que aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, establece que la información disponible en las páginas de internet de las administraciones públicas deberá ser accesible a las personas mayores y personas con discapacidad, con un nivel mínimo de accesibilidad que cumpla las prioridades 1 y 2 de la norma UNE citada. La evolución de la normativa ha dado lugar a la norma UNE 139803:2012, equivalente a la recomendación WCAG 2.0 del W3C, con que se planifica su implantación progresiva para la Administración General del Estado.

Respecto al informe de accesibilidad conforme a la norma UNE 139803:2012, se ha obtenido el siguiente resultado global: la puntuación media del portal fue de 6,78. La posición a nivel global: 232 de 356 portales. La posición en el nivel del Segmento III: Temáticos: 54 de 85 portales.

Las conclusiones del análisis sobre la accesibilidad del Portal de la Transparencia, comunicadas por OPERA, anunciaban que las medidas a implantar se orientarían al cumplimiento de la norma UNE 139803:2012 y en la línea marcada por los últimos resultados presentados por el Observatorio en su segunda evaluación. De los seis problemas detectados por CERMI, cuatro habían sido evaluados por el Observatorio en su primer informe, un quinto más («Contraste») en la segunda evaluación. El único

aspecto detectado como problema por CERMI y no evaluado por el Observatorio («Dependencia del dispositivo»), se consideraba de menor prioridad. No obstante, se informaba de que se llevarían a cabo acciones correctivas sobre este aspecto para garantizar la máxima accesibilidad posible.

Se indicaba que aunque dos aspectos («Contraste» y «Errores de enlace») han sido considerados cumplidos, se valoraría la aportación realizada por CERMI para mejorar la accesibilidad en los aspectos indicados para todas las páginas que componen el Portal. Acerca del aspecto («Errores de etiquetado»), relacionado con los formularios, dado que la valoración del Observatorio otorga un 9,40 de calificación, se establecerán medidas correctivas para alcanzar la máxima accesibilidad posible en este aspecto.

OPERA expresó que se trabajaría intensivamente sobre los aspectos que en el último informe de accesibilidad se considera que no aprueban los requisitos mínimos («Uso de encabezados» y «Uso de listas»). Asimismo, se detallaron las acciones ya puestas en marcha para subsanar las deficiencias en accesibilidad: estudio de la nueva normativa para su cumplimiento en el entorno del Portal de la Transparencia; y desarrollo de un plan de acción con medidas correctivas de los problemas detectados e implantación de las medidas definidas para el aumento de la accesibilidad por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

OPERA concluía que, dada la disponibilidad de recursos económicos asignados al desarrollo tecnológico del Portal, es necesario priorizar las acciones en un esquema de mejora continua, tanto en accesibilidad como en otros aspectos, actuaciones por las que se entendió que OPERA estaba actuando de forma correcta evaluando y proponiendo la subsanación y mejora de la accesibilidad del Portal de la Transparencia (15005753).

Por último, hay que poner de relieve que, en aplicación de la Ley de transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha comenzado a dar traslado a esta institución de las resoluciones formuladas por dicho organismo en cumplimiento del artículo 24.5 de la norma (15012561).

A finales de 2015, se están iniciando las actuaciones respecto de la Presidencia del Consejo a fin de comprobar el cumplimiento de las resoluciones formuladas.

18.2 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El artículo 106 de la Constitución española consagra el principio de responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones públicas por las lesiones que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea

consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, desarrollado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y se encuentra regulado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Legalmente se establece un plazo general de seis meses para resolver los procedimientos ordinarios y 30 días para el abreviado, sin embargo, las dilaciones en la finalización de los procedimientos de responsabilidad administrativa son el denominador común de todos ellos sea cual sea la Administración actuante.

El mencionado texto reglamentario prevé el establecimiento de los procedimientos que permitan hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, de las autoridades y demás personal a su servicio, que podrá ser iniciado de oficio o por reclamación de los interesados. El plazo previsto para dictar resolución es de seis meses desde que se inicia el procedimiento, o el plazo que resulte de añadirles un período extraordinario de prueba. El incumplimiento de este plazo es práctica habitual por parte de las distintas Administraciones implicadas en los procedimientos de esta naturaleza, según se ha podido constatar un año más tras el estudio de las numerosas quejas recibidas (14013579, 15013477, 15015137).

Tal y como se hacía referencia en el informe del año 2014, se inició actuación ante la tardanza en resolver varios expedientes de responsabilidad patrimonial por los daños causados en la cosecha de arroz de 2008 a los cultivadores de parcelas de arroz, como consecuencia del aumento de salinidad y turbiedad del agua del río Guadalquivir, hechos probados con documentos en los expedientes, así como las toneladas de arroz perdidas en dicha cosecha, individualizadas para cada arrocero. Al tratarse de una responsabilidad administrativa solidaria de todos los entes administrativos concurrentes —**Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente y Autoridad Portuaria de Sevilla**— la falta de coordinación entre ellos provocó una dilación excesiva en la resolución del procedimiento, definitivamente resuelto en el mes de mayo del 2015 (14022864).

En otro supuesto de responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas, los comparecientes presentaron una reclamación ante la **Confederación Hidrográfica del Ebro** por los daños sufridos en sus viviendas a consecuencia de las inundaciones producidas por los ríos Ulzama y Arga, solicitando que de forma conjunta y coordinada con el **Ministerio de Fomento** en el ejercicio de sus respectivas competencias, se llevasen a cabo las actuaciones precisas para evitar o minimizar las afecciones producidas por tales inundaciones, sin haber recibido respuesta a dicha reclamación. El mencionado Organismo de Cuenca indica que en estos momentos se

están elaborando los informes técnicos y jurídicos que se consideran necesarios en la resolución de los expedientes (14009666).

En el informe del año anterior constaba el retraso en resolver un expediente de responsabilidad patrimonial en el marco sanitario, dado las numerosas autoridades que intervienen y las diversas actuaciones e informes indispensables de realizar para su resolución. Como se puso de manifiesto, el procedimiento se inició con fecha 25 de noviembre de 2011 por lo daños ocasionados por una intervención quirúrgica en el Hospital General Universitario de Valencia, y hasta el 3 de noviembre de 2014, una vez recabada toda la información solicitada y documentación requerida a los distintos organismos implicados, no era posible formular propuesta de resolución, que fue remitida al **Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana** para que emitiera el preceptivo dictamen, previamente a dictar resolución. En la actualidad prosiguen las actuaciones ante la Consejería de Sanidad de dicha Administración Autonómica, debido a que el expediente se encuentra en fase de propuesta de resolución. Esta institución entiende las dificultades de este tipo de procedimientos pero también considera que la Administración podía haber sido más ágil (12011035).

Otro caso significativo es el de la **Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía** que transcurridos más de ocho años desde que se formuló una reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de la muerte de una persona en un incendio forestal ocurrido en el término municipal de Grazalema (Cádiz), el 7 de septiembre de 1992, aún no ha dictado resolución. La última comunicación recibida por parte de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía indicaba que el procedimiento se encuentra en fase de propuesta de resolución (11013792).

18.3 EXPROPIACIÓN

Entre los derechos fundamentales del título I de la Carta Magna se recoge en el artículo 33, el derecho a la propiedad privada y a la herencia y establece los límites y garantías, entre las que se encuentra la garantía expropiatoria al determinar el apartado 3 que nadie podrá ser privado de los bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de acuerdo con lo dispuesto en las leyes. Los problemas que se suscitan en torno a la institución de la expropiación forzosa son recurrentes, las demoras de los Jurados de Expropiación Forzosa en dictar resolución y los retrasos excesivos en la fijación y pago del justiprecio, así como en la liquidación y abono de los intereses de demora son una constante en las quejas (15011199 y 15013704).

Impago justiprecio

Las dificultades económicas que atraviesan las diferentes administraciones públicas son la razón principal que alegan para el impago de las indemnizaciones expropiatorias, sin tener en cuenta que la mayor parte de las expropiaciones que han originado el derecho de los ciudadanos a su percepción datan de años anteriores a la crisis económica. Un ejemplo paradigmático de la situación, se puso de manifiesto por un ciudadano a quien se le expropió una finca de su propiedad por el **Ayuntamiento de Jaén** con motivo de la ejecución del Plan Especial de Protección y Reforma, en 1980. El justiprecio se fija por el Provincial de Expropiación Forzosa el 18 de marzo de 2004, impugnado por el propio Ayuntamiento sin fundamento para ello, según la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 31 de enero de 2012.

Posteriormente el consistorio en lugar de dar cumplimiento al contenido de la resolución del Jurado como obligaba la Sentencia citada, dicta un Decreto el 18 de septiembre de 2012 denegando el pago del justiprecio. El interesado ante tal situación tuvo que acudir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo por inactividad de la administración pública que, nuevamente el 27 de febrero de 2013, condena al Ayuntamiento al cumplimiento íntegro de la resolución del Jurado. En 2015, el citado Ayuntamiento de Jaén alega problemas de tesorería para no proceder al abono de la indemnización expropiatoria, por lo que se ha efectuado una **Sugerencia** para que se proceda a su pago sin dilación, que se encuentra en trámite (13031592).

Cantidades concurrentes

El artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa reconoce al expropiado el derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que haya conformidad con la administración, no pueden darse excusas para el pago de las cantidades concurrentes. Sin embargo, la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento**, en una expropiación acaecida en el año 2008 y fijadas las cantidades concurrentes el 14 de abril de 2011, alega que no procede a su abono porque el expediente de pago, que se estaba tramitando para ello, ha sido anulado al haber dictado el Jurado de Expropiación Forzosa resolución de justiprecio, y se comienza a tramitar este nuevo expediente de pago, de modo que el ciudadano continúa esperando (13019477).

Mutuo acuerdo

La administración y los particulares pueden convenir la adquisición de bienes y derechos por mutuo acuerdo, una vez fijado el mismo se da por concluido el expediente

expropiatorio, esta vía está abierta durante todo el procedimiento, según dispone el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa. A partir de ese momento, la administración expropiante, dado que el justiprecio es firme, cuenta con un plazo máximo de seis meses para proceder al pago de la indemnización según dispone el artículo 48 de la Ley de Expropiación Forzosa. Muchos ciudadanos llegan a un acuerdo de justiprecio con la administración expropiante en la convicción de que el abono de la cantidad acordada se va a producir en breve, incluso rebajan sus pretensiones económicas pensando en el pronto pago, pero ven frustradas sus aspiraciones porque los retrasos también alcanzan a estos expedientes (15015093, 15013727, 15010856 y 13028971).

En un caso se firmó el mutuo acuerdo el 9 de abril de 2003 y se procedió a solicitar la retasación ante el impago el 25 de marzo de 2015, aportando el interesado hoja de aprecio, que es rechazada por la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda ante lo desorbitado de la petición (15010666).

Dilaciones en los procedimientos

Los retrasos en los procedimientos expropiatorios no solo afectan a la fase de pago, sino que la tramitación de estos carece del dinamismo deseado, máxime teniendo en cuenta que el artículo 74 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, somete los procedimientos al criterio de celeridad e impulso de oficio en todos sus trámites. Se dilatan la emisión de Hojas de aprecio, el traslado a los órganos de valoración, ya sean los Jurados o las Comisiones autonómicas sin que exista una justificación para ello (14018474, 14018475, 14018476, entre otras).

Desde hace varios ejercicios, esta institución viene señalando que los **Jurados de Expropiación Forzosa** incumplen el plazo de seis meses, legalmente establecido para dictar resolución de fijación del justiprecio, en muchas ocasiones debido a la carga de trabajo que soportan no pueden hacer frente a los procedimientos en un tiempo razonable. El Jurado de Expropiación de Salamanca tarda más de cuatro años en resolver un expediente; los Jurados de Expropiación de Cantabria, Alicante, Murcia, Asturias; Illes Balears también acumulan retrasos en sus resoluciones (14019108, 13019481, 15002026, entre otras).

En el informe correspondiente al ejercicio 2014 se dio cuenta de las dilaciones y deuda impagada por la Administración del Estado por una expropiación en Andalucía, que afecta a varios agricultores de Granada y Jaén, cuyas fincas habían sido expropiadas hacía más de ocho años. Durante el año 2015, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda ha procedido al pago de las indemnizaciones

Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

procediéndose a la conclusión de la queja. Esta queja se recibió a través del Defensor del Pueblo Andaluz quien señala que se debería acometer alguna reforma legal que, en todo caso permita garantizar que las expropiaciones, por razones de interés general o utilidad pública, cuenten con la dotación económica necesaria para afrontar el pago de los justiprecios que conllevan en los plazos de la Ley de Expropiación Forzosa, de tal forma que el abono de los intereses sea la excepción y no la regla, al menos las administraciones con competencia expropiatoria deberían hacer un esfuerzo por el cumplimiento de las disposiciones existentes en la materia (13025724).